

Lagutskottets betänkande

1977/78:15

med anledning av motion om lagstiftning rörande ideella föreningar

Motionsyrkande

I motionen 1977/78:421 av Joakim Ollén (m) yrkas att riksdagen hos regeringen hemställer att en utredning tillsätts i syfte att framlägga förslag till lagstiftning för att rättsligt reglera de ideella föreningarna.

Gällande ordning

I juridiskt hänseende skiljer man mellan ekonomiska föreningar och ideella föreningar. De ekonomiska föreningarna regleras i lagen (1951:308) om ekonomiska föreningar. För att en förening skall kunna vinna registrering som ekonomisk förening fordras enligt 1 § att föreningen har till ändamål att främja medlemmarnas ekonomiska intressen genom sådan ekonomisk verksamhet i vilken medlemmarna deltar som avnämare eller leverantörer eller med egen arbetsinsats eller genom begagnande av föreningens tjänster eller på annat dylikt sätt. Det krävs alltså dels att föreningen bedriver ekonomisk verksamhet, dels att verksamheten skall åsyfta att främja medlemmarnas ekonomiska intressen. Saknas endera av dessa förutsättningar är föreningen att anse som en ideell förening.

Ideella föreningar omfattas inte av lagen om ekonomiska föreningar. Beträffande ideella föreningar liksom i fråga om stiftelser saknas en sådan detaljerad civilrättslig lagstiftning som finns rörande aktiebolag och ekonomiska föreningar. Inte heller finns det i lagstiftningen någon definition av begreppet ideell förening.

De ideella föreningarna kan indelas i två huvudgrupper, dels sådana föreningar som har annat ändamål än att befrämja sina medlemmars ekonomiska intressen, t. ex. föreningar för religionsutövning, politisk verksamhet, vetenskaplig forskning, välgörenhet, sällskapsliv, idrott och skytte, försvarsföreningar, kamratföreningar, djurskyddsföreningar m. fl., dels föreningar som syftar till att befrämja sina medlemmars ekonomiska intressen på annat sätt än genom ekonomisk verksamhet i lagens mening, t. ex. arbetsgivarföreningar, fackföreningar och branschsammanlutningar.

I rättspraxis har sedan länge ansetts att en ideell förening äger rättskapacitet då den antagit stadgar som inte är alltför bristfälliga och valt styrelse. Förbindelser som ingås för en sådan förening binder endast föreningen, inte de enskilda medlemmarna. Om föreningen inte uppfyller nämnda förutsätt-

ningar – vanligt bland föreningar av enklare slag, såsom läsecirklar och svagt organiserade sällskapsföreningar – blir avtal som ingås för föreningens räkning bindande endast för dem som ingått detta avtal. Enligt praxis anses vidare följande principer gälla. Styrelsen äger rätt att företräda föreningen om ej stadgarna säger något annat. Stadgarna avgör föreningens organisation och inre rättsförhållande. Föreningar utan ekonomiskt syfte eller betydelse för sina medlemmar anses i allmänhet ha rätt att vägra motta nya medlemmar liksom att utesluta medlemmar. Styrelsen handhar löpande ärenden och andra ärenden som stadgan eller föreningsstämman anförtrot denna. I övrigt är föreningsstämman beslutande genom i regel enkel majoritet, om stadgan ej föreskriver annat. Särskilt ingripande beslut, t. ex. ändring av föreningens ändamål, torde kräva samtycke från alla föreningsmedlemmar. Beslut som strider mot föreningens ändamål eller som otillbörligt gynnar vissa medlemmar på andras bekostnad är ogiltiga, såframt icke alla medlemmar, eller i det sistnämnda fallet de vilkas rätt eftersätts, ger sitt samtycke.

