

Lovforslag nr. L 16. Fremsat den 6. oktober 1999 af justitsministeren (Frank Jensen)

## Forslag

til

# Lov om ændring af lov om offentlige indsamlinger

(Forbud mod pyramidespil)

### § 1

I lov om offentlige indsamlinger, jf. lovbe-  
kendtgørelse nr. 623 af 15. september 1986,  
foretages følgende ændringer:

1. Lovens *titel* affattes således:

»*Lov om offentlige indsamlinger og  
pyramidespil*«

2. Før § 1 indsættes som kapiteloverskrift:

»Kapitel 1

*Offentlige indsamlinger*«

3. Efter § 5 indsættes:

»Kapitel 2

*Pyramidespil*

§ 5 a. Pyramidespil er forbudt. Ved pyramide-  
spil forstås et pyramidisk opbygget arrange-  
ment, hvor

- 1) deltagelse kræver indskud af penge eller an-  
dre økonomiske værdier,
- 2) deltagerne stilles mulighed for økonomisk  
vinding i udsigt, og
- 3) en sådan vinding hovedsageligt hidrører fra  
indskud fra deltagere, der efterhånden ind-  
træder i arrangementet.«

4. Før § 6 indsættes som kapiteloverskrift:

»Kapitel 3

*Straf og ikrafttræden m.v.*«

5. § 6 affattes således:

»§ 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, hæfte eller under skærpen-  
de omstændigheder med fængsel indtil 2 år,  
medmindre højere straf er forskyldt efter den øv-  
rige lovgivning.

*Stk. 3.* Strafansvaret efter stk. 2 gælder også  
for udbud, der finder sted i udlandet, i det om-  
fang 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 overtræ-  
delse af bestemmelser i forskrifterne.

*Stk. 5.* Der kan pålægges selskaber m.v. (juri-  
diske personer) strafansvar efter reglerne i straf-  
felovens 5. kapitel.«

### § 2

Loven træder i kraft dagen efter bekendtgørel-  
sen i Lovtidende.

### § 3

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.

## Bemærkninger til lovforslaget

### Almindelige bemærkninger

#### 1. Lovforslagets formål og baggrund

##### 1.1. Formålet med lovforslaget

Formålet med lovforslaget er at forbyde de såkaldte »pyramidespil«.

Der sigtes herved til pyramidisk opbyggede arrangementer, hvor der sker en omfordeling af værdier inden for pyramiden. Ved sådanne spil kan bagmændene tjene meget store beløb ved at udnytte ofte uerfarne og letsindige unge mennesker, der ved udsigten til en hurtig gevinst - men uden at være tilstrækkeligt opmærksom på risikoen for tab - lader sig lokke til at satse store beløb. Hvervningen af deltagere, der således skyder penge i spillet, kan ske i forbindelse med en pågående markedsføring, der sætter de pågældende under et betydeligt pres for at deltage og for efterfølgende at hverve nye deltagere.

Arrangementer af denne art, der bortset fra omfordelingen af værdier er uden reelt indhold, tjener ikke noget anerkendelsesværdigt formål. Spillene må karakteriseres som en skadelig virksomhed, og de bør derfor efter Justitsministeriets opfattelse forbydes.

##### 1.2. Pyramidespil

Pyramidespil er ikke spil i traditionel forstand, idet muligheden for gevinst hverken beror på tilfældigheder eller på deltagernes dygtighed, men derimod på antallet af deltagere, som efterhånden indtræder i pyramiden. Begrebet »pyramidespil« er imidlertid almindeligt brugt om de arrangementer, som ønskes omfattet af lovforslaget, og udtrykket er derfor bibeholdt i lovforslaget.

Pyramidespil dækker over en række forskellige konstruktioner, herunder traditionelle kædebreve, der grundlæggende er kendetegnet ved, at deltagere indgår i et pyramidisk opbygget arrangement. Pyramidestrukturen indebærer, at en initiativtager (pyramidens top) skaber kontakt til deltagere (pyramidens 1. led), som hver især skaber kontakt til yderligere deltagere (pyramidens 2. led) og så fremdeles. Strukturen kan

opbygges på forskellige måder, f.eks. kan der være tale om, at nogle deltagere eller led i pyramiden kun hverver én ny deltager. Grundlaget for initiativtagerens og deltagernes indtjening skabes imidlertid ved, at i hvert fald nogle af deltagerne skaber kontakt til mere end én ny deltager. På denne måde vokser pyramiden og vil - såfremt kæden ikke brydes - efterhånden kunne komme til at omfatte et meget stort antal deltagere.

Pyramidespil er herudover kendetegnet ved, at der foruds indskud af kapital, som bevæger sig fra bunden af pyramiden mod toppen. Der sker ingen, eller kun en mindre betydningsfuld omsætning af varer, andre formuegoder eller arbejds- og tjenesteydelser. Den reelle omsætning består i salg af »forhandlerretigheder« og fordeling af »medlemsbonus«.

Formålet med arrangementet er at opnå en økonomisk gevinst for deltagere ved hvervning af yderligere medlemmer. Oftest sker der således ingen værditilvækst som følge af deltagernes aktiviteter, men alene en omfordeling af kapital internt i pyramiden. Fordelingen kan ske ved, at deltagere sender beløb direkte mellem hinanden (decentral udbyttefordeling) eller ved, at midler sendes via ledelsen i organisationen til deltagere (central udbyttefordeling).

