Konstitutionsutskottets betänkande 1984/85:30

om kollektivanslutningsfrågan, m. m.

Sammanfattning

Utskottet behandlar i betänkandet, helt eller delvis, elva under allmän motionstid 1984 och 1985 väckta motioner om kollektivanslutning till politiskt parti och om förhållandet mellan enskilda och organisationer.

I de motioner som tar upp kollektivanslutningsfrågan hemställs om lagstiftning mot kollektivanslutning till politiskt parti. Ett lagförslag i en av motionerna har på begäran av utskottet granskats av lagrådet.

Övriga motioner berör främst frågor rörande den enskildes möjligheter att hävda sig mot starka organisationer. I ett par av motionerna förordas utvidgningar i fri- och rättighetsreglerna i regeringsformen (RF).

Beträffande de under allmänna motionstiden 1984 väckta motionerna har några organisationer beretts tillfälle att yttra sig.

Utskottet avstyrker motionerna.

I gemensamma reservationer från m, c, fp föreslås en lagstiftning mot kollektivanslutning till politiskt parti samt utredning angående den enskildes ställning i förhållande till organisationer.

Vpk hemställer i en reservation att riksdagen skall göra ett uttalande mot kollektivanslutning till politiskt parti, men tar avstånd från lagstiftning i frågan.

Motionsyrkandena

I detta betänkande behandlar utskottet

dels de under allmänna motionstiden 1984 väckta motionerna *1983/84: 335* av Sven-Erik Nordin m. fl. (c)

I motionen yrkas att riksdagen antar följande lagförslag.

Lag om formerna för anslutning till politiskt parti

1 § Medlemskap i politiskt parti får beviljas endast efter personlig anmälan av den som önskar inträda.

2 § Ansluts någon till politiskt parti på annat sätt än som sägs i 1 § saknar detta rättsverkan mot honom.

3 § Med politiskt parti enligt denna lag jämställs underorganisation till sådant.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1985. Den berör icke sådana medlemskap som beviljats före ikraftträdandet.

433, yrkande 1 delvis, av Ulf Adelsohn m. fl. (m)

I motionen yrkas såvitt nu är i fråga att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att den enskildes ställning gentemot olika organisationer på alla områden måste stärkas. (Tidigare delvis behandling av yrkande 1 i KU 1984/85:2.)

580 av Gunnar Biörck i Värmdö (m)

I motionen yrkas att riksdagen hos regeringen begär att frågan om ett ökat skydd för den enskilde medborgaren gentemot organisationer i analogi med vad som gäller om "det allmänna" i regeringsformen och "myndighet eller annat allmänt organ" i tryckfrihetsförordningen görs till föremål för utredning.

1116 av Sven-Erik Nordin m. fl. (c)

I motionen yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om tillsättande av en parlamentarisk utredning beträffande negativ föreningsrätt.

1120 av Jan-Erik Wikström m. fl. (fp)

I motionen yrkas att riksdagen beslutar att införa en lag som förbjuder kollektivanslutning till politiskt parti.

1417 av Allan Åkerlind m. fl. (m)

I motionen yrkas att riksdagen beslutar att i lag stadga att politiska partier enbart får registrera de medborgare som partimedlemmar vilka personligen och av fri vilja gått in som medlemmar.

2030 av Alf Wennerfors m. fl. (m)

I motionen yrkas med hänvisning till vad som anförts i motion 1983/84:2029

1. att riksdagen beslutar som sin mening ge regeringen till känna vad som sägs i motionen om den enskildes ställning gentemot organisationerna,
2. att riksdagen beslutar att hos regeringen begära förslag till grundlagsreglering av den negativa föreningsrätten.

2125 av Anders Björck m. fl. (m)

I motionen yrkas att riksdagen i lag beslutar att medlemskap i ett politiskt parti endast kan beviljas med anledning av personlig ansökan från den enskilde.

dels de under den allmänna motionstiden 1985 väckta motionerna *1984/85:452*, yrkande 7, av Ulf Adelsohn m. fl. (m)

I motionen yrkas såvitt nu är i fråga att riksdagen beslutar att i lag förbjuda kollektivanslutning till politiskt parti.

1505, yrkande 3, av Bengt Westerberg m. fl. (fp)

I motionen yrkas såvitt nu är i fråga att riksdagen som vilande antar ett i motionen intaget förslag till ny bestämmelse i 2 kap. 19 § regeringsformen samt ändring av nuvarande 2 kap. 20 § regeringsformen angående förbud mot kollektivanslutning till politiskt parti.

1568 av Allan Åkerlind m. fl. (m)

I motionen yrkas att riksdagen beslutar att i lag stadga att politiska partier enbart får registrera de medborgare som partimedlemmar vilka personligen och av fri vilja gått in som medlemmar.

Kollektivanslutning till politiskt parti

Motionerna

Kollektivanslutningsfrågan tas upp i motionerna 1983/84:335 av Sven-Erik Nordin m. fl. (c), 1983/84:433 av Ulf Adelsohn m. fl. (m), 1983/84:1120 av Jan-Erik Wikström m. fl. (fp), 1983/84:1417 av Allan Åkerlind m. fl. (m), 1983/84:2125 av Anders Björck m. fl. (m), 1984/85:452, yrkande 7, av Ulf Adelsohn m. fl. (m), 1984/85:1505, yrkande 3, av Bengt Westerberg m. fl. (fp) samt 1984/85:1568 av Allan Åkerlind m. fl. (m).

Motion 1983/84:433 innehåller inte något formellt yrkande rörande kollektivanslutningsfrågan. I stället sker en hänvisning till yrkanden i frågan i andra motioner av företrädare för moderata samlingspartiet.

I motionerna förordas att riksdagen skall besluta en lag av innebörd att endast den som personligen ansökt om medlemskap i ett politiskt parti skall kunna anslutas som medlem i partiet. Motion 1983/84:335 innehåller ett förslag till en sådan lag. I huvudsak går lagförslaget ut på att medlemskap i politiskt parti skall få beviljas endast efter personlig anmälan av den som önskar inträda. Ansluts någon till politiskt parti på annat sätt skall det inte få någon rättsverkan.

I folkpartimotionen 1984/85:1505 framhålls att det vore bättre att förankra den enskildes rätt till personligt ställningstagande till medlemskapet i politiska partier i grundlagen. Motionen innehåller ett förslag till grundlagsreglering. Motionärerna förklarar dock att de inte avvisar tanken på en reglering i vanlig lag.

Beträffande de närmare motiveringarna till yrkandena hänvisas till motionerna.

Frågans tidigare behandling

Frågan om kollektivanslutning till politiskt parti har vid flera tillfällen behandlats av riksdagen, bl. a. i samband med beslutet rörande 1974 års författning. Grundlagberedningens majoritet tog avstånd från tanken att i grundlagen införa förbud mot kollektivanslutning till politiskt parti. Samma ståndpunkt intogs i grundlagspropositionen samt av konstitutionsutskottets majoritet (KU 1973:26). I en reservation (m) föreslogs ett grundlagsstadgande om förbud mot kollektivanslutning. I en annan reservation (c, fp) förordades ett uttalande av riksdagen av innebörd att kollektivanslutning inte borde förekomma men att frågan inte i första hand borde lösas genom lagstiftning utan genom åtgärder från partiernas sida i form av opinionsbildning mot kollektivanslutning. Riksdagen biföll sistnämnda reservation.

Även vid 1974 års riksdag bifölls ett motionsyrkande av motsvarande innebörd (KU 1974:54).

Fri- och rättighetsutredningen som presenterade sitt betänkande hösten 1975 (SOU 1975:75) föreslog inte något grundlagsförbud mot kollektivanslutning. I en reservation (m) yrkades på en sådan bestämmelse medan i en annan reservation (c, fp) gavs uttryck för samma uppfattning som riksdagen tidigare ställt sig bakom.

I propositionen om fri- och rättigheter i grundlag (1975/76:209) intog den dåvarande regeringen samma ståndpunkt som fri- och rättighetsutredningen i kollektivanslutningsfrågan. Konstitutionsutskottet (KU 1975/76:56) anslöt sig till propositionen i denna del. Även i detta sammanhang förelåg en reservation (c, fp) av samma innebörd som tidigare, nämligen att frågan borde lösas i första hand genom åtgärder från de politiska partiernas sida. Denna reservation bifölls av riksdagen. I en annan reservation (m) hade yrkats lagstiftning mot kollektivanslutning.