Ideell förening som driver näringsverksamhet kan enligt handelsregisterlagen (1974:157) registreras i handelsregister. Vidare gäller enligt firmalagen (1974:156) att ideell förening som är näringsidkare förvärvar ensamrätt till firma genom registrering eller inarbetning. Firmalagen stadgar också att registrering av en näringsidkares firma inte får ske om firman innehåller något som är ägnat att uppfattas som bl. a. benämning på ideell förening eller liknande sammanslutning. Skyddet för en ideell förening i sistnämnda hänseende är inte beroende av om föreningen är näringsidkare.

När man talar om föreningsrättsliga problem kan man avse inte blott frågor som rör förhållandet mellan en förening och dess medlemmar eller som rör verkan mot utomstående av rättshandlingar som företagits på föreningens vägnar utan också vissa andra problem. Med termen föreningsrätt kan sålunda avses den allmänna medborgerliga rätten att utan hinder eller inblandning av offentlig myndighet sammansluta sig och verka för gemensamma syften i föreningar. För tydlighetens skull brukar termen föreningsfrihet användas för att beteckna det offentligrättsliga begreppet och för att markera skillnaden till föreningsrätten i privaträttslig mening. Föreningsfriheten ingår bland de grundläggande fri- och rättigheter som upptas i regeringsformen.

Det privaträttsliga begreppet föreningsrätt förekommer också inom arbetsrätten. Med föreningsrätt avses i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL) rätten för arbetsgivare och arbetstagare att tillhöra arbetsgivar- eller arbetstagarorganisation, utnyttja medlemskapet samt verka för organisationen eller för bildandet av sådan organisation utan att bli utsatt för påtryckningar eller annan obehörig inblandning från motpart i arbetsförhållandet. Förening äger för egen del skydd i lagen endast så till vida, att den inte är skyldig att tåla sådan kränkning av enskild arbetsgivares eller arbetstagers föreningsrätt, som innebär intrång i dess verksamhet.

Reglerna har enbart till syfte att skydda rätten att organisera sig (den s. k. positiva föreningsrätten) men ger inte något skydd för anspråk på att få vara oorganiserad eller för rätt att inte tillhöra viss förening (den s. k. negativa föreningsrätten).

Motionsmotivering

Motionären framhåller att många övertygande skäl kan anföras för den nuvarande regleringen av aktiebolag, handelsbolag och ekonomiska föreningar. Sådana skäl är exempelvis olika intressenters legitima behov av möjlighet att kontrollera och få insyn i den verksamhet som bedrivs och kunna hävda sina intressen på samma villkor som övriga intressenter, det allmännas berättigade intresse av att verksamhet som är av stor betydelse för samhället sker i ordnade former samt de juridiska personernas eget intresse av att genom lagstiftning få fastlagt kompetensområde, ansvarsgränser m. m. Med hänsyn till den omfattande lagstiftning som finns beträffande andra juridiska personer än ideella föreningar anser motionären det naturligt att ställa frågan huruvida sådana föreningar skiljer sig från andra företag och organisationer så att någon lagstiftning inte är motiverad. En artskillnad i förhållande till olika företagstyper och även i förhållande till ekonomiska föreningar anser motionären kunna vara att ideella föreningar icke ägnar sig åt verksamhet som avses vara till direkt ekonomisk vinning för medlemmarna.

Samtidigt står det dock klart att ett stort antal betydelsefulla ideella föreningar har en omfattande egen ekonomisk verksamhet. Vad som måhända är än mer betydelsefullt, hävdar motionären vidare, är det ökande inflytandet i olika sammanhang som tillerkänts ideella föreningar av skilda slag. Såväl formellt genom lagstiftningsåtgärder som indirekt genom en faktisk utveckling har flera ideella organisationer kommit att få maktpositioner av betydelse. Motionären anser att det inte torde vara någon överdrift att hävda att några av våra största ideella föreningar av folkrörelsekaraktär har ett inflytande över landets utveckling som inte står de centrala samhälleliga beslutsorganens långt efter. Enligt motionären finns det inget skäl att förvänta att denna "maktbild" under överskådlig framtid kommer att radikalt förändras.