Arrangementet kan i princippet fortsætte i det uendelige. Imidlertid vil der som følge af deltagermultiplikationen i pyramiden i løbet af kort tid kunne opstå rekrutteringsproblemer og dermed risiko for tab i det senest hvervede led. I praksis sker der således det, at arrangementerne hurtigt »udtørrer« med den konsekvens, at deltagere i det senest hvervede led mister deres indskud af ofte meget store beløb.

##### 1.3. Historisk baggrund

Pyramidisk opbyggede arrangementer har været kendt i en lang årrække.

I flere tilfælde er kædebrevsarrangementer af domstolene blevet anset for en overtrædelse af indsamlingsloven.

Indsamlingsloven fra 1934 indeholdt med nogle få undtagelser et forbud mod offentlig indsamling uden Justitsministeriets tilladelse. Ved en gennemgribende

revision af indsamlingsloven i 1971 gennemførtes i princippet en fri adgang til at iværksætte offentlige indsamlinger. Der indsattes dog i lovens § 2 et forbud mod visse typer af offentlige indsamlinger, herunder indsamling ved anvendelse af kædebreve. Af bemærkningerne til lovforslaget fremgår, at forbudet mod indsamling ved anvendelse af kædebreve skyldtes, at man fandt denne indsamlingsform uheldig, og at den ikke havde været anvendt ved indsamlinger til velgørende eller almennyttige formål.

Traditionelt har der 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.

Arrangementerne har imidlertid gennem årene ændret karakter. Hvervningen foregår nu ofte uden anvendelse af traditionelle kædebreve. I stedet sker hvervning f.eks. under møder eller via elektroniske medier. Samtidig er der i de seneste år fremkommet pyramidearrangementer, der fremstår bedre organiserede end tidligere. Ofte betegnes medlemskab som opnåelse af sælgerrettigheder, ligesom udlodningen af de indsamlede beløb sker centralt og ikke ved, at de underste led direkte sender indskuddene til højere placerede deltagere.

Som følge af den mere udbredte anvendelse af EDB-teknologi og de markant lavere omkostninger ved fremstilling af flot markedsføringsmateriale, fremstår udbyderne nu også mere professionelle og markedsfører sig ofte som store anerkendte selskaber.

Om udbredelsen af pyramidespil har anklagemyndigheden oplyst, at politiet i perioden fra januar 1997 til april 1999 har modtaget 76 anmeldelser vedrørende 9 forskellige arrangementer. Politiet har alene vedrørende det største af disse pyramidespil modtaget 45 anmeldelser fordelt på 32 politikredse, og det antages, at organisationens medlemstal overstiger 1200 personer.

#### 1.4. Anden relevant lovgivning

Visse bestemmelser i straffeloven kan i nogle situationer tænkes anvendt overfor pyramidespil. Der er således i retspraksis eksempler på domfældelse for overtrædelse af straffelovens § 279 om bedrageri i tilfælde, hvor udbyderne skaffer nye deltagere til arrangementet under foregivende af, at der udbydes et skriftligt materiale med instruktion om, hvordan man nemt tjener penge, men hvor det viser sig, at materialet, som man betaler for, blot indeholder anvisning om, at man kan følge samme fremgangsmåde som udbyderen. Straffelovens § 202 om den, som erhvervmæssigt

udnytter andres ukyndighed, uforstand eller uerfarenhed til at forlede dem til spekulationsforretninger, samt § 282 om åger ses ikke at have været bragt i anvendelse på sådanne arrangementer i retspraksis.

De pyramidespil, der udbydes, har oftest haft en sådan form, at anklagemyndigheden efter en konkret vurdering ikke har fundet grundlag for at rejse tiltale for overtrædelse af straffeloven.

Også markedsføringslovens bestemmelser kan efter omstændighederne finde anvendelse. Indebærer et pyramidespil en overtrædelse af reglerne i markedsføringsloven, kan spillet forbydes ved dom eller ved et foreløbigt forbud nedlagt af Forbrugerombudsmanden. Det har imidlertid i praksis vist sig vanskeligt at identificere en procespart, som et forbud kan forkyn- des for.

#### 1.5. Lovforslagets baggrund

Som nævnt ovenfor under punkt 1.3. er kædebrevsarrangementer i retspraksis blevet henført under indsamlingsloven. Østre Landsret har imidlertid i marts 1999 frifundet de tiltalte i en sag om pyramidespil for overtrædelse af indsamlingsloven. Frifindelsen var begrundet i, at deltagerne blev hvervet som medlemmer, uden at de på noget tidspunkt ved brev blev opfordret til at deltage. Retten fandt derfor ikke, at forholdet kunne sidestilles med indsamling ved anvendelse af kædebreve.

Efter Østre Landsrets afgørelse mangler der en klar hjemmel til at straffe udbydelsen af sådanne pyramidespil. Hensigten med dette lovforslag er at tilvejebringe denne hjemmel, idet det som nævnt er Justitsministeriets opfattelse, at pyramidespil bør være forbudt.

Pyramidespillene er ofte rettet mod unge, der netop er blevet myndige, og som på grund af deres uerfarenhed fristes af muligheden for en hurtig gevinst, selv om de løber en risiko, og selv om en eventuel gevinst i givet fald opnås på andre fremtidige deltageres bekostning. Også andre befolkningsgrupper kan tænkes at lade sig friste af en sådan gevinstmulighed.