Konstitutionsutskottet behandlade våren 1977 en motion (m) i vilken begärdes lagstiftningsåtgärder om förbud mot kollektivanslutning. Utskottsmajoriteten (KU 1976/77:27) erinrade i sitt yttrande över motionen om att riksdagen åren 1973, 1974 och 1976 ställt sig bakom uttalanden av innebörd att kollektivanslutning till politiskt parti inte borde förekomma men att frågan inte i första hand borde lösas genom lagstiftning utan genom åtgärder från partiernas sida. Vidare framhölls att den debatt om kollektivanslutningens berättigande som på senare tid förekommit, bl. a. inom det socialdemokratiska partiet och den fackliga rörelsen, gjorde att utskottet hyste starka förhoppningar att frågan kunde komma att lösas inom en nära framtid. Utskottet avstyrkte därför motionens yrkande om lagstiftningsåtgärder.

I en reservation (s) anfördes bl. a. att det måste tillkomma fackliga organisationer att fatta beslut i egna angelägenheter.

I ett särskilt yttrande (m) uttalades att om kollektivanslutningssystemet inte bringades att upphöra inom en nära framtid borde frågan lösas genom lagstiftning.

Riksdagen biföll utskottsmajoritetens uttalande.

I det år 1978 framlagda betänkandet av rättighetsskyddsutredningen (SOU 1978:34) berördes inte frågan om kollektivanslutning till politiskt parti.

Utskottet har fr. o. m. 1978 vid återkommande tillfällen behandlat frågan med anledning av motioner i ämnet (KU 1978/79:11, 1979/80:10, 1980/81:3, 1981/82:10, 1982/83:9 och 1983/84:8). Utskottsmajoriteten, bestående av de socialdemokratiska ledamöterna, har därvid avstyrkt motionerna med hänvisning till att det måste ankomma på de fackliga organisationerna att själva fatta beslut i sina egna angelägenheter. Åren 1978–1981 har riksdagen dock bifallit ett uttalande av samma innebörd som det vilket riksdagsmajoriteten ställde sig bakom vid 1976/77 års riksmöte. Åren 1982 och 1983 ställde sig däremot riksdagen bakom utskottsmajoritetens yttrande.

Vid behandlingen av frågan år 1983 framhöll konstitutionsutskottets

borgerliga ledamöter i en gemensam reservation som uppenbart att en lagreglering syftande till förbud mot kollektivanslutning måste genomföras skyndsamt. I vilken form den rättsliga regleringen skulle genomföras borde enligt reservanternas mening övervägas inom ramen för en parlamentariskt förankrad utredning.

I en annan reservation (vpk) hemställdes att riksdagen skulle göra ett uttalande mot kollektivanslutningen.

Lagrådets yttrande

Utskottet har inhämtat lagrådets yttrande över det i motion 1983/84:335 intagna lagförslaget. Yttrandet bifogas detta betänkande som *bilaga.*

Lagrådet har i enlighet med 8 kap. 18 § tredje stycket RF granskat bl. a. hur lagförslaget förhåller sig till reglerna i RF om föreningsfriheten och om lagen är utformad så att den kan antas tillgodose det syfte lagen har.

Beträffande den förstnämnda frågan innehåller 2 kap. 1 § första stycket 5 RF en bestämmelse enligt vilken varje medborgare skall vara gentemot det allmänna tillförsäkrad föreningsfrihet. Denna frihet beskrivs i lagrummet som en frihet att sammansluta sig med andra för allmänna och enskilda syften.

Det förhållandet att skyddet i RF för föreningsfrihet, liksom för bl. a. övriga s. k. opinionsfriheter, gäller *gentemot det allmänna* väcker frågan huruvida riksdagen skulle vara förhindrad att anta det i motionen framlagda lagförslaget.

Lagrådet har diskuterat den närmare innebörden av uttrycket "det allmänna" och har därvid pekat på de uttalanden som gjorts under förarbetena till fri- och rättighetskapitlet i RF.

Av dessa motivuttalanden framgår att med uttrycket "det allmänna" avses dels det allmännas verkställande organ, dels – i fråga om normgivning – de normgivande organen, i första hand riksdagen, när de beslutar sådana offentligrättsliga föreskrifter som avses i 8 kap. 3 § RF: däremot avses inte med "det allmänna" riksdagen som stiftare av civillag.

Det saknas enligt lagrådets mening anledning att inte tillägga nämnda motivuttalanden avgörande betydelse i fråga om den närmare innebörden av uttrycket "det allmänna". Avgörande för bedömningen av grundlagsenligheten av det i motionen framlagda lagförslaget blir därför, menar lagrådet, huruvida bestämmelserna i lagförslaget utgör civilrättsliga föreskrifter eller sådana offentligrättsliga föreskrifter som avses i 8 kap. 3 § RF.

Lagrådet konstaterar därvid bl. a. att enligt det remitterade lagförslaget är påföljden av åsidosättande av kravet på personlig anmälan enbart ogiltighet. Det råder enligt lagrådets mening inte något tvivel om att reglerna i lagförslaget utgör civilrättsliga föreskrifter i RF:s mening och inte offentligrättsliga föreskrifter som avses i 8 kap. 3 § RF. Lagrådet finner därför att den föreslagna lagen inte strider mot den enligt RF skyddade föreningsfriheten.

Inte heller i övrigt möter lagförslaget enligt lagrådets mening något hinder från grundlagssynpunkt.

Vad gäller lagförslagets närmare utformning har lagrådet föreslagit några ändringar av i huvudsak redaktionell natur.

Organisationernas remissyttranden

Kollektivanslutningsfrågan har tagits upp av fem av de organisationer som beretts tillfälle att yttra sig i ärendet. Dessa är Centralorganisationen SACO/SR (SACO/SR), Landsorganisationen i Sverige (LO), Lantbrukarnas Riksförbund (LRF), Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF) och Tjänstemännens Centralorganisation (TCO).

Organisationerna har anfört i huvudsak följande.

SACO/SR anser att samtliga fackliga organisationer bör respektera den enskildes demokratiska rättighet att själv avgöra partitillhörighet och förklarar sig därför i allt väsentligt dela den kritik som framförts i motionerna. Eftersom problemställningen i den politiska debatten tycks något oklar beträffande kollektivanslutningens verkan för medlemmarna, kan det enligt SACO/SR finnas skäl att inlemma frågan i en eventuell utredning om en lagreglering av ideella föreningars villkor.

LO ställer sig avvisande till ett förbud mot kollektivanslutning till politiskt parti. LO ser härvid en mycket stor risk i att riksdagspartierna börjar förändra grundläggande demokratiska rättigheter. Medlemmarna utgör själva, menar LO, inte minst mot bakgrund av den mycket höga medlemsaktiviteten, en tillräcklig garanti för att demokratin upprätthålls. LO framhåller vidare bl. a. att beslut om kollektivanslutning fattas varken av LO centralt eller de olika medlemsförbunden. Beslut om detta fattas i stället i demokratisk ordning av medlemsförbundens lokala organisationer. LO centralt varken vill eller kan ingripa i detta.

Gjorda undersökningar visar enligt LO att det finns en mycket stor åsiktsöverensstämmelse mellan LO:s medlemmar och det socialdemokratiska partiet. Orsakerna till detta är historiska, anför LO. Såväl fackföreningsrörelsen som det socialdemokratiska partiet bildades en gång för att tillvarata arbetarklassens intressen. De lokala fackliga organisationerna ser fortfarande, fortsätter LO, ett värde i att engagera sig politiskt för att på bästa sätt tillvarata sina medlemmars intressen. De – liksom medlemmarna – ser bl. a. därför rätten för medlemmarna i en organisation att utan lagliga hinder själva få bestämma över vilka organisationer de vill samverka med eller ansluta sig till som grundläggande i föreningsrätten.

Enligt *LRF* låter sig kollektivanslutning till politiskt parti inte förenas med regeringsformens rättighetskatalog. LRF framhåller att förbundet har för sin del i sina stadgar angett att organisationen är partipolitiskt obunden. LRF anför vidare att kollektivanslutningen har under senare år kommit att diskuteras och ifrågasättas inom de organisationer som använder denna form

av anslutning till politiskt parti. Kritiken kvarstår dock, menar förbundet. Det synes enligt LRF:s mening inte återstå annat än att söka få en riksdagsmajoritet att lagstiftningsvägen förbjuda kollektivanslutning.