I detta perspektiv finns det, framhåller motionären, givetvis än större anledning att ifrågasätta om inte någon form av reglering av de ideella organisationernas förhållanden borde komma till stånd. Det kan emellertid påstås att lagstiftaren inte bör gripa in med regleringar där så inte är oundgängligen nödvändigt. Det har också gjorts gällande i debatten att de ideella föreningarna fungerar väl också utan någon lagstiftning och att det skulle innebära onödigt krångel att införa en lagstiftning på detta område. Enligt motionären finns det dock knappast någon som är beredd att hävda att lagstiftningen rörande övriga juridiska personer i princip skulle vara över-

flödig eller generellt innebära onödigt krångel. Trots att många ideella föreningar spelar en väsentligt större roll för samhället och för den enskilde än många andra juridiska personer har det ansetts att lagstiftning erfordras för i princip alla juridiska personer utom de ideella föreningarna. Denna argumentation synes motionären inte övertygande och än mindre konsekvent.

Sammanfattningsvis anser motionären att det är berättigat med en ramlagstiftning rörande ideella föreningar. Med hänsyn till det starka intresset av att från samhällets sida reglera enskild verksamhet så litet som möjligt måste en eventuell lagreglering ges en sådan utformning att den varken medför en tillkrånglad lagstiftning eller en byråkratisering av organisationernas verksamhet.

Tyngdpunkten i en sådan reglering bör ligga på det som från samhällets synpunkt framstår som mest skyddsvärt, nämligen den enskildes medlemmens ställning i förhållande till organisationen. För att lagstiftningen bör ges denna inriktning talar enligt motionären följande skäl.

När stora ideella organisationer har givits ett betydelsefullt inflytande eller rent av en maktposition i vissa hänseenden har detta i allmänhet grundats på förutsättningen att organisationen i fråga företräder ett stort antal medlemmar. Nästan undantagslöst är det den breda medlemsbasen som ger en organisation dess styrka. Såväl för den enskilde medlemmen som för samhället måste det då naturligtvis vara av största vikt att de beslut som fattas i ideella organisationer verkligen baserar sig på en medlemsopinion. Detta bör givetvis inte få leda till att regler införs om någon typ av majoritetsbeslut i alla frågor. Vad som erfordras är ett minimiskydd av den enskildes möjligheter att föra fram egna åsikter och uppträda på ett självständigt sätt inom organisationen. Ett sådant förstärkt skydd för den enskilde förefaller ligga helt i linje med de nya regler som stärker den enskildes inflytande på arbetsplatsen och som syftar till att öka demokratin på det kommunala och statliga planet. Mot det anförda kan enligt motionären invändas att kommun och stat är samhällseliga organ och att inflytandet på dessa områden måste regleras av lagstiftaren samt att de ideella organisationerna själva skall avgöra vem som skall bestämma vad och vilken grad av demokrati som skall råda inom ifrågavarande organisation. I takt med att ett stort antal ideella föreningar institutionaliserats i så måtto att de getts den maktställning som berörs i motionen måste det dock, framhåller motionären, vara helt naturligt att man från samhällets sida kräver ett starkare inflytande för den enskilde. Under alla förhållanden är det motiverat att lagstiftning tillgrips där så erfordras för att den enskildes frihet i något hänseende skall skyddas. I den mån det kan hävdas att för mycket av samhällslivet är omgärdat av statliga regelsystem gäller detta inte skyddet för medborgarnas frihet. Denna uppgift, en av lagstiftarens allra viktigaste, har snarast kommit i bakgrunden i en del av den lagstiftning som tillkommit under senare år.

Tidigare behandling

Frågan om en lagstiftning rörande ideella föreningar har flera gånger tagits upp till prövning i olika sammanhang under 1900-talet. En redogörelse för spørsmålets behandling under tiden före 1970 finns intagen i betänkandet LU 1976/77:1.