En oplysende indsats blandt de unge, som spillene typisk er rettet imod, er meget væsentlig. Justitsministeriet vil derfor henlede Det Kriminalpræventive Råds opmærksomhed på behovet for oplysning om spillenes uheldige konsekvenser. En effektiv information til de unge kan også gives på andre måder, f.eks. ved lokale initiativer på skoler og andre uddannelsessteder.

Justitsministeriet finder imidlertid, at en effektiv bekæmpelse af pyramidespillene tillige forudsætter et forbud mod spillene. Når det samtidig tages i betragt-

## F. t. l. vedr. offentlige indsamlinger

ning, at de arrangemente, der ønskes omfattet af et forbud, er uden et reelt erhvervsmæssigt indhold, men alene har en omfordeling af værdier for øje - og oftest til fordel for en lille gruppe af professionelle bagmænd, der bevidst spekulerer i at rette spillene mod uerfarne unge, finder Justitsministeriet det ubetænkeligt at forbyde spillene.

Forbudet mod pyramidespil foreslås indsat i indsamlingsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 623 af 15. september 1986. Pyramidespil vil typisk have karakter af pengeindsamlinger. Bestemmelserne om pyramidespil indsættes imidlertid i et særligt kapitel i indsamlingsloven bl.a. for at understrege, at det ikke er afgørende for forbudet, om der foreligger et arrangement, som kan karakteriseres som en indsamling.

## 2. Andre landes lovgivning

Et forbud mod pyramidespil vil harmonere med retsstillingen i de øvrige nordiske lande.

I Norge indeholder lotteriloven således et forbud mod at oprette eller deltage i pyramidespil, lykkekæder, kædeforretninger eller lignende tiltag, hvor penge eller andre værdier efterhånden omsættes inden for en ubestemt kreds af personer. Strafferammen går op til 3 års fængsel.

Også i Sverige er reglerne indsat i lotteriloven, hvorefter der ikke kan gives tilladelse til kædebrevsspil og lignende spil. Kædebrevsspil defineres i loven som et spil, hvor gevinstmuligheden hovedsagligt beror på antallet af deltagere, som efterhånden indtræder i spillet. Strafferammen går under skærpende omstændigheder op til 2 års fængsel. Udbydelse af pyramidespil er endvidere af domstolene blevet bedømt som en overtrædelse af straffelovens bestemmelser om dobbleri og groft dobbleri, hvor strafferammen går op til 4 års fængsel.

Pyramidespil er i Finland omfattet af indsamlingsloven, hvorefter det er forbudt at fremme og deltage i indsamling af penge ved hjælp af kædebreve eller lignende, hvor deltagerne bliver lovet en del af de indsamlede penge eller en anden økonomisk fordel. Strafferammen går op til fængsel i 6 måneder.

Justitsministeriet har desuden indhentet oplysninger om retstilstanden i Tyskland og i Østrig. I Østrig har en konkret sag for nylig givet anledning til en ændring af lovgivningen. Efter den østrigske straffelov straffes den, der starter, organiserer eller i øvrigt i vindingsøjemed udbreder pyramidespil, under skærpende omstændigheder med fængsel i indtil 3 år.

I Tyskland er udbydelsen af pyramidespil med central udbyttefordeling strafbar efter lov om illoyal konkurrence (Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb),

såfremt udbyderen søger erhverv derved. Strafferammen går op til fængsel i 2 år.

## 3. Lovforslagets indhold

Lovforslaget rummer to elementer: Dels et forbud mod pyramidespil, dels en bestemmelse om strafansvar for den, der udbyder pyramidespil.

### 3.1. Forbudets rækkevidde

Pyramidespil defineres i forslaget som »et pyramidisk opbygget arrangement,

- 1) hvor deltagelse kræver indskud af penge eller andre økonomiske værdier,
- 2) hvor deltagerne stilles mulighed for økonomisk vinding i udsigt, og
- 3) hvor en sådan vinding hovedsageligt hidrører fra indskud fra deltagere, der efterhånden indtræder i arrangementet.«

Forbudet mod pyramidespil er således rettet mod arrangemente, 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, jf. ovenfor under punkt 1.

Traditionelle kædebrevsarrangementer vil være omfattet af forbudet mod pyramidespil. Justitsministeriet har på den baggrund overvejet, om bestemmelsen i indsamlingslovens § 2, 2. pkt., hvorefter indsamling ved anvendelse af kædebreve ikke må finde sted, bør ophæves som overflødig. Det er Justitsministeriets opfattelse, at denne indsamlingsform er uheldig, selv om betingelserne for at anvende den nye bestemmelse i § 5 a ikke måtte være opfyldt, f.eks. fordi der ikke stilles økonomisk vinding i udsigt. Bestemmelsen foreslås derfor opretholdt. Kan et kædebrevsarrangement henføres til den nye bestemmelse i § 5 a, forudsættes det, at der alene straffes efter denne bestemmelse.

Udenfor det område, som tilsigtes reguleret af lovforslaget, falder pyramidisk opbyggede salgsorganisationer. Systemerne betegnes ofte som Multi Level Marketingssystemer (MLM) eller Network Marketing (NM). Sådanne systemer er karakteriseret ved et pyramidisk opbygget forhandlernet, hvor de enkelte forhandlere - udover eventuelt direkte salg - opnår provision af de nedre forhandlerleds omsætning. På denne måde opfordres deltagerne til at skaffe nye medlemmer, hvorved pyramiden vokser. Pyramidestrukturen er i disse tilfælde fundamentet for selve arrangementet, men er ikke den primære årsag til indtjeningen.