SAF, som markerar ett avståndstagande till en generell lagstiftning angående ideella föreningar, utesluter inte att det finns skäl att ingripa mot kollektivanslutning till politiskt parti. Där allmänna rättsregler ger den enskilde individen ett otillräckligt skydd eller inget skydd alls kan det, menar SAF, bli nödvändigt med lagstiftningsåtgärder. Kollektivanslutning till politiskt parti är enligt SAF en företeelse som inte hör hemma i ett demokratiskt samhälle och som bör förbjudas genom lagstiftning eftersom mindre ingripande åtgärder visat sig verkningslösa.

TCO framhåller med hänvisning till bl. a. i motionerna väckta förslag rörande kollektivanslutning att en lagstiftning av den typ som föreslås skulle innebära ett allvarligt ingrepp i de fackliga organisationernas frihet. Både arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer måste enligt TCO för att rätt kunna fullgöra sina uppgifter och tillvarata sina medlemmars intressen stå helt fria från inblandning från lagstiftarens sida. För de fackliga organisationernas del har kravet på oberoende särskild tyngd, då det här rör sig om demokratiskt uppbyggda föreningar, som helt följer demokratiska spelregler. Enligt TCO:s mening kan yrkandena i de remitterade motionerna inte läggas till grund vare sig för krav på utredningar eller, och detta gäller enligt TCO i ännu högre grad, för lagstiftning.

Hearing

I samband med behandlingen av motionerna har partisekreteraren Bo Toresson företrätt inför utskottet och lämnat upplysningar om bl. a. de förslag rörande facklig politisk samverkan som behandlats vid det socialdemokratiska partiets kongress 1984.

Den enskilde och organisationerna

Motionerna

Moderata samlingspartiet redovisar i *motion 1983/84:433* olika företeelser inom bostads- och arbetsmarknadsområdet som enligt partiet visar att den enskildes ställning i förhållande till organisationerna är alltför svag. Organisationernas starka ställning innebär för många människor, framhålls det, att det är nödvändigt att vara medlem. Den dominans som vissa organisationer har fått, gör det enligt motionen nödvändigt att pröva hur den enskildes situation gentemot den egna organisationen skall stärkas. Statsmakterna har enligt motionen hittills inte tillräckligt skyddat de enskilda människornas rätt gentemot organisationerna. I stället har man i alltför stor utsträckning givit vissa organisationer en legitimation som inte motsvarats av den enskildes syfte med medlemskapet. När organisationer genom avtal med andra

organisationer i praktiken eliminerar rättigheter och friheter som det offentliga har skyldighet att värna är detta enligt motionen inte bara ett övergrepp gentemot den enskilde medborgaren utan också mot den politiska demokratin.

Partimotionen utmynnar i ett yrkande om ett tillkännagivande till regeringen att den enskildes ställning i förhållandet till organisationer på alla områden måste stärkas.

I en annan motion från moderat håll, *1983/84:2030* (motivering i 2029), av Alf Wennerfors m. fl. (m) framhålls att gränserna mellan organisationerna, byråkratin och de politiska beslutsfattarna blivit alltmer oklara. Det har enligt motionen uppstått ett beroendeförhållande mellan organisationerna och de politiskt ansvariga som medför en risk för att demokratin sätts ur spel. Motionen tar sikte på förhållandena inom arbetsmarknaden. På inget annat område kan det enligt motionen förekomma att så helt dominerande organisationer får verka utan att det ställs mycket starka krav på deras sätt att uppträda. I Sverige har de fackliga organisationerna hittills gått fria från sådana krav. Utvecklingen under senare år visar emellertid, menar motionärerna, att fackligt agerande i vissa fall har sådana konsekvenser för enskilda och företag och för samhället i stort att statsmakten inte längre kan stå passiv. Det bör enligt motionen övervägas om inte lagstiftning erfordras i syfte att stärka den enskildes rätt gentemot de stora organisationerna. Detta bör enligt motionen ges regeringen till känna.

I motion 2030 tas också upp frågan om den s. k. negativa föreningsfriheten. Det borde enligt motionärernas mening vara en självklarhet att med rätten att tillhöra en förening också följer rätten att slippa tillhöra en förening. För att garantera den enskildes fri- och rättigheter mot starka organisationer bör enligt motionen den negativa föreningsfriheten grundlagsfästas. Förslag härom bör enligt motionen regeringen få i uppdrag att förelägga riksdagen.

Det är enligt *motion 1983/84:1116* av Sven-Erik Nordin m. fl. (c) angeläget att frågan om den negativa föreningsrätten blir föremål för en parlamentarisk utredning. En sådan utredning bör enligt motionen i första hand slå fast den enskilda människans rättighet att stå utanför en organisation. Utredningen bör inte vara förhindrad att se över frågan rörande föreningsfriheten i ett vidare perspektiv.

Frågan om en mera generell utvidgning av enskilds rättighetsskydd tas upp i *motion 1983/84:580* av Gunnar Biörck i Värmdö (m). Motionären framhåller att regeringsformens fri- och rättighetsregler i huvudsak endast gäller i förhållande till det allmänna. På motsvarande sätt uppställs enligt motionen i tryckfrihetsförordningen ett skydd gentemot myndighet eller annat allmänt organ. Motionären förordar att riksdagen uppdrar åt regeringen att utreda i vad mån rättighetsskyddet i grundlagen bör utvidgas till att omfatta ett skydd också för den enskilde gentemot enskilda organisationer.

Tidigare behandling i konstitutionsutskottet, m. m.

Konstitutionsutskottet har tidigare behandlat bl. a. frågan om den enskildes förhållande till organisationerna i samband med att riksdagen beslutade om förstärkningar i RF:s fri- och rättighetsregler. I den proposition (prop. 1975/76:209) som låg till grund för reformen diskuterades frågan om fri- och rättighetsreglerna liksom dittills i huvudsak skulle avse endast den enskilde i förhållande till det allmänna och inte förhållandet enskilda emellan, dvs. den fråga som tagits upp i motion 580.

Propositionen hänvisade till att 1973 års fri- och rättighetsutredning hade utrett frågan. Utredningen hade åberopat åtskilliga omständigheter till stöd för en begränsning av skyddet till förhållanden mellan enskilda och det allmänna. Den hade påpekat bl. a. att ett rättighetsskydd som skall gälla gentemot lagstiftaren, riksdagen, måste ges i en form som binder denna, nämligen i grundlag, medan det däremot för att skydda medborgarnas rättigheter mot angrepp från andra enskilda i de flesta fall var tillräckligt med vanlig lag. Utredningen hade inte ansett det som praktiskt möjligt att låta rättighetsskyddet generellt avse också förhållande mellan enskilda inbördes. Man skulle i så fall ha varit nödgad att i grundlagen detaljerat ange vilka rättighetskränkande beteenden som är förbjudna för den enskilde och vilka rättsverkningar som är knutna till överträdelser av förbuden. Utredningen hade också pekat på de problem som en grundlagsreglering som generellt skyddar fri- och rättigheterna också gentemot enskilda skulle medföra för civilrättens del. Utredningen hade här nämnt bl. a. de konflikter som kunde uppkomma mellan grundlagens rättighetsregler och de civilrättsliga reglerna på avtals- och egendomsrättens områden.

Utredningens ställningstagande var enligt propositionen väl underbyggt. Det ansågs således inte vara praktiskt möjligt att i grundlag ge rättigheterna ett omfattande skydd gentemot angrepp från enskilda, och det kunde enligt propositionen i de allra flesta fall inte heller föreligga något behov av ett sådant skydd. De möjligheter som erbjöds genom den vanliga lagstiftningen fick anses vara helt tillräckliga.

I en följdmotion (m) till propositionen togs upp frågan om den enskildes förhållande till organisationerna. Denna fråga borde enligt motionen bli föremål för en fortsatt utredning. Motionärerna hänvisade därvid till bl. a. att Svea hovrätt i sitt remissvar över fri- och rättighetsutredningens betänkande framhållit att det vid en förnyad prövning av fri- och rättighetsreglerna framstod som angeläget att överväga vissa regler om den enskildes ställning till organisationerna. Bl. a. organisationerna på arbetsmarknaden och de kommunala förbunden tenderade enligt hovrättens mening att de facto få en roll jämförbar med det allmännas.

