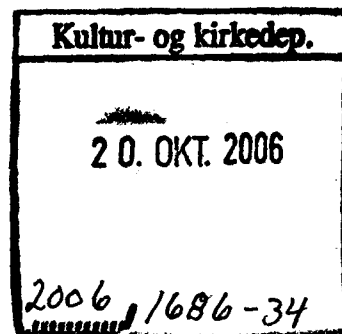


22249534



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

Kultur- og kirke departementet
Postboks 8030 Dep.
0030 OSLO



Deres ref.
2006/01686 AØ GP

Vår ref.
200606657- UA HAA/haa

Dato
20.10.2006

Høring - NOU 2006:15 Frivillighetsregister

Justisdepartementet viser til Kultur- og kirke departementets brev av 24. august 2006.

Bakgrunn

I utredningen fremsettes et forslag om en ny lov om frivillighetsregister. Det fremgår at hensikten er å gjøre tilgjengelig informasjon om frivillige organisasjoner (i utredningen omtalt som at registeret vil ha en "opplysningsbankfunksjon", en "politikkutformingsfunksjon" og en "forskningsfunksjon") og at registeret skal sikre frivillige organisasjoner legitimitet (såkalt "legitimeringsfunksjon").

Registrering av frivillig virksomhet skal skje i et samspill mellom Enhetsregisteret og Frivillighetsregisteret. Den enhet som vil registrere seg i Frivillighetsregisteret, må samtidig være registrert i Enhetsregisteret. Frivillighetsregisteret er tenkt som et fristilt register som inneholder andre opplysninger enn dem som fremgår av Enhetsregisteret. De opplysninger som skal registreres i selve Frivillighetsregisteret, vil være opplysninger om hvilken kategori av frivillige virksomheter enheten tilhører og hvilke relasjonelle forhold enheten står i, se lovforslaget § 6 første ledd. Kategoriseringen baserer seg på en mal utviklet ved Johns Hopkins institutt i USA. I tillegg kan registeret inneholde opplysninger om vedtekter, samt opplysninger om når siste regnskapsoppdatering ble sendt Regnskapsregisteret, jf. lovforslaget § 6 annet og tredje ledd.

Justisdepartementet reiser spørsmål om forslaget om et frivillighetsregister er godt nok utredet, og peker på følgende hovedpunkter:

Postadresse
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

Kontoradresse
Akersgt. 42

Telefon - sentralbord
22 24 90 90
Org. nr.: 972 417 831

Plan- og
administrasjonsavdelingen
Telefaks
22 24 95 34

Saksbehandler
Harald Aasa
22245137

- Utredningen omtaler i beskjeden grad gjeldende rett. Det er derfor vanskelig å vurdere nærmere om formålet med loven kunne vært like godt eller bedre ivaretatt gjennom eksisterende ordninger.
- Utredningen har ingen omtale av eller henvisning til tidligere registreringsordninger. Sentralt står lov 1. juni 1934 nr. 1 om foreningsregister, som ble opphevet ved lov 8. januar 1982 nr. 1.
- Utredningen omtaler i beskjeden grad rettsstillingen i andre land. Det pågår for eksempel for tiden et arbeid i Europarådet som det kunne være naturlig å ta i betraktning i forbindelse med et norsk lovforslag.

Gjeldende rett

Utredningen gjennomgår fremveksten av frivillige organisasjoner, men mangler en grundig redegjørelse for gjeldende rett. Det gjør det vanskelig å vurdere om en registrering av frivillige virksomheter kan ivaretas like godt gjennom eksisterende ordninger. I forarbeidene til foretaksregisterloven ble spørsmålet om registrering av foreninger kan skje i Foretaksregisteret tatt opp, men slik registrering ble ikke nærmere regulert i loven. Det synes ikke som om registrering i Foretaksregisteret er nærmere vurdert av utvalget. Når det gjelder Enhetsregisteret og registre administrert av Statistisk Sentralbyrå, er følgende sagt i utredningen punkt 3.7.7, s. 45:

"De definisjoner, institusjonelle sektorkoder og næringskoder som benyttes i Enhetsregisteret og i SSBs registre er i hovedsak rettet inn mot registrering av næringsvirksomhet. Disse klassifiseringssystemene gir dermed ikke noen fullgod løsning for klassifisering av frivillig virksomhet."