Det er ikke med denne afgrænsning, hvorefter de pyramidiske opbyggede salgsorganisationer holdes uden for lovforslaget, tilsigtet at tage stilling til regu-

leringen af sådanne arrangementer i øvrigt. Der kan således være en række problemer af navnlig markedsføringsmæssig karakter forbundet med disse arrangementer. Regulering heraf hører imidlertid ikke naturligt hjemme i indsamlingsloven eller i anden lovgivning under Justitsministeriets område.

Det er samtidig væsentligt at fremhæve, at visse arrangementer, der fremstår som pyramidisk opbyggede salgsorganisationer efter en konkret vurdering vil kunne være omfattet af lovforslaget.

I en række tilfælde indgår der således i de pyramidisk opbyggede salgsorganisationer elementer, som er karakteristiske for pyramidespil, f.eks. indbetaling af indskud - enten direkte for at opnå en forhandlerretting eller ved et krav om indkøb af en vis mængde varer, andre formuegoder eller arbejds- og tjenesteydelser - samt opnåelse af bonus for hvervning af nye medlemmer.

Ved vurderingen af, hvorvidt et arrangement, der giver sig ud for at være en pyramidisk opbygget salgsorganisation, er omfattet af forbudet mod pyramidespil, er navnlig spørgsmålet om betaling af indskud væsentligt. Et stort indskud vil alene kunne være udslagsgivende, medens et lille eller intet indskud i kombination med faste minimumskøb vil kunne have samme vægt i vurderingen. Betaling af et indskud for opnåelse af en »forhandlerretting« er imidlertid ikke i sig selv ensbetydende med, at der er tale om pyramidespil. Drejer det sig om betaling for opnåelse af retigheden til at forhandle et reelt produkt, vil betalingen herfor kunne være et led i et sædvanligt erhvervs-mæssigt forhold.

Er det produkt, der forhandles, værdiløst eller står værdien af produktet i væsentlig misforhold til indskuddet, er betalingen af et indskud omvendt et moment, der taler for at anse forholdet for omfattet af lovforslagets forbud. Det vil således navnlig være tilfældet, hvor det er retten til at hverve nye medlemmer, der betales for, eller hvor denne retting indgår som et væsentligt element i det produkt, der forhandles.

Selv om der ved betalingen opnås ret til at forhandle et reelt produkt, er dette omvendt ikke altid ensbetydende med, at der er tale om en reel salgsorganisation. Indtjeningen ved forhandlingen af produktet kan således tænkes at have en underordnet betydning i forhold til den indtjening, der hidrører fra hvervningen af nye deltagere. Dette vil f.eks. kunne være tilfældet, hvis salgsorganisationens ekspansive udbygning står i et misforhold til mulighederne for at afsætte produktet. I så fald vil hvervningen af nye deltagere - og ikke salg af det pågældende produkt - fremstå som den dominerende aktivitet i selskabet.

Hidrører en bonusudbetaling til deltagerne i pyramiden primært fra fortjenesten ved varesalget, taler det for at anse arrangementet for en reel salgsorganisation. Det vil også være tilfældet, hvor en bonus vedrører fortjensten fra nedre leds salg. Hidrører bonusudbetalingen derimod primært fra nye deltageres indskud, taler det for at anse arrangementet for et pyramidespil.

Også i andre tilfælde vil en pyramidisk opbygget salgsorganisation kunne være omfattet af forbudet mod pyramidespil. Der må ved afgørelsen heraf foretages en helhedsvurdering af arrangementet, hvor det ikke er arrangementets betegnelse, men det reelle indhold, der er afgørende.

Om afgrænsning af pyramidespil i øvrigt henvises til bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 3.

### 3.2. Strafansvar

Den strafbare handling består i at udbyde pyramidespil. Det indebærer, at det ikke kun er arrangørerne, der kan straffes, men også de personer, som senere udbyder spillet til nye deltagere. En deltager i spillet vil således kunne straffes i det omfang, den pågældende udbyder spillet med henblik på at hverve nye deltagere.

Overtrædelsen fuldbyrdes ved udbydelsen. Der foreligger således en fuldbyrdet overtrædelse, selv om det ikke lykkes at hverve (nye) deltagere.

Justitsministeriet har overvejet, om det ligeledes bør være strafbart at organisere og forberede pyramidespil. Da straffelovens almindelige regler om forsøg finder anvendelse, jf. nedenfor under pkt. 3.3., vil handlinger, der foretages forud for selve udbydelsen - som f.eks. tilrettelæggelse af hvervemøder, lokaleleje mv. - kunne være strafbare som forsøg. Handlinger, der går ud på at organisere og forberede pyramidespil, vil således typisk være forsøgshandlinger i forhold til udbydelsen, og Justitsministeriet har derfor fundet det unødvendigt at medtage disse handlinger i gerningsindholdet.

Med hensyn til de subjektive betingelser for strafansvar gælder den almindelige regel i straffelovens § 19, således at der kan straffes, ikke blot hvis der foreligger forsætligt forhold, men også hvis der foreligger uagtsomhed.

Justitsministeriet har overvejet, om kriminaliseringen bør udstrækkes til selve det at deltage i et pyramidespil, således at indbetalingen af indskud til initiativtagerne eller tidligere led i pyramiden i sig selv gøres strafbar, uanset om deltageren har udbudt spillet til andre.