Enligt konstitutionsutskottet (KU 1975/76:56, s. 20) var det inte vare sig praktiskt möjligt eller lämpligt att till utredning uppta också den i sin helhet mycket omfattande frågan om rättighetsskydd för enskild mot annan enskild. Frågor om sådant skydd borde enligt utskottets mening som dittills lösas

inom den vanliga lagstiftningens ram. De olika önskemål som kunde vara aktuella fick övervägas allteftersom de framkom. Vid sin behandling av olika sakfrågor i t. ex. motioner och propositioner, fortsatte utskottet, kunde riksdagen ta initiativ till erforderliga utredningar.

I en reservation (m) till utskottsbetänkandet förordades en kartläggning av problemen på det aktuella området och en uppföljning av kartläggningen genom en parlamentariskt sammansatt utredning.

Riksdagen följde utskottet.

Frågor om den negativa föreningsfriheten m. m. behandlades särskilt av konstitutionsutskottet i betänkandet KU 1983/84:8 med anledning av två motioner från m och c. I motionerna hade framförts yrkanden av samma innebörd som i de nu aktuella motionerna 1116 och 2030.

Utskottet hänvisade till vad som uttalats i samband med 1976 års partiella reform rörande de svårigheter som förelåg att i grundlag reglera förhållanden enskilda emellan och om att dessa frågor i stället borde lösas inom den vanliga lagstiftningens ram. Utskottet avvisade således tanken på en grundlagsreglering, men pekade på att riksdagen under samma riksmöte skulle komma att behandla motioner rörande behovet av lagstiftningsåtgärder beträffande negativ föreningsrätt som beretts av arbetsmarknadsutskottet. Enligt konstitutionsutskottet låg det i linje med betraktelsesätt som utskottet givit uttryck för i betänkandet KU 1975/76:56 att behovet av åtgärder i den aktuella frågan prövades av riksdagen i det sammanhanget.

Utskottets betänkande var inte enhälligt. I en reservation (m, c, fp) framhölls som angeläget att frågan om den negativa föreningsrätten skulle bli föremål för en parlamentarisk utredning. En sådan utredning skulle enligt reservanterna i första hand överväga lämpliga åtgärder för att slå fast den enskilda människans rättighet att stå utanför en organisation. Utredningen skulle inte vara förhindrad att se över frågor rörande föreningsfriheten i ett vidare perspektiv.

Riksdagen följde utskottet.

Beträffande den i motion 580 berörda frågan om ett utvidgat grundlagsskydd enskilda emellan på det område som regleras av tryckfrihetsförordningen, skall erinras att denna problematik aktualiserats inom yttrandefrihetsutredningen. Utredningen har i sitt slutbetänkande SOU 1983:70 lagt fram förslag om en utvidgning av det grundlagsskyddade området i detta hänseende.

Remissyttrandena

Utskottet har berett ett antal organisationer och statens arbetsgivarverk (SAV) tillfälle att yttra sig över motionerna. Remissyttranden har avgetts av Centralorganisationen SACO/SR (SACO/SR), Hyresgästernas Riksförbund, Kooperativa förbundet (KF), Landsorganisationen i Sverige (LO), Lantbrukarnas Riksförbund (LRF), statens arbetsgivarverk (SAV), Svenska

Arbetsgivareföreningen (SAF) och Tjänstemännens Centralorganisation (TCO).

SACO/SR framhåller att de fackliga organisationernas ställning förstärkts påtagligt under 1970-talet genom MBL:s och andra arbetsrättsliga lagars tillkomst. Fackföreningarna har kommit att bli integrerade i beslutsfattandet både genom förhandlingar och genom deltagande i myndigheters och företags styrelser. För den enskilde anställde har det därför blivit angeläget att tillhöra en fackförening. Det är, enligt SACO/SR, vanligt och rimligt att betydelsefulla samhällsreformer utvärderas efter att de verkat en tid. SACO/SR finner det därför naturligt att också MBL och annan modern arbetsrättslig lagstiftning utvärderas liksom andra regler som sammanhänger med organisationernas ställning i samhällslivet. Denna tillstyrkan av en utredning innebär, framhåller SACO/SR, inget ställningstagande i själva sakfrågan utan sammanhänger med de förhållanden och företeelser som omnämns i de aktuella motionerna. Det är inte tillfredsställande att organisationerna får arbeta under former som är så starkt ifrågasatta, varför en parlamentarisk utredning även av den anledningen kan motiveras, fortsätter SACO/SR. SACO/SR vill dock i det sammanhanget understryka att arbetsrättslagstiftningens viktigaste konsekvenser inte är de i motionerna nämnda missförhållanden som ofta kommer till uttryck i den allmänna debatten utan hur det lokala samarbetet har utformats på de enskilda arbetsplatserna. Här finns det enligt SACO/SR betydelsefulla erfarenheter av såväl positivt som negativt slag.

SACO/SR anser att rätten att stå utanför en förening bör vara lika självklar som den grundlagsfästa rätten att tillhöra en förening. SACO/SR tar avstånd från förekomsten av organisationsklausuler som egentligen är ett uttryck för organisationernas svaghet och borde bringas att helt upphöra genom självsanering, vilket också till stor del skett.

Beträffande lagstiftningsåtgärder på det föreningsrättsliga området framhåller SACO/SR att det ligger ett stort principiellt värde i att organisationerna har frihet att reglera sina interna förhållanden själva. Detta motiverar enligt organisationen en stor återhållsamhet från statsmakternas sida när det gäller lagstiftning som reglerar organisationernas uppbyggnad och arbetsformer. På grund av det ökade inflytande som genom 1970-talets arbetsrättslagstiftning tillerkänts de fackliga organisationerna anser SACO/SR dock att en utredning beträffande lagstiftning rörande innehållet i ideella föreningars stadgar kan vara motiverad.

Hyresgästernas Riksförbund tillbakavisar påståenden i motionerna om att enskilda individers ställning gentemot organisationer skulle försvagats. Det är, framhåller förbundet, inte ett självändamål att bilda organisationer. Dessa bildas i stället därför att enskilda människor sluter sig samman i ett gemensamt önskemål att påverka de förhållanden under vilka de lever. Vanligen har de som organiserar sig, menar förbundet, på ett handgripligt sätt funnit att de ensamma väger för lätt.

Hyresgästernas Riksförbund lämnar vidare vissa kommentarer i anslutning till vissa i motion 1983/84:433 omnämnda företeelser på hyresområdet.

KF finner det principiellt viktigt att folkrörelserna ges den frihet och det ansvar som deras demokratiska karaktär och historiska tradition generellt sett bör föranleda. Medlemskap och strävan till en allmän anslutning får inte kringskäras av lagstiftning. De fria organisationernas verksamhet är enligt KF en betydelsefull del av den svenska demokratin precis som den allmänna rösträtten. För att en i demokratisk form uppbyggd organisation skall kunna fungera på ett tillfredsställande sätt, anför KF vidare, måste verksamheten baseras på beslut fattade i enlighet med de regler som gäller för demokratin. Det är därvid, fortsätter KF, ofrånkomligt att enstaka individer kan känna sig förfördelade av beslut fattade av en majoritet vars intressen inte överensstämmer med en enskild individs. Beslutsordningen finns fastställd i stadgarna, och detta gäller också formerna för medlemskap.

KF anser att en utredning beträffande eventuell lagstiftning om negativ föreningsrätt inte skulle få någon speciell verkan för konsumentföreningarna och de individuella konsummedlemmarna. Här har man inte upplevt något problem. KF anser att det inte föreligger behov av en utredning om en eventuell lagstiftning beträffande ideella föreningar. Förbundet utesluter dock inte att en sådan i och för sig skulle kunna ge en bättre belysning av de i motionerna åberopade frågeställningarna. Enligt KF:s mening ankommer det främst på de demokratiska organisationerna själva att bringa sin verksamhet i överensstämmelse med vad som är förenligt med gällande lagstiftning och den enskilde medlemmens intressen. Den offentliga debatten och medlemmarnas diskussion är här väsentligt medverkande.

LO framhåller bl. a. att rätten att bilda intresseorganisationer som självständigt och i demokratiska former definierar sina uppgifter är grundläggande i en demokrati. Varje inskränkning för en organisation att fatta beslut inom demokratins vida råmärken innebär ett förmynderi och ett hot mot de demokratiska rättigheterna.