Vid 1971 års riksdag väcktes en motion med samma syfte som den nu förevarande. Motionen remissbehandlades. I sitt av riksdagen godkända betänkande (LU 1971:14) avstyrkte lagutskottet motionen.

Frågan aktualiserades åter i samband med arbetsrättskommitténs utredningsarbete. I betänkandet (SOU 1975:1) *Demokrati på arbetsplatsen* behandlade kommittén bl. a. spørsmålet om en lagreglering av den negativa föreningsrätten och i samband härmed också frågan om behovet av särskilda regler i fråga om arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer. Kommittén konstaterade att det är tydligt att de rättsregler som rör arbetsmarknadsorganisationerna som sådana, deras uppbyggnad och deras rättsliga förhållande till egna medlemmar och till tredje man utgör en betydelsefull grund för det arbetsrättsliga regelsystemet. Först och främst var för arbetsfredslagstiftningens regler av intresse vilka rättsliga krav som ställs för att en sammanlutning skall kunna betraktas såsom en sådan förening av arbetsgivare eller arbetstagare som åsyftas i den lagstiftningen. Men även vid sidan av denna grundläggande fråga uppkom enligt kommittén på det arbetsrättsliga området åtskilliga spørsmål som måste lösas med utgångspunkt i regler om föreningars rättsliga förhållanden. Efter en redogörelse för frågans tidigare behandling fortsatte kommittén:

Såvitt gäller förhållandena på arbetsmarknaden – det område som berörs av arbetsrättskommitténs uppdrag – delar arbetsrättskommittén uppfattningen att det inte nu bör övervägas en allmän lagstiftning om organisationernas uppbyggnad, inre förhållanden och verksamhet. Hittillsvarande erfarenheter från det praktiska arbetet inom organisationerna och från rättstillämpningen ger inte belägg för att avsaknaden av lagstiftning i dessa ämnen har medfört några avgörande olägenheter. Och de förslag på det arbetsrättsliga området, som kommittén lägger fram, torde inte heller föra med sig något behov av sådan grundläggande lagstiftning. Därmed är emellertid inte sagt att det nuvarande rättsläget skulle vara alltigenom klart i alla hithörande frågor, eller att man skulle sakna anledning att vänta sig nya problem i den kommande rättstillämpningen. Som inledningsvis antydde kan man tvärtom förutse att de av kommittén föreslagna reformerna kommer att på olika sätt inverka på det system av regler som gäller de på arbetsmarknaden verksamma organisationerna som sådana. Och även utanför den ramen kommer domstolarna att ställas inför åtskilliga problem, både sådana som redan föreligger men som är olösta och nya problem vilka är svåra att nu överblicka. Det är därför inte uteslutet att frågan om behovet av lagstiftning, åtminstone på vissa punkter, kan under intryck av nya erfarenheter komma i ett nytt läge. En systematisk genomgång av hela detta fält skulle emellertid bli så omfattande och krävande, att kommittén för sin del funnit sig nödsakad att inskränka sig till att peka på vissa punkter som enligt dess bedömning är av särskilt intresse. För en begränsning av uppgiften har också talat att

kommittén enligt sina direktiv har att i princip hålla sig inom arbetsfredslagstiftningens ram.

På närmare anförda skäl fann kommittén att lagstiftning inte då borde övervägas.

Betänkandet och de synpunkter som framkommit vid remissbehandlingen av det utgjorde grundval för förslaget i prop. 1975/76:105 till MBL. I propositionen (bil. 1 s. 206) uttalade föredragande statsrådet att han i fråga om utvidgning av föreningsrättsskyddet i det väsentliga delade kommitténs bedömningar och förordade att då gällande föreningsrättsliga regler överfördes i princip oförändrade till den nya lagen. Statsrådet fann det inte heller påkallat att föreslå någon lagstiftning om ideella föreningar.

