

Oslo, 27.2.23

Oppfølging av rapport om foreningslov

Vi viser til møte i Nærings- og fiskeridepartementet 15.12.22 og brev datert 24.1.23. Vi setter pris på at departementet tok initiativ til møtet og at vi får anledning til å komme med innspill. Vi er også glade for at Kulturdepartementet nå er involvert i prosessen. Frivillighet Norge, Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU) og Norges Røde kors er bedt om å komme med synspunkt på hvilke alternative prosesser som kan være aktuelle for det videre arbeidet og hvilke problemstillinger vi ser ved at det ikke finnes lovregulering av foreninger.

Problemstillinger knyttet til at det ikke finnes en foreningslov

Selv om det ikke finnes en foreningslov i Norge, så finnes det lovregulering av foreninger. Foreninger er juridiske enheter og det er en rekke lover som regulerer ulike sider ved foreningers virksomhet, for eksempel når en forening er arbeidsgiver, har en økonomi av en viss størrelse eller har eiendom. Dette er viktig å understreke slik at det ikke skapes et inntrykk av at foreningers virksomhet ikke er lovregulert. Det som ikke er regulert gjennom en egen lov er selve *organisasjonsformen* forening.

Basert på kontakten med departementet opplever vi at departementet ser følgende problemstillinger knyttet til at det ikke finnes en foreningslov i Norge:

- Kravene til hvem som skal kunne kalle seg en «forening» er ikke demokratisk forankret.
- Noen økonomiske foreninger blir tolket inn under virkeområdet for samvirke-lova, noe som gjør at disse blir pålagt strengere krav enn om de hadde blitt regnet som foreninger.
- Det er risiko for både interne konflikter og at foreninger blir misbrukt i økonomisk kriminalitet.

Vi tar utgangspunkt i disse, og legger også til noen øvrige kommentarer om regulering av foreninger.

Ad manglende demokratisk forankring av foreningsbegrepet

Vi har forstått at departementet mener det er et problem at Stortinget ikke har vedtatt hva som er de grunnleggende kravene for å bli anerkjent som en forening i Norge. Vi opplever ikke dette som et problem i dag. Foreninger er demokratisk styrt, og selv om staten ikke har gitt regler for hvordan en forening skal være organisert er dette likevel forankret i hver enkelt forenings medlemsdemokrati. Foreningsformen har en lang historie i Norge, og det er stor kjennskap til og forståelse for hva som er de grunnleggende kravene for å bli regnet som en forening. Selv om den ulovfestede foreningsretten er omfattende, er de grunnleggende kravene som det offentlige må sjekke ved registrering i enhetsregisteret ganske begrenset og lett tilgjengelig på Brønnøysundregistrene sine hjemmesider.

Dette synliggjøres også av det relativt lave antallet klagesaker, hvor departementet oppgir totalt 54 klagesaker på totalt 58 157 meldinger om registrering/ending/sletting av foreninger i 2022.

Vi er likevel enige med departementet i at det prinsipielt sett kunne vært bra om lovgiver vedtok hva som skal være minimumskravene for å kunne registrere seg i offentlige registre som forening. En slik klargjøring kan også være nyttig i internasjonal sammenheng, for å lettere kunne definere hva en forening er i Norge. Vi mener imidlertid ikke at det er behov for en egen foreningslov for å oppnå dette. En annen mulig løsning er å legge inn minimumskravene i enhetsregisterloven, slik at kravene for å stå i enhetsregisteret med organisasjonsformen forening blir demokratisk forankret.

Ad forholdet mellom foreninger og samvirker

Vi opplever ikke skillet mellom organisasjonsformene forening og samvirkeforetak som uklare i dag, og i dialogen med Frivillighet Norges medlemsorganisasjoner har ikke dette kommet opp som en utfordring. Det er stor enighet om at foreninger er selveiende og at medlemmer i en forening ikke har økonomiske rettigheter i foreningen. Dette i motsetning til samvirkeforetak, hvor medlemmene har økonomiske rettigheter. Frivillighet Norge har ikke funnet eksempel blant våre medlemmer på at denne grensen er uklar eller skaper problemer i dag.

Dersom det er krevende å følge opp kravene i samvirkelova for mindre samvirkeforetak, mener vi at det er naturlig å vurdere om mindre samvirker kan unntas fra noen av disse kravene. Dette vil være en mindre inngripende måte å løse dette problemet på enn å opprette foreningslov som vil gjelde for alle foreninger.

Vi har oppfattet på departementet at veilag er en spesiell type konstruksjon som skaper utfordringer. Vellenes fellesorganisasjon, som er medlem i Frivillighet Norge, organiserer blant annet flere veilag. De opplever ikke at det er noen store utfordringer knyttet til organisasjonsform for veilag, da dette er regulert i veiloven allerede. Veiloven pålegger ikke en bestemt organisasjonsform i dag.

Ad risiko for interne konflikter og at foreninger blir misbrukt i økonomisk kriminalitet

Interne konflikter forekommer i foreninger, som i andre organisasjonsformer. Vi har ikke en systematisk oversikt over interne konflikter og det er derfor ikke mulig å gi en vurdering av omfanget på slike konflikter eller årsaken til konflikter. Dersom en konflikt skyldes lovbrudd kan konflikten håndteres av politi og domstoler, uten behov for en egen foreningslov. Misbruk av

foreninger i økonomisk kriminalitet rammes av straffeloven, og det er foreløpig uklart for oss hvorfor en foreningslov vil bidra til mindre risiko for dette.

