

Brønnøysundregistrene
Postboks 900
8910 Brønnøysund

Deres ref

Vår ref

Dato

24/5275-4

25. oktober 2024

Folkehelseforbundet, org.nr. 933 668 614 – anmodning om fornyet behandling

Vi viser til klage datert 25. juni 2024 fra Roar Mikkelsen. Enhetsregisteret traff vedtak i saken den 24. juni 2024. Innstilling i klagesaken ble oversendt fra Enhetsregisteret til Nærings- og fiskeridepartementet for endelig avgjørelse den 18. juli 2024.

Klagen gjelder Enhetsregisterets vedtak om å nekte registrering av Folkehelseforbundet som forening i Enhetsregisteret.

Nærings- og fiskeridepartementet har kommet til at saken ikke er tilstrekkelig vurdert av Enhetsregisteret, og sender den tilbake for fornyet vurdering. Bakgrunnen for departementets vurdering følger nedenfor.

Om saken

Enhetsregisteret mottok 29. mai 2024 melding om registrering av Folkehelseforbundet som forening. Vedlagt meldingen lå stiftelsesdokumentet og vedtekter datert 26. mai 2024. I registermeldingen er foreningens formål beskrevet slik: *«Folkehelseforbundet er en cannabisklubb som fremmer helse og rettssikkerhet. Vi er dedikert til å kjempe for menneskerettigheter, gi rehabiliteringsstøtte, samt øke bevissthet om helse og grunnlov. Vi står opp for grunnlovens prinsipper i tider med panikk og slik har vi en positiv innvirkning på lokalsamfunn og enkeltpersoner.»* Formålet er bredt beskrevet i de vedlagte stiftelsesdokumentene. Det fremkommer der blant annet at i § 2 *«Vi tilbyr [...] et lokale hvor medlemmer kjøpe opp til 100 gram cannabis i måneden [...]»*.

Av stiftelsesdokumentet fremgikk det at Roar Mikkelsen ble valgt til styreleder og Stig Kalsnes til nestleder. I registreringsmeldingen av 29. mai 2024 var Kalsnes oppført som innehaver av signatur og prokura.

Registreringen ble nektet i vedtak av 24. juni 2024. Begrunnelsen var i hovedsak begrunnet med at formålsparagrafen i foreningens vedtekter tillot foreningen rett til å begå omsetning av cannabis, og det er også påpekt at hele styret slik det fremgikk av stiftelsesdokumentet ikke var meldt inn til registrering. Meldingen ble derfor nektet registrert, jf. enhetsregisterloven § 17, jf. § 19.

I innstillingen 18. juli 2024 besluttet Enhetsregisteret å opprettholde nektingsvedtaket av 24. juni 2024. Enhetsregisteret vurderte at vedtektenes § 2 tillater foreningen å omsette cannabis, noe som er straffbart etter straffeloven og nektingsgrunn i følge Enhetsregisteret. Det ble også vist til at meldingen hadde formelle mangler, som at Kalsnes ikke var ført opp som nestleder i meldingen.

Roar Mikkelsen sendte inn klage til Enhetsregisteret den 25. juni 2024. Klagen er fremsatt innen klagefristen, jf. lov. 10. februar 1967 om behandling i forvaltningssaker § 29.

Klagers anførsler

Klager gjør gjeldende at nektingsvedtaket er feil, da straffeloven er utdatert og ugyldiggjøres av historisk og prinsipiell kontekst. Som bevis vises det til dokumentarserien «Moving a Nation Forward» og bøkene «Human Rising» og «To Right a Wrong». Klager bestrider Enhetsregisterets tolkning av lov 3. juni 1994 nr. 15 om Enhetsregisteret §§ 17 og 19. Klager anfører at det å kjøpe 100 gram cannabis ikke er et argument for å nekte registrering i Brønnøysundregistrene. Videre anføres det at Grunnloven er lex superior i forhold til straffeloven, og at foreningens formål er i tråd med Grunnloven.