I riksdagen kom spörsmålet om en lagstiftning beträffande ideella föreningar åter upp till prövning år 1977 med anledning av två motioner. På hemställan av lagutskottet i betänkandet LU 1976/77:1 avslog riksdagen motionerna. I betänkandet hänvisade utskottet bl. a. till att frågan om en lagstiftning beträffande de ideella föreningarna hade samband med pågående utredningsarbete inom nya arbetsrättskommittén och stiftelseutredningen. Enligt utskottets mening borde därför ett slutligt ställningstagande till motionsspörsmålet anstå i avvaktan på utredningsuppdragets slutförande och på de beslut som statsmakterna kunde komma att fatta med anledning av utredningsförslagen.

Utredningar

År 1976 tillkallades en utredning (Ju 1976:02, Nya arbetsrättskommittén) för att utreda vissa frågor på det arbetsrättsliga området. I direktiven redovisas flera frågor som skall tas upp av utredningen. Härvid erinras bl. a. om att riksdagen vid behandlingen av arbetsrättsreformen uttalat sig för fortsatt utredningsarbete rörande den negativa föreningsrätten och föreningsrättsskyddet för arbetssökande.

Stiftelseutredningen, som tillkallats år 1975 på riksdagens begäran, har i uppdrag att företa en översyn av lagstiftningen om stiftelser. En viktig fråga som utredningen enligt direktiven skall ta ställning till är om stiftelse i framtiden skall tillåtas för varjehandla ändamål. Om stiftelseinstitutet begränsas bör utredningen pröva om samhället kan delta i vissa stiftelsers förvaltning. I samband härmed skall också prövas hur förvaltningen skall vara ordnad och om nuvarande regler beträffande minimikrav om stadgarnas innehåll är tillfredsställande. Andra frågor som skall behandlas av utredningen är bokföringsplikt och revision, möjligheter till skadeståndstalan mot styrelseledamot i stiftelse samt behovet av bestämmelser om likvidation eller fusion.

Utskottet

I motionen yrkas att en utredning tillsätts med uppgift att framlägga förslag till rättslig reglering av de ideella föreningarna. Motionären framhåller att ett stort antal betydelsefulla ideella föreningar har en omfattande ekonomisk verksamhet. I olika hänseenden har ideella föreningar också fått ett ökat inflytande över landets utveckling genom att de tillagts samhällseliga uppgifter. Mot denna bakgrund anser motionären att – liksom när det gäller aktiebolag och andra juridiska personer – en rättslig reglering i form av en ramlagstiftning framstår som befogad. En eventuell lagstiftning måste dock ges en sådan utformning att den inte försvårar organisationernas verksamhet. Tyngdpunkten i en reglering bör enligt motionären ligga på det som från samhällets synpunkt framstår som mest skyddsvärt, nämligen den enskilde medlemmens ställning i förhållande till organisationen. Angeläget är härvid att garantier skapas för den enskildes möjligheter att föra fram egna åsikter och uppträda på ett självständigt sätt inom föreningen.

Utskottet erinrar om att man i juridiskt hänseende skiljer mellan ekonomiska föreningar och ideella föreningar. De förstnämnda föreningarna regleras i lagen om ekonomiska föreningar. För att en förening skall kunna vinna registrering som ekonomisk förening fördras att föreningen har till ändamål att främja medlemmarnas ekonomiska intressen genom sådan ekonomisk verksamhet i vilken medlemmarna deltar som avnämare eller leverantörer eller med egen arbetsinsats eller genom begagnande av föreningens tjänster eller på annat dylikt sätt. Det krävs alltså dels att föreningen bedriver ekonomisk verksamhet, dels att verksamheten skall äsyfta att främja medlemmarnas ekonomiska intressen. Saknas någon av dessa förutsättningar är föreningen att anse som en ideell förening.