LO anför vidare bl. a. att löntagarna genom sina fackliga organisationer under lång och bitvis hård kamp har ökat sitt inflytande över denna del av sina liv. På detta sätt har de fackliga organisationerna spelat en helt avgörande roll och t. o. m. varit en förutsättning för löntagarnas individuella frihet. Verkligheten är den, framhåller LO, att det är enskilda individer som gått samman och bildat organisationer. Medlemmarna har i demokratiska former fastställt deras uppgifter och ändamål. Syftet har varit att påverka samhällsutvecklingen i en för dem positiv riktning. Det inflytande organisationerna i dag har, är inte något som givits dem. Det inflytande organisationerna har är i stället ett uttryck för den kraft medlemmarnas antal och engagemang utgör.

Beträffande en lagreglering av den negativa föreningsrätten betonar LO att detta kan bana väg för en reglering av organisationernas inre arbete och

för individernas förhållande till organisationerna vilket vore ytterligt tveksamt ur demokratisk synpunkt. Det finns i dag, framhåller LO, inga formella krav på en enskild individ att vara med i t. ex. en facklig organisation. De fackliga medlemmarna upplever det som osolidariskt att dra nytta av det fackliga arbetet utan att själva bidra med en motprestation. Ett modernt samhälle består av en mängd mer eller mindre väl definierade grupper vars positioner i allt väsentligt bestäms av deras förhållande till produktionsmedlen. Den sammanhållning och de lojaliteter som finns i dessa grupper uttrycks i såväl formella som informella regler. Det finns t. ex. inga formella regler som hindrar en näringslivsföreträdare att engagera sig i en löntagarfondstyrelse. Ändå blir det, anför LO vidare, med hänsyn till konsekvenserna i realiteten omöjligt för de flesta. Och trots den positiva föreningsrätten händer det, enligt LO, att företagare utövar ett hårt tryck på de anställda att inte ansluta sig till fackliga organisationer. Den individuella valfriheten styrs alltså i dessa avseenden i stor utsträckning av andra förhållanden än rent juridiska, menar LO. Mot denna bakgrund torde införandet av en negativ föreningsrätt enligt LO knappast komma att få några positiva effekter för de enskilda individerna och deras förhållande till organisationerna. Det skulle kräva ytterligare lagstiftning i syfte att i detalj reglera organisationernas inre arbete. En sådan utveckling skulle, framhåller LO, som huvudsakligt resultat ge upphov till en mycket kraftig maktförskjutning från den enskilde individen till statsmakten. LO förordar att motionerna lämnas utan åtgärd.

LRF anför att den negativa bild av "organisationerna" som utmålas i motionerna 1983/84:433 och 2030, yrkande 1, är för lantbrukarnas föreningsrörelse främmande. LRF instämmer således inte i motionernas verklighetsbeskrivning. LRF avstyrker de förslag om vissa riksdagsuttalanden som förs fram i motionerna.

Beträffande motionsyrkandena rörande den negativa föreningsrätten (1983/84:1116 och 2030, yrkande 2) anför LRF att de lagbestämmelser som reglerar förhållandet mellan individer och organisationer inte ger oss samma skydd som det i grundlagen stadgade skyddet gentemot det allmänna. LRF anger som sin grundinställning, att med hänsyn till den frihet som ges organisationer att själva reglera sina relationer till medlemmarna och utomstående bör lagstiftaren här vara försiktig. Med den dominerande ställning som organisationer fått i samhället och vissa yttringar härav kan det dock enligt LRF finnas skäl att – på sätt motionärerna föreslagit – utreda om den negativa föreningsrätten bör lagfästas. I samband härmed bör även motion 580 behandlas. Huruvida skyddet skall ges genom grundlag eller annan lag bör enligt LRF utredas vidare.

I anslutning till vad som sägs angående s. k. organisationsklausuler i motionerna 433 och 2030 (2029) anför *SAV* att några sådana klausuler inte finns i kollektivavtalen inom SAV:s förhandlingsområde. På de statliga och statligt löne reglerade områdena gäller särskilda regler. Reglerna innebär att en arbetsgivare som är bunden av ett kollektivavtal inom yrkesgrupp och

område som avses i avtalet skall tillämpa detta även på arbetstagare som inte omfattas av avtalet eller annat tillämpligt kollektivavtal.

De problem som tas upp i de remitterade motionerna har enligt *SAF* nära anknytning till frågan om reglering av ideella föreningars uppbyggnad och verksamhet. SAF anför vidare bl. a. att föreningen vid tre tidigare tillfällen avgett yttrande över riksdagsmotioner beträffande lagstiftning rörande ideella föreningar och har i samtliga fall avböjt tanken på sådan lagstiftning med motiveringen att det inte förelegat något påvisat behov därav. SAF vidhåller alltjämt uppfattningen att det inte är erforderligt med en generell lagstiftning angående ideella föreningar. I likhet med vad SAF anfört rörande kollektivanslutningen utesluter detta enligt SAF emellertid inte att det finns skäl att reagera mot och angripa förhållanden och företeelser av det slag som omnämns i de nu aktuella motionerna. För att komma till rätta med sådana missförhållanden som motionärerna har i åtanke är det emellertid, menar SAF, i stor utsträckning möjligt att redan i dagsläget tillgripa rättsliga medel. I rättstillämpningen har det sålunda uppställts gränser för organisationernas handlande gentemot den enskilde individen. Det gäller t. ex. frågan om organisationernas rätt att vägra någon inträde i organisationen eller rätten att utesluta en medlem, liksom medlemmarnas rätt att fritt utträda ur en organisation.

Där allmänna rättsregler ger den enskilde individen ett otillräckligt skydd eller inget skydd alls kan det dock enligt SAF bli nödvändigt med lagstiftningsåtgärder. I de remitterade motionerna berörs framför allt två förfaranden vilka är av den karaktären att de enligt SAF bör förbjudas genom lagstiftning. Det ena gäller den tidigare berörda kollektivanslutningen. Det andra gäller införandet av organisationsklausuler i vissa kollektivavtal.

TCO anför beträffande den negativa föreningsrätten, dvs. rätten att stå utanför en förening, att denna fråga varit föremål för noggrann utredning i betänkandena Demokrati på arbetsplatsen (SOU 1975:1) och MBL i utveckling (SOU 1982:60). I båda betänkandena har kommittémajoriteten avstyrkt lagstiftning. TCO, som inte kan finna att något nytt framkommit i frågan, vidhåller sin tidigare uppfattning och avstyrker framförda förslag om utredning resp. lagstiftning.

I övrigt berör motionerna enligt TCO krav på inskränkningar i organisationernas handlingsfrihet och rätt att avgöra sina inre angelägenheter. TCO framhåller att organisationen vid flera tillfällen har haft anledning att yttra sig över riksdagsmotioner med förslag om lagstiftning om ideella föreningar. Organisationen har alltid avstyrkt dessa motioner. Värdet av fria föreningar på samhällslivets olika områden kan enligt TCO aldrig överskattas. En lagstiftning av den typ som föreslås skulle innebära ett allvarligt ingrepp i de fackliga organisationernas frihet. Som TCO tidigare framhållit i sina remissyttranden går det inte att peka på några missförhållanden som gör det motiverat att vidta den begränsning av föreningsfriheten som ett bifall till

motionerna skulle innebära. Riksdagen har också avslagit alla sådana motionskrav. TCO avstyrker förslagen om inskränkningar i förhandlande organisationers rätt till självbestämmande. Såväl arbetsgivar- som arbetstagarorganisation måste för att rätt kunna fullgöra sina uppgifter och tillvarata sina medlemmars intressen stå helt fria från inblandning från lagstiftarens sida. För de fackliga organisationernas del har kravet på oberoende särskild tyngd, då det här rör sig om demokratiskt uppbyggda föreningar, som helt följer demokratiska spelregler. När det i övrigt gäller de synsätt och de krav som framförs i motionerna bygger de enligt TCO:s uppfattning på missuppfattningar, missförstånd och i viss mån en felaktig syn på de fackliga organisationernas uppgifter. Påståendet att de fackliga organisationerna blivit en del av den politiska maktapparaten och att det uppstått ett beroendeförhållande mellan organisationerna och de politiskt ansvariga ger enligt TCO en felaktig bild av förhållandena i Sverige. De fackliga organisationerna har tvärtom i högsta grad med framgång värnat om sin integritet och sitt oberoende. Yrkandena i de remitterade motionerna kan, enligt TCO:s uppfattning, inte läggas till grund vare sig för krav på utredningar eller, och detta gäller enligt TCO i ännu högre grad, för lagstiftning.