Enhetsregisterets redegjørelse

I innstillingen 18. juli 2024 skriver Enhetsregisteret om den utvidete kontrollkompetansen at registerfører kan også «prøve om opplysningene er i samsvar med andre lover og forskrifter, jf. enhetsregisterloven § 17 første ledd andre punktum». På dette grunnlaget foretar Enhetsregisteret en vurdering av vedtektenes § 2 opp mot straffeloven, og skriver «ettersom formålet er i strid med straffeloven, skal registrering nektes, jf. enhetsregisterloven § 19». Det er Enhetsregisterets lovtolkning og vurdering at kontrollkompetansen strekker seg til å gjøre en strafferettslig avveining av innholdet i vedtektenes § 2.

Etter Enhetsregisterets vurdering er ikke foreningens formål forenlig med straffeloven, hvor besittelse og omsetning av narkotiske stoffer, herunder cannabis, er forbudt.

I vurderingen har Enhetsregisteret også omtalt Grunnloven § 101 om foreningsfrihet. Enhetsregisterets vurdering er at Grunnlovens § 101 ikke gir rett til å registrere foreninger med aktiviteter som innebærer straffbare handlinger.

Det er også vist til at meldingen har formelle mangler. Stig Kalsnes er valgt som nestleder i foreningen, men er ikke oppført med denne rollen i registreringsmeldingen.

Rettslig grunnlag

Enhetsregisterets kontroll

Enhetsregisterets kontroll er regulert i lov 3. juni 1994 nr. 15 om Enhetsregisteret (enhetsregisterloven). Ifølge enhetsregisterloven § 17 første ledd skal registerføreren «prøve om innsendte opplysninger og dokumenter er i samsvar med reglene i denne loven eller i forskrifter gitt i medhold av loven». Henvisningen til «denne lov eller forskrifter gitt i medhold av loven», innebærer kontroll med enhetsregisterlovens bestemmelser eller forskrifter gitt i medhold av enhetsregisterloven. Dersom vilkårene for registrering er oppfylt, skal registerfører føre opplysningene inn i registeret, jf. enhetsregisterloven § 17 første ledd tredje punktum. Dersom vilkårene ikke er oppfylt, eller opplysningene gitt for uklare eller utydelige, skal registrering nektes, jf. enhetsregisterloven § 19 første punktum.

Stiftelse av foreninger eller andre juridiske personer skal skje i samsvar med de krav og regler for den enkelte sammenslutningsform. Krav til stiftelse av en forening er ikke lovbestemt, men springer ut av praksis og juridisk teori. Ved ønske om registrering i Enhetsregisteret stilles det krav til at den valgte organisasjonsformen er i samsvar med innsendt underlagsinformasjon, og Enhetsregisteret kan også kontrollere at opplysningene som fremkommer av meldingen er i samsvar med lov. I forarbeidene til enhetsregisterloven, Ot.prp. nr. 11 (1993–94), er kontrollomfanget nærmere kommentert (side 62):

«Det er lagt opp til at Enhetsregisteret skal foreta en viss kontroll med de opplysninger som kommer inn til registrering. Det er ikke lagt opp til noen omfattende juridisk kontroll. Registerføreren skal kontrollere at de opplysninger som skal inngis for å få et organisasjonsnummer er gitt og at det foreligger slik dokumentasjon som er pålagt etter denne loven. Når opplysningene er funnet i orden skal de innføres i registeret.»

Registeret prøver kun om den dokumentasjonen som danner grunnlaget for registreringen, stemmer med enhetsregisterloven og forskrifter til enhetsregisterloven.