Den typen konflikter som kan forebygges av en foreningslov er konflikter knyttet til indre forhold i foreningen, for eksempel rettigheter og plikter for medlemmer, intern saksbehandling og foreningens ledelse. Foreninger er i dag fritt til å regulere disse forholdene gjennom vedtekter, og slik ønsker vi fortsatt at det skal være. Dette ivaretar foreningenes egenart.

Selv om konflikter kan svekke en forenings mulighet til å realisere sitt formål, og være en personlig belastning for de som er involvert, mener vi at det ikke er statens oppgave å forebygge eller løse konflikter knyttet til foreningers indre forhold. Det er også en risiko for at en foreningslov i seg selv kan skape konflikter knyttet til interne forhold. Selv om en foreningslov skulle tillate å ha andre vedtekter, vil «fravikende» vedtekter kunne bli brukt i interne konflikter ved å holde disse opp mot loven.

Øvrige kommentarer

LNU og Frivillighet Norges medlemsorganisasjoner opplever at det er stort behov for kompetanse i sektoren knyttet til styrearbeid i foreninger, rettigheter og plikter for styremedlemmer i foreninger og god organisasjonsdrift. Både Frivillighet Norge, LNU og en rekke andre organisasjoner tilbyr slik opplæring i dag. Vi stiller ikke krav om medlemskap i Frivillighet Norge eller LNU for å delta på våre kurs for små og nystartede organisasjoner. Vi kan skalere opp dette tilbudet og tilby det til flere i et samarbeid med myndighetene hvis dette er ønskelig.

Vi støtter målet om forenkling og avbyråkratisering for frivilligheten og å gjøre det enklere å starte og drive en frivillig organisasjon. En utfordring for frivilligheten er at ulike lover og tilskudsregelverk har ulike definisjoner av hva som er en frivillig organisasjon. Her er det et behov for en opprydning. Vi tror imidlertid ikke at den foreslåtte foreningsloven vil bidra til forenkling av dette, siden hovedproblemet her ikke er knyttet til definisjonen av «forening», men til andre krav som stilles for å komme innenfor ulike lover og regelverk. Vi mener at dette forenklingsarbeidet må bruke Frivillighetsregisteret som verktøy og følge veilederen for forenkling av statlig tilskudd til frivillige organisasjoner. Frivillighetsregisteret har som formål å forbedre og forenkle samhandling mellom frivillig virksomhet og offentlige myndigheter og å legge til rette for det offentliges politikk overfor frivillig virksomhet og veilederen skal bidra til forenkling og mest mulig ensartet bruk av begreper og praksis.

Alternative prosesser for videre arbeid med saken

Vi anbefaler ikke en videre prosess med utgangspunkt i lovforslaget som arbeidsgruppen har lagt fram. Dette forslaget er svært omfattende og regulerer en rekke interne forhold mellom medlemmer og organisasjoner som vi mener at det bør være opp til organisasjonene å selv regulere gjennom vedtekter og øvrige interne regelverk.

Vi oppfordrer departementet til å vurdere om de problemstillingene myndighetene og organisasjonene opplever i dag knyttet til at det ikke finnes en foreningslov kan løses på andre og mindre inngripende måter enn ved å innføre en foreningslov basert på arbeidsgruppens forslag. Muligheter vi mener bør vurderes er:

- Å utvikle bedre veiledning knyttet til etablering og drift av foreninger som kan publiseres på Brønnøysundregistrenes hjemmesider og andre relevante steder. Frivillighet Norge og LNU vil gjerne bistå i et slikt arbeid.
- Å inkludere kravene for å bli registrert som forening i offentlige registre i enhetsregisterloven, slik at disse blir demokratisk forankret gjennom stortingsvedtak.
- Å endre samvirkelova slik at det blir lettere å drive et samvirkeforetak av mindre størrelse for å forenkle hverdagen for enheter med liten økonomi, men hvor medlemmer har økonomiske rettigheter i enheten og som dermed ikke er foreninger.
- Å justere paragrafen i veglova om veglag dersom denne skaper utfordringer for veglag som er foreninger.

Behov for medvirkning fra frivillig sektor

Dersom regjeringen vil gå videre med saken forutsetter vi at det vil være med skikkelig medvirkning fra frivillig sektor. Om det fortsatt er aktuelt å lage en foreningslov må det oppnevnes et offentlig utvalg som får i oppdrag å gjennomgå rettsreglene for frivillig sektor. Frivillig sektor må være sterkt representert i utvalget. Utvalget må diskutere hvilke problemer en eventuell foreningslov skal løse, og bør kunne foreslå flere tiltak enn en foreningslov, for eksempel veiledere, eller å peke på øvrige lover som kan løse problemene som identifiseres. Utvalgets arbeid må koordineres med andre relevante prosesser i frivillighetspolitikken, for eksempel gjennomgangen av frivillighetsregisterloven i regi av Kulturdepartementet.

Med vennlig hilsen

Stian Slotterøy Johnsen, Generalsekretær Frivillighet Norge

Martine Tønnessen, Generalsekretær Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner

Simen Saxebøl, Enhetsleder strategi og ledelsesstøtte Norges Røde Kors