Utskottet

I detta betänkande behandlar utskottet, helt eller delvis, elva under allmän motionstid 1984 och 1985 väckta motioner om kollektivanslutning till politiskt parti och om förhållandet mellan enskilda och organisationer.

En lagstiftning mot *kollektivanslutning till politiskt parti* yrkas i motionerna 1983/84:335 av Sven-Erik Nordin m. fl. (c), 1983/84:1120 av Jan-Erik Wikström m. fl. (fp), 1983/84:1417 av Allan Åkerlind m. fl. (m), 1983/84:2125 av Anders Björck m. fl. (m), 1984/85:452, yrkande 7, av Ulf Adelsohn m. fl. (m), 1984/85:1505, yrkande 3, av Bengt Westerberg m. fl. (fp) samt 1984/85:1568 av Allan Åkerlind m. fl. (m).

I två av motionerna, 1983/84:335 och 1984/85:1505, finns utarbetade förslag till sådan lagstiftning. Det i motion 335 intagna lagförslaget är utformat som en reglering i vanlig lags form. Anslutning till politiskt parti på annat sätt än genom personlig anmälan från den som önskar inträda i partiet skall enligt detta förslag sakna rättsverkan. Det i motion 1505 framlagda lagförslaget har i huvudsak samma innebörd, men motionärerna förordar att lagstiftningen sker i form av en komplettering av RF:s bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter. Motionärerna avvisar emellertid inte tanken på en reglering i vanlig lag.

Lagförslaget i motion 1983/84:335 har på utskottets begäran granskats av lagrådet. De under allmänna motionstiden 1984 väckta motionerna har varit föremål för viss ytterligare remissbehandling. Partisekreteraren Bo Toresson har inför utskottet lämnat information om ett inom det socialdemokratiska

partiet pågående arbete med formerna för facklig politisk samverkan.

Lagrådets granskning av lagförslaget i motion 1983/84:335 har i enlighet med 8 kap. 18 § tredje stycket regeringsformen avsett främst hur lagförslaget förhåller sig till RF:s regler om föreningsfriheten och om lagen fått en sådan utformning att syftet med lagen kan antas bli tillgodosett. Lagrådet har utifrån dessa utgångspunkter inte haft något att erinra mot lagförslaget.

Lagrådsgranskningen har bidragit till en belysning i fråga om de förutsättningar som gäller beträffande möjligheten att genom lagstiftning av det slag som förordas i motionen göra ingrepp på föreningslivets område utan att i formellt hänseende komma i konflikt med RF:s regler om grundläggande fri- och rättigheter.

Dessa formella aspekter får dock betydelse endast för det fall det hos en majoritet i riksdagen skulle finnas en vilja att ta i anspråk lagstiftning som maktmedel för att göra ingrepp på föreningslivets område.

Åtgärder av det slag som förordas i motionerna skulle enligt utskottets mening innebära en inskränkning av möjligheterna för såväl politiska partier som fackföreningarna att i demokratisk ordning kunna fatta beslut i sina egna angelägenheter. I samband med att föreningsfriheten slogs fast i RF framhölls i motivuttalanden att lagstiftning med sådan innebörd skulle kunna försämra förutsättningarna för en fri åsiktsbildning. Det manades till stor varsamhet i detta hänseende.

Denna grundläggande syn på vad föreningsfriheten reellt sett bör innebära återspeglas överlag i den allmänna inställningen hos de organisationer som yttrat sig i ärendet. När det gäller en lagstiftning som begränsar sig endast till kollektivanslutningen är meningarna dock delade bland de organisationer som yttrat sig i frågan. Två av organisationerna ställer sig helt avvisande till lagstiftning. En av organisationerna anser att det kan finnas skäl att utreda frågan i lämpligt sammanhang. Två organisationer motsätter sig inte lagstiftning.

En av de organisationer som ställt sig avvisande till lagstiftningsåtgärder, LO, ser som en risk att riksdagen genom att anta en lagstiftning mot kollektivanslutning skulle börja förändra grundläggande demokratiska rättigheter. LO betonar att besluten om kollektivanslutning fattas i demokratisk ordning av medlemsförbundens lokala organisationer. Också TCO tar helt avstånd från tanken på en lagreglering. Detta skulle enligt TCO innebära ett allvarligt ingrepp i de fackliga organisationernas frihet.

Det synsätt som de sistnämnda remissinstanserna gett uttryck för överensstämmer med den ståndpunkt som utskottet senast vid 1983/84 års riksmöte intagit i frågan.

Utskottet anser inte att det som anförts i motionerna eller det som i övrigt förekommit i ärendet ger någon anledning till att ändra utskottets tidigare ställningstagande. Utskottet avstyrker motionerna.

I några ytterligare motioner tas upp olika frågor rörande *den enskildes förhållande till organisationer.*

I moderaternas partimotion 1983/84:433 yrkas att riksdagen som sin

mening skall ge regeringen till känna att den enskildes ställning i förhållande till organisationen på alla områden måste stärkas (yrkande 1 delvis). Motionens yrkande 1 har tidigare till viss del behandlats av utskottet (KU 1984/85:2). I motionen tas upp olika företeelser på bostads- och arbetsmarknadsområdet som enligt motionen visar på att den enskilde har en alltför svag ställning gentemot organisationerna.

Ett liknande förslag har väckts i motion 1983/84:2030, yrkande 1, av Alf Wennerfors m. fl. (m). Det bör enligt motionen övervägas om inte lagstiftning erfordras i syfte att stärka den enskildes rätt gentemot de stora organisationerna. Motionen tar sikte på förhållandena på arbetsmarknadsområdet.

Frågor om bl. a. negativ föreningsfrihet behandlas i två motioner.

Enligt motion 1983/84:1116 av Sven-Erik Nordin m. fl. (c) är det angeläget med en parlamentariskt sammansatt utredning rörande negativ föreningsrätt. En sådan utredning bör enligt motionen inte vara oförhindrad att ta upp föreningsfriheten i ett vidare perspektiv. I motion 1983/84:2030, yrkande 2, hemställs att den enskildes rätt att stå utanför en enskild organisation skall slås fast i grundlag. Därmed skulle den enskilde få samma skydd gentemot organisationer som i förhållande till det allmänna.

En generell utvidgning av den enskildes rättighetsskydd i grundlag till att gälla också gentemot enskilda organisationer yrkas i motion 1983/84:580 av Gunnar Biörck i Värmdö (m).

Frågor rörande den enskildes förhållande till enskilda organisationer har tidigare behandlats av utskottet bl. a. i samband med 1976 års reform med förstärkningar i RF:s fri- och rättighetsregler och senare med anledning av motioner rörande bl. a. negativ föreningsfrihet.

Utskottet (KU 1975/76:56) tog vid det förstnämnda tillfället med riksdagens gillande avstånd från tanken att i grundlag ge rättigheterna ett omfattande skydd gentemot angrepp från enskilda. Det ansågs att ett rättighetsskydd som skulle gälla gentemot lagstiftaren, riksdagen, måste ges i en form som binder denna, dvs. i grundlag, medan det däremot för att skydda medborgarnas rättigheter mot angrepp från andra enskilda i de flesta fall skulle vara tillräckligt med vanlig lag. Det skulle vidare inte vara praktiskt möjligt att låta rättighetsskyddet generellt avse också förhållanden enskilda emellan på grund av de lagtekniska komplikationer som skulle bli följden. Önskemål om förstärkningar i rättighetsskyddet skulle således få prövas inom den vanliga lagstiftningens ram allteftersom de uppkom.

Vid en senare behandling av motioner rörande negativ föreningsfrihet m. m. hänvisade utskottet (KU 1983/84:8) till det tidigare gjorda ställningstagandet och till att frågan om lagstiftningsåtgärder i detta hänseende på arbetsmarknadsområdet samtidigt var under beredning i annat utskott. Det låg enligt utskottet i linje med tidigare gjorda uttalanden att frågan prövades av riksdagen i det sammanhanget.

Utskottet finner inte skäl att med frångående av tidigare ställningstagande

ta initiativ till åtgärder av det slag som förordas i motionerna. Utskottet vill i sammanhanget dock erinra om att frågor rörande negativ föreningsrätt utretts senast av den s. k. Nya arbetsrättskommittén i betänkandet MBL i utveckling (SOU 1982:60). Beträffande den i motion 1983/84:580 väckta frågan vill utskottet också nämna att hithörande frågor utretts av yttrandefrihetsutredningen. I betänkandet Värna yttrandefriheten (SOU 1983:70) har utredningen lagt fram vissa förslag som för närvarande bereds i regeringskansliet.