Den omstændighed, at spillet er forbudt, og at der er tale om en uønsket aktivitet, kan tale for, at det også skal være muligt at straffe dem, der alligevel deltager. Fra et beslægtet område kan nævnes, at deltagelse i utililadt hasardspil på offentligt sted er strafbar efter straffelovens § 204, stk. 3.

Justitsministeriet har imidlertid fundet det rigtigst ikke at udstrække kriminaliseringen til den blotte deltagelse i spillet.

Dette hænger sammen med, at forbudet mod pyramidespil bl.a. er begrundet i hensynet til at beskytte de ofte uerfarne unge mennesker, der lader sig friste af spillet, og at de pågældende, når arrangementet opda- ges, typisk har mistet de betydelige beløb, som de har skudt ind i spillet. Det forudsættes i den forbindelse, at selve det at foretage et indskud og dermed deltage i pyramidespillet ikke anses som forsøg på at udbyde spillet til andre.

Det skal fremhæves, at det straffri område for deltagere er begrænset til den blotte deltagelse. Udbreder en deltager spillet ved at hverve nye deltagere, vil der således være tale om at »udbyde pyramidespil«, hvilket er strafbart efter den nye bestemmelse. Også forsøg og medvirken vil i den forbindelse være strafbart.

Spørgsmålet om konfiskation ved pyramidespil afgøres efter straffelovens almindelige konfiskationsregler, herunder straffelovens § 75. I det omfang en deltager i pyramidespil måtte have et erstatningskrav i anledning af deltagelsen, afgøres spørgsmålet om, hvorvidt et eventuelt konfiskeret beløb kan anvendes til dækning af erstatningskravet, ligeledes efter de almindelige regler herom i straffelovens § 77.

Det må antages, at en person, der har deltaget i en forbudt aktivitet som pyramidespil, normalt ikke vil kunne kræve sit indskud dækket i et konfiskeret udbytte. Justitsministeriet har derfor overvejet, om der burde medtages en særlig bestemmelse om, at beløb, der konfiskeres i forbindelse med pyramidespil, skal tilbageføres til deltagerne.

Imod en sådan bestemmelse taler imidlertid, at pyramidespil generelt er en uønsket aktivitet, og at det er et led i spillet, at de enkelte deltagere efterfølgende skal udbrede spillet til nye deltagere. Desuden taler præventive hensyn imod at indføre en særlig adgang til tilbagesøgning for deltagerne, ligesom en sådan særlig bestemmelse må antages at medføre betydelige praktiske problemer vedrørende fordelingen af det konfiskerede beløb. Det vil således være meget vanskeligt og ressourcekrævende at fastlægge, hvem der i givet fald skal have andel i et konfiskeret beløb, idet deltagerne typisk vil udgøre en meget stor og ubestemt kreds af personer, ligesom det måtte sikres, at

der kun skete tilbagebetaling til dem, der ikke selv efterfølgende har udbudt eller forsøgt at udbyde spillet til andre.

Justitsministeriet har på den baggrund ikke fundet anledning til at foreslå en særlig bestemmelse om, at beløb, der konfiskeres i forbindelse med pyramidespil, skal tilbageføres til deltagerne.

### 3.3. Sanktionen

Indsamlingsloven indeholder i dag alene hjemmel til bødestraf.

Dette er efter Justitsministeriets opfattelse utilstrækkeligt ved pyramidespil. Som anført ovenfor kan arrangørerne ved sådanne spil tjene meget store beløb ved at udnytte ofte uerfarne og letsindige unge mennesker, der ved udsigten til en hurtig gevinst - men uden at være tilstrækkeligt opmærksomme på tabsrikoen - lader sig lokke til at satse store beløb, eventuelt i forbindelse med en pågående markedsføring, der sætter de pågældende under et betydeligt pres for at deltage og for efterfølgende at hverve nye deltagere. Efter omstændighederne kan den udnyttelse, der finder sted i forbindelse med pyramidespil, antage ågerlignende karakter.

Det foreslås på den baggrund, at udbud af pyramidespil straffes med bøde, hæfte eller under skærpende omstændigheder med fængsel indtil 2 år.

Fængselsstraf tænkes navnlig anvendt i forhold til mere professionelle arrangører (bagmænd), hvor spillet efter antallet af deltagere og størrelsen af de involverede pengebeløb og den måde, det markedsføres på, må anses for erhvervsmæssigt.

Et strafmaksimum på 2 års fængsel skal navnlig ses i lyset af den mulighed for meget store økonomiske gevinster/tab, som spillene giver, sammenholdt med den udnyttelse af deltagerne, der ofte finder sted. Samtidig bringes sanktionen herved på et niveau, der i højere grad end hidtil svarer til niveauet i de øvrige nordiske lande.

Skærpelsen af strafferammen indebærer tillige, at der åbnes mulighed for i videre omfang at kunne anvende retsplejelovens bestemmelser om straffeprocessuelle indgreb. Desuden vil forsøg derved blive gjort strafbart, jf. straffelovens § 21, stk. 3, og ovenfor under pkt. 3.2. Dette vil gælde, uanset at strafferammen alene indeholder mulighed for fængsel under skærpende omstændigheder. Der vil således også kunne straffes for forsøg, selv om der ikke foreligger skærpende omstændigheder.