Etter enhetsregisterloven § 17 første ledd andre punktum påhviler det registerføreren en rett til utvidet kontroll av innmeldte opplysninger. Registerføreren kan prøve om opplysningene er i samsvar med andre lover og forskrifter i tilknytning til om enheten er en registreringsenhet etter § 4, samt om innmeldt rolleinnhaver kan registreres i registeret. Dette vil typisk innebære at foreninger med mindreårige tillitsvalgte ikke kan registreres, og at de faktiske prosesser som ligger til grunn for eksempel et årsmøte ikke er i samsvar med norsk lov. Om dette skriver departementet i Ot.prp.nr.80 (2003-2004) side 35:

«Først og fremst er slik kontroll aktuell for å kontrollere om eininga er ei registreringseining i samsvar med einingsregisterlova § 4 [...] og dessutan om rolleinnhavarane oppfyller vilkåra som blir stilte for å ha den aktuelle rolla [...]»

Dette er også bekreftet av underrettspraksis. I LB-2018-103786 uttaler lagmannsretten at kontrollen etter enhetsregisterloven dreier seg om «[...] meldingen er i samsvar med denne loven, ikke om det som meldes er i samsvar med andre lover». I avgjørelsen er spørsmålet om Enhetsregisteret kan kontrollere uriktige opplysninger om hvem som er styremedlemmer i et aksjeselskap, men uttalelsen har er relevant i denne saken hva gjelder tolkningen av Enhetsregisteret kontrollkompetanse.

Enhetsregisterloven § 6 lister opp opplysninger som skal «meldes» til Enhetsregisteret dersom de finnes. I forarbeidene til enhetsregisterloven fremkommer at opplysningene skal registreres i Enhetsregisteret, jf. Ot.prp.nr.11 (1993-1994) spesialmerknadene til § 6. Styremedlemmer er blant det som skal registreres, jf. enhetsregisterloven § 6 første ledd bokstav b. For personer som er nevnt i § 6 første ledd bokstav b, skal registeret inneholde opplysninger om navn, bostedsadresse og fødselsnummer, jf. enhetsregisterloven § 7 første punktum.

Foreningsfrihet er en grunnleggende menneskerettighet, som beskytter muligheten for den enkelte til å danne og slutte seg til foreninger. Foreningsfriheten har en side til ytringsfriheten i Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10 og organisasjonsfriheten. Det rettslige vernet av foreningsfriheten er forankret i Grunnloven § 101 og EMK artikkel 11, og staten skal respektere og beskytte menneskerettighetene. Retten til å danne og slutte seg til foreninger gjelder foreninger innenfor alle samfunnsområder, også de som er kritiske til staten. Ubehag knyttet til foreningens virke og standpunkt må som hovedregel aksepteres.

Foreningsfriheten er ikke absolutt, og staten kan gjøre inngrep i denne rettigheten dersom visse vilkår er oppfylt. For eksempel fastslår EMK artikkel 11 at foreningsfriheten kan begrenses dersom dette skjer i samsvar med loven, om inngrepet har et legitimt formål og er nødvendig i et demokratisk samfunn. Det innebærer at inngrepet ikke må gå lenger enn det som er strengt nødvendig for å beskytte samfunnsinteresser, uten å undergrave sannhetssøken, demokrati eller individets frie meningsdannelse. Foreninger som har politiske eller ideelle formål av betydning for et velfungerende demokrati, vil nyte et sterkere vern mot inngrep enn foreninger som for eksempel truer andres rettigheter.

I vedtektene til Folkehelseforbundet er det inntatt en rekke utsagn om norsk ruspolitikk, liberaliseringen av loven og om myndighetenes ansvar, se vedtektenes § 2. Ytringsfriheten er en grunnleggende rettighet i vårt demokrati og rettsstat, jf. Grunnloven § 100. Ytringer som har som formål å endre gjeldende regelverk er som den klare hovedregel lovlige, og norsk lov er heller ikke til hinder for å danne foreninger til støtte for slike ytringer. Verken Enhetsregisteret eller departementet har hjemmel til å nekte registrering på grunn av ytringer som har slike rettspolitiske mål.