Utskottet hemställer

1. beträffande *kollektivanslutning till politiskt parti*
att riksdagen avslår motionerna 1983/84:335, 1120, 1417 och 2125 samt 1984/85:452 yrkande 7, 1505 yrkande 3, och 1568,
2. beträffande *den enskildes förhållande till organisationer*
att riksdagen avslår motionerna 1983/84:433 yrkande 1 såvitt nu är i fråga, 580, 1116 och 2030.

Stockholm den 21 mars 1985

På konstitutionsutskottets vägnar
OLLE SVENSSON

Närvarande: Olle Svensson (s), Anders Björck (m)*, Yngve Nyquist (s), Bertil Fiskesjö (c), Wivi-Anne Cederqvist (s)*, Hans Nyhage (m), Kurt Ove Johansson (s), Kerstin Nilsson (s), Gunnar Biörck i Värmdö (m), Sven-Erik Nordin (c), Sture Thun (s), Anita Modin (s)*, Elisabeth Fleetwood (m), Karin Ahrland (fp) och Nils Berndtson (vpk).

* Ej närvarande vid justeringen.

Reservationer

1. Kollektivanslutning till politiskt parti (mom. 1)

Anders Björck (m), Bertil Fiskesjö (c), Hans Nyhage (m), Gunnar Biörck i Värmdö (m), Sven-Erik Nordin (c), Elisabeth Fleetwood (m) och Karin Ahrland (fp) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 16 som börjar med "Lagrådets granskning" och slutar med "avstyrker motionerna" bort ha följande lydelse:

De former för kollektiv anslutning av medlemmar som tillämpas av det socialdemokratiska partiet innebär att partiet som medlemmar antecknar personer som inte själva uttryckt en vilja att gå med i partiet. För dem som nås av information om att de blivit kollektivanslutna finns en möjlighet att reservera sig och därmed undgå medlemskapet. En reservation innebär dock

en uppenbar risk för att den som reserverar sig tvingas röja sin politiska uppfattning. Såväl själva anslutningsformen som reservationsrätten är djupt kränkande för alla dem som vill låta sin egen övertygelse vara avgörande vid val av politiskt parti.

Riksdagen har tidigare under en lång följd av år uttalat sitt ogillande av kollektivanslutningen. Bakom dessa uttalanden har legat ett krav och en förhoppning om att kollektivanslutningen skulle bringas att upphöra genom en självsanering inom det socialdemokratiska partiet.

Partisekreteraren i det socialdemokratiska partiet har under beredningen av detta ärende inför utskottet lämnat upplysningar om en inom partiet utförd utredning om kollektivanslutningen och den senaste partikongressens beslut i frågan. Därvid har framgått att någon i sak betydelsefull förändring i förhållande till tidigare inte är avsedd. Kollektivanslutningen kommer att finnas kvar till dess riksdagen vidtar lagstiftningsåtgärder.

Riksdagen måste därför nu överväga att införa en lagstiftning mot kollektivanslutning till politiskt parti.

I de debatter om kollektivanslutningen som förts genom åren har ibland hävdats att en lagstiftning mot kollektivanslutningen skulle stå i strid med RF:s regler om föreningsfrihet, varför lagstiftning inte skulle kunna ske utan grundlagsändring. Lagrådets granskning av det i motion 1983/84:335 intagna lagförslaget har nu undanröjt alla eventuella tvivel i detta hänseende.

Av de fem organisationer som på utskottets begäran uttalat sig i frågan har tre tagit avstånd från kollektivanslutningen. Två av dessa anser att nu inte annat än en lagstiftning återstår för att bringa frågan till en lösning. En av organisationerna hänvisar till att problemställningen i den politiska debatten angående vilken verkan kollektivanslutningen har för medlemmarna tycks något oklar. Denna organisation vill därför förorda utredning i lämpligt sammanhang.

Beträffande den sistnämnda synpunkten har, såvitt det är bekant för utskottet, frågan om vilken verkan en kollektiv anslutning till politiskt parti har för den enskilde fackföreningsmedlemmen inte varit föremål för rättslig prövning. Det råder därför en viss oklarhet om de förutsättningar som skall gälla för att domstolarna skall kunna godta att giltigt medlemskap uppkommer för dem som blivit kollektivanslutna. Lagrådet har berört denna problematik och har kommit till slutsatsen att man måste utgå ifrån att giltigt medlemskap under vissa förutsättningar kan uppkomma till följd av kollektivanslutning. En lagstiftning är således enligt utskottets mening välmotiverad av flera olika skäl.

Utskottet förordar således att riksdagen antar den i motion 1983/84:335 föreslagna lagen med de ändringar däri som lagrådet föreslagit.

dels att utskottet under 1 bort hemställa

1. beträffande *kollektivanslutning till politiskt parti*
   att riksdagen med anledning av motionerna 1983/84:335, 1120, 1417 och 2125 samt 1984/85:452 yrkande 7, 1505 yrkande 3, och 1568 antar följande

Lag om formerna för anslutning till politiskt parti

Härigenom föreskrivs följande.

Enskild person får antas som medlem i politisk sammanslutning endast om han genom egen ansökan gett till känna att han önskar inträda i sammanslutningen. Antas någon som medlem utan sådan ansökan, saknar det rättsverkan.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1985. Den berör inte medlemskap som beviljats före ikraftträdandet.

2. Kollektivanslutning till politiskt parti (mom. 1)

Nils Berndtson anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 16 som börjar med "Lagrådets granskning" och slutar med "avstyrker motionerna" bort ha följande lydelse:

Utskottet gör följande bedömning.

Organiserade bindningar mellan fackliga organisationer och arbetarpartier har, historiskt sett, förekommit i flera europeiska länder. Dessa samband har sitt ursprung i den socialistiska arbetarrörelsens synsätt enligt vilket arbetarpartier och fackföreningar är olika uttryck för en och samma klassmässiga rörelse.

Redan i arbetarrörelsens tidigaste historia har emellertid även funnits motstånd mot organiserad bindning mellan arbetarpartier och fackföreningar. Partier organiserar människor med gemensamma politiska uppfattningar. Fackföreningar organiserar människor med skilda partipolitiska uppfattningar, även om där kan finnas stor majoritet för viss partipolitisk uppfattning och även om de ger uttryck för samma klassmässiga rörelse som arbetarpartier gör.

Den socialistiska arbetarrörelsens framväxt i Sverige vägleddes som på andra håll främst av Marx syn på nödvändigheten av både arbetarpartier och fackföreningar liksom nödvändigheten av att de samverkar "både i den dagliga kampen och i förverkligandet av proletariatets historiska uppgift", ett klasslöst samhälle.

När LO bildades 1898 stod det socialdemokratiska partiet på klasskampens grund. På denna grund växte det socialdemokratiska partiet och LO fram som två grenar på samma träd. Däri består det historiska sambandet.

Samverkan mellan SAP och LO löstes som en organisationsfråga genom kollektivanslutningen. Men kollektivanslutningen var redan från början starkt ifrågasatt av socialdemokrater inom såväl parti som LO.

En stor minoritet hävdade att en lösning av organisationsfrågan genom kollektivanslutning snarare skulle försvåra en harmonisk samverkan mellan partiet och fackföreningsrörelsen. Detta framträder än tydligare i dag.

Tjänstemannarörelsen har en annan bakgrund och utveckling än LO. Men särskilt TCO markerar i principprogram såväl sin partipolitiska obundenhet som sin rätt att framföra uppfattningar och krav även i alla samhällspolitiska frågor. Det är naturligt att fackföreningsrörelsen hävdar detta. De löneanställda är inte beroende bara av utvecklingen i arbetslivet utan i lika hög grad av hela samhällsutvecklingen. Kapitalets direkta intresseorganisationer och borgerliga partier har självklart andra utgångspunkter, vilket ofta kommer till uttryck i krav på begränsning av fackliga och sociala rättigheter m. m. Inte bara LO utan även TCO har tidvis attackerats hårt för att de hävdar sin rätt att uttrycka uppfattningar i samhällspolitiska frågor.

Situationen är i dag en annan än då LO bildades. Det finns flera arbetarpartier. Vid sidan av LO har också utvecklats en stark tjänstemannarörelse. Den historiska situation som bildat bakgrund till den svenska formen med kollektivanslutning finns alltså inte längre.