For deltagere, der udbreder spillet ved at hverve (et mindre antal) nye deltagere, bør der efter Justitsmini-

steriets opfattelse normalt kun kunne blive tale om bødestraf.

Justitsministeriet har ikke fundet grundlag for at hæve strafferammen for andre overtrædelser af indsamlingsloven.

Der er desuden i lovforslaget medtaget en bestemmelse om straf for juridiske personer.

### 3.4. Forbudets geografiske rækkevidde

Indsamlingsloven indeholder ikke bestemmelser, der fastlægger lovens geografiske anvendelsesområde. Det må derfor bero på en fortolkning af loven og dens enkelte bestemmelser, om lovens bestemmelser alene gælder på indsamlinger, der finder sted på dansk område, eller om lovens bestemmelser i et vist omfang også gælder for indsamlinger, der foregår i udlandet.

Efter Justitsministeriets opfattelse må det antages, at indsamlingsloven er begrænset til indsamlinger, der finder sted her i landet. Handlinger i udlandet vil således kun være omfattet af loven, hvis de knytter sig til en indsamling i Danmark. En person, der fra f.eks. Tyskland foranstalter en indsamling i Danmark ved telefoniske henvendelser, vil således være omfattet af loven, selv om telefonopkaldene foretages fra tysk område.

I forbindelse med kriminaliseringen af pyramidespil må der tages stilling til den geografiske udstrækning af dette forbud.

Fastsættes der ikke særlige bestemmelser herom, må det i overensstemmelse med det ovenfor anførte antages, at forbudet er begrænset til at gælde for udbud af pyramidespil, der finder sted her i landet. Forbudet vil således ikke blot omfatte den, der under ophold her i landet udbyder spillet, men også den, der under ophold i udlandet derfra udbyder spillet i Danmark, f.eks. ved telefonisk eller elektronisk henvendelse til personer, som den pågældende ønsker at hverde som deltagere.

Udbud af pyramidespil i Danmark vil også kunne ske via Internettet. Selv om både udbyderen og den web-server, der benyttes, befinder sig i udlandet, må et udbud efter Justitsministeriets opfattelse (også) anses for foretaget her i landet - og dermed være omfattet af forbudet - hvis udbudet specifikt tager sigte på brugere i Danmark (f.eks. gennem særlige foranstaltninger, der specielt retter sig imod de danske Internetbrugere).

Udbud af pyramidespil, der efter det foran anførte foretages i Danmark, er undergivet dansk straffemyndighed efter reglerne i straffelovens § 6 (eventuelt sammenholdt med § 9).

Finder spillet derimod i det hele sted i udlandet, hvilket vil være tilfældet, hvis både udbyderen og de personer, der udbydes til, befinder sig uden for Danmark, må forholdet antages at falde uden for det gældende geografiske anvendelsesområde for indsamlingsloven. Dette gælder i hvert fald, hvis hverken udbydere eller deltagere har tilknytning til Danmark. Det må imidlertid antages, at det også gælder i tilfælde, hvor udbydere og deltagere er danskere, der har taget midlertidigt ophold i udlandet f.eks. i forbindelse med ferie eller kursus. Det afgørende for spillets lovlighed vil i sådanne tilfælde være lovgivningen i det pågældende land og ikke den danske indsamlingslov.

Justitsministeriet har derfor overvejet, om lovens anvendelsesområde bør udstrækkes, således at det sikres, at også udbud af pyramidespil i udlandet i et vist omfang er omfattet.

Det foreslåede forbud mod pyramidespil i Danmark vil kunne medføre, at arrangørerne flytter spillene til andre lande, f.eks. ved at arrangere rejser for herboende til udlandet. Det er efter Justitsministeriets opfattelse væsentligt at sikre, at forbudet mod pyramidespil ikke kan omgås ved at henlægge spillene til en lokalitet uden for landets grænser og så i øvrigt gennemføre spillene over for en dansk deltagerkreds.

Justitsministeriet finder det derfor rigtigst at medtage en bestemmelse i forslagets § 6, stk. 3, om, at strafansvaret tillige skal gælde i tilfælde, hvor udbud af pyramidespil finder sted i udlandet, hvis udbyderen er bosat i Danmark, og de personer, spillet udbydes til, omfatter personer, der er bosat i Danmark. Handlingen vil i medfør af straffelovens § 8, nr. 2, høre under dansk straffemyndighed, uanset om handlingen er strafbar efter lovgivningen i det land, hvor den har fundet sted.

Det skal fremhæves, at der alene er tale om en begrænset udvidelse af lovens geografiske anvendelsesområde på dette punkt. Udvidelsen angår alene de klare omgælses tilfælde. I det omfang enten udbyderen eller de personer, spillet udbydes til, er bosat uden for Danmark, vil udbyderen ikke være omfattet af strafansvaret, når spillet i det hele finder sted i udlandet.

### 4. Lovforslagets økonomiske og administrative konsekvenser mv.

Forslaget forventes ikke at få økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige af betydning.

Lovforslaget har ingen miljømæssige konsekvenser.

EU-retten vil ikke være til hinder for et forbud mod pyramidespil som det foreslåede.