I motsats till vad som gäller beträffande de ekonomiska föreningarna saknas någon närmare lagreglering av de ideella föreningarna i civilrättsligt hänseende. Frågan härom har övervägts vid åtskilliga tillfällen och flera lagförslag har lagts fram. Förslagen har dock inte lett till någon generell lagstiftning på området. I rättspraxis har emellertid sedan länge ansetts att en ideell förening äger rättskapacitet då den antagit stadgar som inte är alltför bristfälliga och valt styrelse. I praxis har vidare utstakats vissa normer för de ideella föreningarna.

Utskottet vill peka på att de ideella föreningarna är en viktig del av vårt samhälle och fullgör betydelsefulla uppgifter på många olika områden, exempelvis inom facklig, politisk och humanitär verksamhet samt religionsutövning, vetenskaplig forskning och idrott. Som motionären framhåller har många ideella organisationer också lagstiftningsvägen kommit att få ett starkt inflytande över samhällsutvecklingen. Med hänsyn till den roll de ideella föreningarna sålunda spelar i vårt land kan avsaknaden av en lagstiftning som reglerar de ideella föreningarna te sig mindre tillfredsställande. Härtill kommer att rättsläget inte är klart i alla hithörande frågor och att det finns

anledning anta att nya problem kan uppstå i den kommande rättstillämpningen.

Vid en bedömning av motionsyrkandet måste emellertid beaktas att åskilliga svårigheter är förenade med en lagstiftning på området. Som utskottet framhållit, då liknande motionsyrkanden tidigare behandlats i riksdagen, torde en väsentlig anledning till att någon närmare reglering av de ideella föreningarna inte kommit till stånd vara att sådana föreningar är av mycket växlande karaktär, varför det är svårt att föra in dem under gemensamma regler. Utskottet vill också peka på att en lagreglering skulle kunna innebära risker för en likriktning av föreningsväsendet och därigenom göra det svårt för föreningarna att verka fritt. Framhållas bör vidare att komplicerade gränsdragningsproblem kan uppstå när det gäller att införa bestämmelser om förhållandet mellan en förening och dess medlemmar. Sådana problem kan leda till att det erfordras olika regler för olika typer av föreningar.

Till det anförda vill utskottet lägga att några önskemål om lagstiftning inte synes ha framställts från föreningarnas sida. Hittillsvarande erfarenheter från det praktiska arbetet inom de ideella föreningarna och från rättstillämpningen tyder inte heller på att avsaknaden av lagstiftning har medfört några väsentliga olägenheter. Utskottet vill vidare erinra om att spörsmålet om en lagstiftning beträffande de ideella föreningarna har samband med frågan om den negativa föreningsrätten. Denna fråga utreds f. n. av nya arbetsrättskommittén. Resultatet av utredningsarbetet kan som utskottet framhöll 1976 inverka vid prövningen av huruvida en allmän reglering av de ideella föreningarnas uppbyggnad, inre organisation och verksamhet bör komma till stånd. Också de förslag som den i det föregående (s. 6) redovisade stiftelseutredningen kan komma att framlägga kan härvidlag bli av betydelse. Ett slutligt ställningstagande till frågan om en lagreglering av de ideella föreningarna bör enligt utskottets mening anstå i avvaktan på statsmakternas beslut med anledning av de förslag som utredningarna kommer att lägga fram.

På anförda skäl hemställer utskottet

att riksdagen avslår motionen 1977/78:421.

Stockholm den 30 mars 1978

På lagutskottets vägnar

IVAN SVANSTRÖM

Närvarande: Ivan Svanström (c), Lennart Andersson (s), Inger Lindquist (m), Stig Olsson (s), Martin Olsson (c), Elvy Nilsson (s), Sonja Fredgardh (c)*, Åke Gillström (s), Ingemar Konradsson (s)*, Marianne Karlsson (c), Owe Andréasson (s), Stina Andersson (c), Joakim Ollén (m), Birgitta Johansson (s) och Margot Håkansson (fp).

* Ej närvarande vid betänkandets justering.