Grensen for foreningsfrihet var tema i Høyesteretts dom HR-2024-1825-A hvor MC-klubben Satudarah ble kjent ulovlig. I denne ble EMK art. 11 vurdert til å ikke være til hinder for et forbud mot en sammenslutning «der alvorlig kriminalitet står sentralt». Det fremkommer av HRs drøftelse at «*Foreninger med formål som direkte eller indirekte truer eller krenker*

demokratiet eller andres rettigheter og friheter, kan imidlertid ikke forvente den samme beskyttelsen som foreninger som er med på å opprettholde et levende og pluralistisk demokrati [...] Terskelen er likevel preget av foreningsfrihetens betydning. Ubehag knyttet til en forenings virke og standpunkt må derfor aksepteres», se premiss 67. Det følger av premiss 68 at «Ved vurderingen av om et inngrep er nødvendig i et demokratisk samfunn, følger det av langvarig EMD-praksis at det må vurderes om forbudet korresponderer med «a pressing social need» og det må være proporsjonalt. ...». Hjemmelen for oppløsning var straffeprosessloven § 222 e, som gir domstolen kompetanse til å, etter begjæring fra statsadvokaten, forby sammen slutninger hvor deltakere har begått gjentatte lovbrudd mot noens liv, helse eller frihet, overtredelsene er egnet til å fremkalle frykt i befolkningen eller nærmiljøet for nye lovbrudd av samme art fra sammenslutningens deltakere, og et forbud er nødvendig for å forebygge alvorlig kriminalitet. Etter departementets vurdering illustrerer hjemmelen og kjennelsen at det er en ikke ubetydelig terskel som skal overstiges før organisasjoner forbys, og departementet finner grunnlag for å peke på at det etter straffeprosessloven er statsadvokaten som begjærer og domstolen som beslutter i slike spørsmål.

Det er ikke bestridt at anskaffelse, omsetning, oppbevaring, besittelse og bruk av cannabis i dag er straffbart etter norsk lov. Forbudet fremgår av straffeloven, hvor det står at den som «oppbevarer [...] eller overdrar» stoff som etter regler med hjemmel i legemiddeloven § 22 er å anse som narkotika, straffes med bot eller fengsel inntil 2 år, jf. straffeloven § 231, jf. § 232. Med hjemmel i legemiddeloven § 22 andre ledd følger det av narkotikaforskriftens § 5 første ledd at «[...] anskaffelse, omsetning [...] oppbevaring, besittelse og bruk av narkotika oppført i narkotikalistens, er forbudt». Cannabis er oppført i narkotikalistens.

Departementets vurdering

Klagen gjelder Enhetsregisterets vedtak om å nekte registrering av Folkehelseforbundet som forening i Enhetsregisteret. For at registrering skal finne sted, må både de ulovfestede kravene til foreninger være oppfylt, registreringsmeldingen må være fylt ut korrekt og det må vedlegges dokumentasjon for de opplysningene som søkes registrert.

Enhetsregisterets kontroll er knyttet til å vurdere om vilkårene i Enhetsregisterloven med forskrifter er oppfylt. Med unntak for organisasjonsform og om den som er meldt i en rolle oppfyller lovbestemte krav til å inneha rollen, omfatter ikke kontrollen etter enhetsregisterloven om det som meldes er i samsvar med andre lover. Hvis opplysningene er kontrollert og funnet i orden, skal de straks innføres i registeret, jf. enhetsregisterloven § 17 første ledd tredje punktum. Det faller dermed utenfor Enhetsregisterets ansvar og myndighet å nekte registrering på grunnlag av at foreningens virke er straffbart, så fremt de øvrige formelle kravene i enhetsregisterloven er oppfylt. Departementet stiller spørsmål ved at bestemmelsen i enhetsregisterloven § 17 gjengis på en måte som ikke er egnet til å klargjøre registerets kontrollomfang. Dette gjelder både i nektingsvedtaket og i innstillingen. I nektingsvedtaket skriver Enhetsregisteret at de kan «[...] prøve om opplysningene er i samsvar med andre lover og forskrifter», og i innstillingen skriver de at registerfører kan også