Uanset om foranstaltning af pyramidespil måtte kunne karakteriseres som en økonomisk aktivitet omfattet af EF-traktaten, er der Justitsministeriets opfattelse, at et forbud som det foreslåede er tilladt efter EU-retten. Forbudet gælder uden forskelsbehandling på grund af nationalitet, det varetager hensynet til beskyttelse af forbrugerne (potentielle deltagere i spillet) og samfundsordenen. Der er således tale om hensyn, der efter EF-domstolens praksis kan retfærdiggøre forbud mod lotterier m.v., jf. EF-domstolens dom af 24. marts 1994 i sag C-275/92, Schindler, Sml. I, s. 1039, og dom af 21. september 1999 i sag C-124/97, Läära.

### 5. Hørte myndigheder og organisationer

Lovforslaget har været sendt til høring hos: Præsidenterne for Østre og Vestre Landsret, præsidenten for Sø- og Handelsretten, præsidenterne for Københavns Byret og for retterne i Århus, Odense, Ålborg og Roskilde, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Rigsadvokaten, Rigspolitichefen, Politidirektøren i København, Foreningen af Politimestre i Danmark, Politifuldmægtigforeningen, Politiforbundet i Danmark, Dansk Kriminalpolitiforening, Advokatrådet, Det Danske Center for Menneskerettigheder, Det Danske Handelskammer, Dansk Handel og Service, Dansk Markedsføringsforbund og Forbrugerrådet.

### Vurdering af konsekvenser af lovforslag

	Positive konsekvenser/mindreudgifter (hvis ja, angiv omfang)	Negative konsekvenser/merudgifter (hvis ja, angiv omfang)
Økonomiske konsekvenser for stat, kommuner og amtskommuner	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for stat, kommuner og amtskommuner	Ingen	Ingen
Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Miljømæssige konsekvenser	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for borgerne	Ingen	Ingen
Forholdet til EU-retten	Lovforslaget er foreneligt med EU-retten, jf. afsnit 4.	

### Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

#### Til § 1

Til nr. 1, 2 og 4.

Lovens overskrift ændres således, at det af overskriften fremgår, at loven dels vedrører offentlige indsamlinger (lovens hidtidige anvendelsesområde), dels vedrører pyramidespil. Samme opdeling kommer til udtryk i opdelingen i kapitler, således at kapitel 1 vedrører offentlige indsamlinger, kapitel 2 vedrører pyramidespil, og kapitel 3 vedrører fælles bestemmelser om straf og ikrafttræden m.v.

Det ønskes herved tydeliggjort, at pyramidespil er forbudt, uanset om spillet har en sådan form, at det kan karakteriseres som en indsamling, jf. herved ovenfor under pkt. 1.5., og uanset om hvervningen foregår offentligt.

Hvervningen af deltagere til et pyramidespil vil normalt indebære, at senere led i kæden er ophavsmanden ubekendt. Pyramidespil vil derfor typisk indebære, at der reelt er offentlig adgang til deltagelse i spillet. Med anbringelsen af bestemmelserne om pyramidespil i et selvstændigt kapitel understreges det imidlertid, at pyramidespil er forbudt, uanset om det foregår offentligt eller under mere lukkede former. Det er Justitsministeriets opfattelse, at de samme beskyttelseshensyn gør sig gældende, uanset hvor spillet udbydes.

Til nr. 3

Om pyramidespillets struktur og afgrænsningen overfor pyramidesalg henvises til lovforslagets almindelige bemærkninger.

Tre elementer kendetegner de pyramidiske arrangementer, som ønskes omfattet af forbudet.



Den første betingelse, der stilles for at anse et pyramidearrangement for omfattet af forbudet, er, at deltager kræver indskud af penge eller andre økonomiske værdier.

Kræves der et indskud i form af penge som betingelse for at deltage, vil betingelsen være opfyldt, uanset hvor lille et beløb, der er tale om. Indskud kan endvidere antage form af et krav om minimumskøb af varer, andre formuegoder eller arbejds- og tjenesteydelser til en pris, der klart overstiger markedsprisen. Ved indskud af andet end penge, må det ligeledes bero på en konkret vurdering, om indskuddet har en økonomisk værdi. Indskud, der består i genstande af en helt ubetydelig værdi, f.eks. glansbilleder eller postkort, forudsættes ikke omfattet af forbudet.

Den anden betingelse, der skal være opfyldt, er, at deltagerne stilles mulighed for økonomisk gevinst i udsigt. Der kræves ikke en sikker udsigt til økonomisk gevinst. Det vil således være tilstrækkeligt, at der er en chance herfor. Gevinsten kan bestå i penge eller i andre - ikke helt ubetydelige - værdier, jf. ovenfor. Afgørende er alene, om deltagerne stilles en vinding i udsigt, ikke om de rent faktisk opnår den. Det er endvidere uden betydning, om der er tale om central eller decentral udbyttefordeling, hvorfor også traditionelle kædebreve er omfattet.

Den tredje betingelse er, at den økonomiske vinding hovedsageligt hidrører fra indskud fra deltagere i arrangementet. Denne betingelse indebærer, at forbudet alene rettes mod de pyramidiske arrangementer, hvor aktiviteten i pyramiden hovedsageligt består i at hverve nye medlemmer med henblik på at opnå indskud fra disse.

Uden for lovforslagets område falder således som omtalt under punkt 3 egentlige salgsorganisationer, der er pyramidisk opbygget. Afgrænsningen mellem sådanne salgsorganisationer og pyramidespil vil bero på en konkret vurdering af det enkelte arrangement. Det er ikke afgørende, hvad arrangementet kaldes, men derimod hvad det reelt indeholder.

Til nr. 5.