Etter Justisdepartementets vurdering ville det vært rimelig å vurdere nærmere som et alternativ om de eksisterende registre kunne tilpasses frivillig virksomhet fremfor å etablere et nytt register.

Nærmere om tidligere ordninger med registrering av frivillig virksomhet

Utredningen drøfter ikke lov 1. juni 1934 nr. 1 om foreningsregister (foreningsregisterloven 1934). Foreningsregisterloven 1934 hadde delvis samme anvendelsesområde som lovforslaget i utredningen.

Et sentralt formål med foreningsregisterloven 1934 var å gi foreninger *rettslig handleevne* gjennom et offentlig register. Loven ga rett, men ikke plikt, til registrering. Bakgrunnen for forslaget om en foreningsregisterlov var de problemene enkelte foreninger hadde i forbindelse med rettshandler i utlandet. Forarbeidene til loven fremholdt særlig Den norske Sjømannsmisjons vanskeligheter i forbindelse med kjøp og salg av eiendom i USA. Loven ble til delvis etter mønster av den danske lov 31. mars 1926 nr. 100 om Forenings-Registeret.

Foreningsregisterloven 1934 ble opphevet ved lov 8. januar 1982 nr. 1. Allerede i 1977 ble det imidlertid sendt ut et høringsnotat med forslag om opphevelse. Det ble vist til at bare et beskjedent antall – ca. 70 – foreninger var registrert. Videre het det i høringsnotatet, gjengitt i Ot.prp. nr. 10 (1981-82) på s. 1:

"Mange av disse foreningene må antas ikke å være i virksomhet i dag. En stor del av de foreningene som er innført, har ikke meldt endringer i f. eks. styrets sammensetning på svært mange år, noe som skulle tyde på at innføringen i registeret ikke har så svært stor betydning for foreningen."

De eneste innvendingene mot forslaget om å oppheve loven kom fra Den norske Sjømannsmisjon og Utenriksdepartementets bibliotek. Utenriksdepartementets bibliotek fremholdt at registeret hadde en ikke ubetydelig informasjons- og opplysningsverdi. Justisdepartementet fant imidlertid at med det beskjedne antall registreringer kunne det ikke bygges på registerets informasjons- eller opplysningsverdi. Loven ble derfor foreslått opphevet.

Spørsmålet om registrering av foreninger ble tatt opp igjen i forarbeidene til lov 21. juni 1985 nr. 78 om registrering av foretak (foretaksregisterloven), jf. Ot.prp. nr. 50 (1984-85) punkt 6.1.4, s. 28:

"Spørsmålet om foreninger og organisasjoner generelt bør gis registreringsrett, er ikke berørt i Registreringslovutredningen. Det kan være grunn til å nevne at Justisdepartementet siden 1934 har ført et sentralt foreningsregister (lov 1. juni 1934 nr. 1 om Foreningsregistre), og at denne registreringsordning nylig er opphevet. Begrunnelsen for opphevelsen var at registreringsordningen, som var frivillig, ble lite benyttet og at det ble ansett for å være lite behov for ordningen.

Departementet finner det ikke naturlig på det nåværende tidspunkt å foreslå regler om frivillig registrering av foreninger, organisasjoner m.m. En vil imidlertid ikke se bort fra at foretaksregisteret, om dette blir videre utbygget og utviklet, i fremtiden bør kunne utvides til også å omfatte rettssubjekt som nevnt."

Etter Justisdepartementets vurdering hører en drøftelse av tidligere ordninger med når det fremsettes et forslag om et nytt register.

Utenlandsk rett

Vi savner også en oversikt over utenlandsk rett i utredningen. Det vil være relevant å se på hvordan tilsvarende registre eventuelt fungerer i andre land.

Det nevnes at også den danske loven om Forenings-Registeret ble opphevet ved lov 3. desember 1997 nr. 884.

Utredningen nevner at Johns Hopkins-malen legges til grunn for nasjonal svensk statistikk, men forklarer ikke hvorvidt man i Sverige har registerordninger som tilsvarer den som nå foreslås etablert i Norge.