«prøve om opplysningene er i samsvar med andre lover og forskrifter». Som omtalt ovenfor lyder Enhetsregisterloven § 17 (vår utheving):

*«Registerføreren skal prøve om innsendte opplysninger og dokumentasjon er i samsvar med reglene i denne lov eller forskrifter gitt i medhold av loven. **Ved kontroll av om enheten er en registreringsenhet etter § 4, samt om en innmeldt rolleinnehaver kan registreres i registeret, kan registerføreren også prøve om opplysningene er i samsvar med andre lover og forskrifter»***

Etter departementets syn omfatter ikke Enhetsregisterets kontroll lovligheten av den virksomheten registreringsenheten planlegger å drive. Vurdering av straffbarhet er ofte en kompleks vurdering, hvor politiet og domstolene er organisert for å håndtere og forfølge straffbare handlinger. Straffebestemmelsene står både i straffeloven og i en rekke privatrettslige og offentligrettslige lover, og antall straffesanksjonerte regelverksbrudd er omfattende. Hvis det skal åpnes for at Enhetsregisteret skal føre kontroll med virksomhetens art, vil det innebære en svært omfattende kontrollsfære. Det vil også innebære at andre enn domstolene og politiet får myndighet til å foreta en bred lovlighetskontroll. I de tilfeller offentlige etater har kompetanse til å føre en lovlighetskontroll, er det begrenset til deres eget ansvarsområde. I det tilfellet det gjennom kontrollen avdekkes ulovlige forhold, er det i vid utstrekning gitt mulighet til å dele informasjon om dette til kompetent myndighet.

Etter departementets vurdering har ikke Enhetsregisterets kontroll omfattet de forhold registeret etter enhetsregisterloven skal foreta. Det fremkommer ikke av verken nektingsvedtaket eller saksredegjørelsen ved oversendelse til departementet at registeret har kontrollert de forhold som er knyttet til valg av organisasjonsform, slik enhetsregisterloven gir anvisning om. Etter departementets syn er vurderingen av samfunnsmessige hensyn knyttet til nektning pga. at formålet med foreningen skal understøttes av salg av cannabis til medlemmene, ikke tilstrekkelig vurdert opp mot registerets kompetanse. I det tilfelle at registeret fastholder at deres kompetanse strekker seg til å bygge nektingsvedtaket på foreningens formålsbestemte målsetting om omsetning av cannabis til medlemmene, må det foretas en bredere vurdering av grunnlovfestet vern av organisasjonsfrihet og av ytringsfrihetens grenser.

Det fremgår av enhetsregisterloven § 6 bokstav b at opplysninger om styremedlemmer skal meldes til registrering. I registreringsmeldingen av 29. mai 2024 er det vedlagt et dokument datert 26. mai 2024 med tittelen «Stiftelsesdokument for Folkehelseforbundet (FHF)». Dokumentet viser at Roar Mikkelsen ble valgt som styreleder og Stig Kalsnes som nestleder. I registreringsmeldingen er Roar Mikkelsen som er ført opp som eneste styremedlem med rollen styreleder. Etter departementets vurdering er ikke registermeldingen i samsvar med vedlagt dokumentasjon. Denne type feil er ikke uvanlig, og vil i mange tilfeller kunne rettes. Rettes ikke denne type feil, vil det utgjøre nektingsgrunn, jf. enhetsregisterloven § 6 første ledd bokstav b, jf. § 7 første punktum. Rettingsforsøk har ikke skjedd i denne saken, trolig fordi Enhetsregisteret har nektet registrering på bakgrunn av den aktiviteten foreningen opplyser å skulle drive.

Det er uklart for departementet om det er foretatt en fullstendig kontroll av andre opplysninger i meldingen. På denne bakgrunn sendes saken tilbake til Enhetsregisteret for fornyet vurdering.

Med hilsen

Marit Elisabeth Bolstad (e.f.)
avdelingsdirektør

Mustafa Oguz
førstekonsulent

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Kopi: Roar Mikkelsen