Den strafbare handling er at udbyde pyramidespil. Det er således uden betydning for fuldbyrdelsen af gerningsindholdet, at det ikke lykkes at hverve delta-

gere til spillet - f.eks. fordi politiet kommer til stede, eller ingen ønsker at deltage.

At udbydelsen er strafbar indebærer også, at det ikke kun er arrangørerne, der kan straffes, men også den enkelte deltager, som udbyder spillet til nye deltagere.

Straffelovens almindelige regler om medvirken og forsøg finder endvidere anvendelse. En udbyder vil således kunne straffes, hvis den pågældende foretager forsøgshandlinger, der sigter mod at udbyde spillet.

Selve deltagelsen i pyramidespillet foreslås ikke omfattet af det strafbare område. En deltager vil således alene kunne straffes, hvis den pågældende udbyder spillet til andre eller foretager forsøgshandlinger, der sigter mod at udbyde spillet. Det er i den forbindelse forudsat, at en deltagelse, der alene består i at indbetale indskud til et tidligere led i pyramiden eller til initiativtageren, ikke er omfattet af det strafbare område for forsøg.

Måden, hvorpå spillet udbydes, er uden betydning i forhold til afgrænsningen af det strafbare område. Det er således uden betydning, om det sker ved anvendelse af brev, ved personlig kontakt, møder, via elektroniske medier eller på anden måde.

Der skabes med bestemmelsen mulighed for at idømme frihedsstraf, ligesom der skabes mulighed for at straffe udbud af pyramidespil i udlandet, i det omfang de involverede har bopæl her i landet. Der henvises herom til lovforslagets almindelige bemærkninger.

Endvidere indsættes der med forslaget en almindelig bestemmelse om strafansvar for selskaber m.v., som også gælder i forhold til de øvrige bestemmelser i indsamlingsloven.

#### Til § 2

Det foreslås, at loven træder i kraft dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende.

#### Til § 3

I bestemmelsen fastsættes det, at loven ikke gælder for Færøerne og Grønland, men at den ved kgl. anordning kan sættes i kraft for Grønland med de afvigelser, som de særlige grønlandske forhold tilsiger. Bestemmelsen svarer til hovedlovens bestemmelse herom.

**Lovforslaget sammenholdt med gældende lov***Gældende formulering**Lovforslaget*

§ 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.

1. Lovens *titel* affattes således:

»*Lov om offentlige indsamlinger og pyramidespil*«

2. Før § 1 indsættes som kapiteloverskrift:

»Kapitel 1  
*Offentlige indsamlinger*«

*Gældende formulering*

- 3) Indsamlinger gennem dagblade til almenkendte, velgørende institutioner, såfremt der af det indsamlede blad gives kvittering til bidragsyderne gennem offentliggørelse af bidragslister og der fra de modtagende institutioner gives kvittering, som offentliggøres af bladet.

*Lovforslaget*

## 3. Efter § 5 indsættes:

## 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 hovedsageligt hidrører fra indskud fra deltagere, der efterhånden indtræder i arrangementet.«

## 4. Før § 6 indsættes som kapiteloverskrift:

## »Kapitel 3

*Straf og ikrafttræden m.v.«*

## 5. § 6 affattes således:

§ 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. I forskrifter, der udfærdiges i medfør af § 3, kan der fastsættes straf af bøde for overtrædelse af bestemmelser i forskrifterne.

»§ 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, hæfte 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.

*Gældende formulering**Lovforslaget*

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

Til lovforslag nr. L 16. Skriftlig fremsættelse (6. oktober 1999)

**Justitsministeren (Frank Jensen):**

Herved tillader jeg mig for Folketinget at fremsætte:

*Forslag til lov om ændring af lov om offentlige indsamlinger (Forbud mod pyramidespil).*

(Lovforslag nr. L 16).

Ved en dom afsagt af Østre Landsret i marts 1999 blev de tiltalte i en sag om pyramidespil frifundet for overtrædelse af indsamlingsloven. Efter Østre Landsrets afgørelse mangler der en klar hjemmel til at straffe udbydelsen af pyramidespil. Hensigten med dette lovforslag er at tilvejebringe denne hjemmel.

Forbudet mod pyramidespil er 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. Udenfor det område, som tilsigtes reguleret af lovforslaget, falder pyramidisk opbyggede salgsorganisationer. Sådanne systemer er karakteriseret ved et pyrami-

disk opbygget forhandlernet, hvor de enkelte forhandlere - udover eventuelt direkte salg - opnår provision af de nedre forhandlerleds omsætning.

Den straffbare handling består i at udbrede pyramidespil. Den blotte indbetaling af indskud til initiativtagerne eller tidligere led i pyramiden er således ikke selvstændigt kriminaliseret.

Det foreslås, at udbud af pyramidespil straffes med bøde, hæfte eller under skærpende omstændigheder med fængsel indtil 2 år. Strafferammen indebærer, at der åbnes mulighed for i videre omfang at kunne anvende retsplejelovens bestemmelser om straffeprocessuelle indgreb.

Strafansvaret foreslås udtrakt til at gælde i tilfælde, hvor udbud af pyramidespil finder sted i udlandet, hvis udbyderen er bosat i Danmark, og de personer, spillet udbydes til, omfatter personer, der er bosat i Danmark.

Idet jeg henviser til lovforslaget og de ledsagende bemærkninger, skal jeg herved anbefale forslaget til det høje Tings velvillige behandling.