Justisdepartementet vil ellers peke på det pågående arbeidet med frivillige organisasjoners rettslige status i Europarådet. Rapporten som ligger til grunn for arbeidet, *Legal framework for the setting-up and functioning of non-governmental organisations in Europe, ONG (2005) 1*, gir blant annet en oversikt over rettstilstanden i 16 av Europarådets medlemsstater. Det fremgår der at mange av statene har registreringsordninger for slike organisasjoner, men i de fleste statene er registrering en betingelse for organisasjonenes status som eget rettssubjekt ("legal personality"). I det norske lovforslaget forutsettes det at registeret bare vil være for foreninger som allerede regnes som egne rettssubjekter, jf. merknadene til lovforslaget § 4.

Økonomiske og administrative konsekvenser

I kapitlet om økonomiske og administrative konsekvenser vises det til at det i dag er over 120.000 foreninger i Norge. Det antas i utredningen at ca. 60.000 av disse vil registrere seg i Frivillighetsregisteret. Per i dag er det registrert ca. 30.000 lag og foreninger i Enhetsregisteret. Utredningen bygger på en forutsetning om at disse og ytterligere 30.000 til vil ha så sterk interesse av å stå registrert i et frivillighetsregister, at de vil velge dette. I lys av at Frivillighetsregisteret bare vil inneholde et fåtall opplysninger – utover de opplysninger som registreres i Enhetsregisteret – synes anslagene etter vår vurdering å være noe optimistiske.

Forslaget om en ny lov

Som det fremgår av merknadene ovenfor, er vi ikke overbevist om at reguleringen av frivillighetsregisteret bør utformes som en egen lov, og at det er behov for regulering av et slikt omfang som utvalget foreslår. Vi har ikke innvendinger mot at frivillighetsregisteret gis en lovmessig forankring, men mener det bør grundig overveies om reguleringen kan gjennomføres på en enklere måte f.eks. ved at reglene knyttes til foretaksregisterloven eller enhetsregisterloven. I den forbindelse bør det vurderes om det kan være hensiktsmessig med en forskriftshjemmel i loven og nærmere regulering av registeret i en forskrift.

Merknader til enkelte av bestemmelsene i lovforslaget

Lovforslaget § 10 angir at endringer i opplysninger som nevnt i § 6 første ledd, eventuelt også andre og tredje ledd, skal meldes "uten ugrunnet opphold". Dette er et strengt krav, særlig med henblikk på hva endringsmeldingen kan gjelde. Som eksempel nevnes "eventuelle relasjonelle forhold i henhold til kriterier for kategorisering fastsatt i forskrift", jf. forslaget § 6 første ledd. Det kan være vanskelig å avgjøre når en meldeplikt her inntreffer.

Lovforslaget regulerer ikke situasjonen der vilkårene for registrering er falt bort, for eksempel på grunn av overgang til fortjenestebasert virksomhet. Forslaget § 12

regulerer situasjonen der "opplysninger som pliktes meldt ikke er innkommet". Paragraf 10 omhandler hvilke endringer som pliktes meldt til registeret og viser til §§ 6 og 7. Grunnkravene for å stå registrert følger imidlertid av § 4. Det synes ikke å gjelde noen plikt etter ordlyden til å melde endringer i de forholdene som er regulert av § 4. For foreninger som dermed ikke lenger oppfyller de grunnleggende kravene til å stå registrert, vil registeret kunne gi misvisende opplysninger.

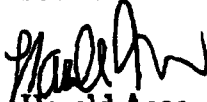
Det er ikke nærmere angitt i lovforslaget hvem som skal være registerfører. Enhetsregisterloven § 3 første ledd annet punktum har en egen bestemmelse om registerfører.

Innledningen til § 4 gjentar innledningen til § 3. Vi foreslår at § 4 i stedet innledes med "Som registreringsenhet regnes:".

Annet

Justisdepartementet foreslår at det eventuelt bør skje en etterkontroll av hvordan loven eventuelt fungerer.

Med hilsen


Harald Aass
seniorrådgiver


Helge Brunvoll
førstekonsulent