Emellertid är behovet av samverkan mellan fackföreningsrörelsen och arbetarrörelsens partier lika angeläget i dag som tidigare. Men samverkan bör ske mellan självständiga organisationer, där fackföreningarna fritt utformar sina program. Facklig självständighet står inte i motsättning till att fackföreningarna genom beslut stöder partier politiskt och ekonomiskt. Utvecklingen har snarast bekräftat synsättet att fackföreningsrörelsen kan samverka med partier utan organiserade bindningar. Den höga organisationsgraden inom LO-området gör att det bland fackföreningsmedlemmarna kommit att finnas betydande minoriteter, som inte sympatiserar med det traditionellt dominerande arbetarpartiet. Normalt är det i Sverige dessutom så, att det för den enskilde löntagaren i praktiken endast finns ett enda alternativ för facklig organisering inom ett yrkesområde. Då kan man inte hålla fast vid ett system som innebär att människor, i och med att de organiserar sig på arbetsmarknaden, potentiellt också ansluter sig till ett politiskt parti.

Alla dessa omständigheter talar klart för att fackföreningsrörelsen bör frigöra sig från sådana samband med politiska partier, som innebär att man ingriper i enskild medlems rätt att personligen bestämma formen för sin politiska organisering. Likaså bör man undvika förfaranden, vilka innebär att man personligen måste inför andra deklarera sin vilja att *inte* organisera sig i speciellt parti.

Det ligger enligt utskottets mening ett ansvar på det socialdemokratiska partiet att så förändra sina former för medlemsorganisering, att den personliga bestämmanderätten i berörda avseenden inte träds förnär. Om det socialdemokratiska partiet inte tar emot kollektivanslutna medlemmar kan inte heller några fackliga organisationer besluta om kollektiv anslutning. En förändring av nämnda slag inkräktar som nämnts inte på möjligheterna att genom andra slag av samband eller kollektiva beslut utöva fackligt stöd till politiskt parti och utveckla samarbete.

Utskottet finner att de lagstiftningskrav som väckts i de borgerliga

motionerna inger mycket starka betänkligheter inte minst från principiella utgångspunkter. Lagstiftningskraven har andra syften än omsorgen om medlemsdemokrati och individuella rättigheter.

Ett fritt folkligt organisationsliv bildar en utomordentligt viktig del av ett samhälles demokratiska strukturer. Värdet av olika folkliga rörelser sammanhänger intimt med att de kan bevara sin självständighet gentemot staten och bilda centra för fri medborgerlig aktivitet och ansvarsutövning. Från principiell ståndpunkt bör denna självständighet inte inskränkas genom lagstiftningsåtgärder från statens sida, vilka är riktade mot organisationernas deltagande i politiska och andra samhälleliga aktiviteter, där dessa aktiviteter i sig själva är legala.

Så mycket viktigare torde en sådan principiell hållning vara, som det i två av de aktuella motionerna som rör den enskildes förhållande till organisationerna redovisas förslag, som innebär vida mer långtgående inskränkningar i organisationsfriheten än förbud just mot kollektivanslutning.

Inskränkningar i facklig organisations rätt att göra meningsyttringar i politiska frågor och engagera sig i viktiga samhällsfrågor är enligt utskottets mening inte godtagbara. Negativ föreningsrätt skulle lätt kunna användas för att inskränka aktiviteter syftande till att informera och organisera löntagare. Det förefaller uppenbart, att kraven i dessa motioner utgör en förlängning av kraven på förbud mot kollektivanslutning. En lagstiftning mot kollektivanslutning skulle bana väg för omfattande inskränkningar i organisationernas frihet.

Utskottet har sålunda kommit till uppfattningen att kollektivanslutningen måste avskaffas med andra medel än lagstiftning. I ett samhälle med någorlunda utvecklade demokratiska fri- och rättigheter finns också andra vägar att motverka tvivelaktiga inslag i organisationslivet än lagstiftning. Den fria, kritiska diskussionen och den offentliga opinionsbildningen måste vara det främsta korrigeringsmedlet mot missförhållanden inom föreningslivets område.

Frågan om kollektivanslutning har varit en omstridd fråga inom LO ända sedan dess konstituerande kongress 1898. Inom både LO och SAP finns i dag en stark opinion för att reglera förhållandet mellan parti och fackföreningsrörelse på nytt sätt.

Fackföreningsrörelsen måste vara självständig och suverän att i program lägga fast sina målsättningar och fackligt-politiska krav på alla områden liksom att besluta om politiskt, ekonomiskt och annat stöd till partier.

Fackföreningarnas uppgift är att tillvarata medlemmarnas intressen. Denna uppgift fylls bäst av en facklig rörelse, som behåller en organisatorisk självständighet gentemot politiska partier. Underkastelse under partipolitiska hänsyn hämmar rörelsens aktionsförmåga. Att fackföreningsrörelsen i skilda lägen stöder politiska organisationer är både nödvändigt och riktigt, men det bör ske på basis av organisatorisk självständighet och på fackföreningsfolkets egna villkor. Enligt utskottets uppfattning är kollektivanslutning till politiskt parti i princip inte försvarbar.

Riksdagen har vid flera tillfällen uttalat kritik mot kollektivanslutningen men samtidigt avvisat krav om lagstiftning. Vänsterpartiet kommunisterna kvarstår vid denna uppfattning.

Utskottet förutsätter att det genom opinionsbildning mot kollektivanslutningen skall vara möjligt att förmå det parti som tillämpar denna ordning att medverka till att kollektivanslutningen avskaffas, så att som partimedlemmar registreras endast personer som individuellt begär inträde i partiet.

dels att utskottet under 1 bort hemställa

1. beträffande *kollektivanslutning till politiskt parti*
att riksdagen godkänner vad utskottet uttalat i frågan samt avslår motionerna 1983/84:335, 1120, 1417 och 2125 samt 1984/85:452 yrkande 7, 1505 yrkande 3, och 1568.

3. Den enskilde och organisationerna (mom. 2)

Anders Björck (m), Bertil Fiskesjö (c), Hans Nyhage (m), Gunnar Biörck i Värmdö (m), Sven-Erik Nordin (c), Elisabeth Fleetwood (m) och Karin Ahrland (fp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 17 börjar med "Frågor rörande" och på s. 18 slutar med "i regeringskansliet" bort ha följande lydelse:

Enligt utskottets mening utgör organisationer av olika slag en viktig del av vårt samhälle, bl. a. som grund för gemensam opinionsbildning och som företrädare för olika gruppers intressen.

Emellertid har utvecklingen snabbt gått dithän att många organisationer, ofta med stöd av lagstiftning, fått en alltmer framträdande roll. Detta innebär en uppenbar risk för att organisationernas ställning blir alltmer självständig i förhållande till de enskilda medlemmarna och att de i stället för att i första hand försöka tillvarata varje enskild medlems intressen kan börja uppträda i en roll som kan jämföras med det allmännas.

Behovet av en närmare utredning om konsekvenserna för den enskilde av en sådan utveckling har påtalats vid flera tidigare tillfällen, men någon övergripande utredning har inte kommit till stånd. Den redovisning av olika företeelser och de förslag som väckts i de motioner som utskottet behandlar i betänkandet aktualiserar på nytt frågan om utredning. Enligt utskottets mening är det nu angeläget att regeringen tillsätter en parlamentarisk utredning rörande den enskildes ställning i förhållande till organisationer. Utredningen bör syfta till att ge en belysning av de olika problemställningar som aktualiserats i motionerna och överväga i vad mån den enskildes ställning i förhållande till organisationerna bör ges ett utökat skydd i regeringsformen. En särskilt angelägen uppgift för utredningen är härvid att överväga lämpliga åtgärder för att slå fast den enskildes rättighet att stå utanför en organisation.

dels att utskottet under 2 bort hemställa

2. beträffande *den enskildes förhållande till organisationer*

att riksdagen med anledning av motionerna 1983/84:433, yrkande 1 såvitt nu är i fråga, 580, 1116 och 2030 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört om en parlamentarisk utredning.

Särskilt yttrande

Kollektivanslutning till politiskt parti (mom. 1)

Karin Ahrland (fp) anför:

I folkpartimotionen 1984/85:1505, yrkande 3, har hemställts att en lagstiftning mot kollektivanslutning till politiskt parti skall ske i grundlagsform genom komplettering av bestämmelserna i 2 kap. regeringsformen. En reglering i grundlag är enligt motionen motiverad av hänsyn till frågans betydelse.

Jag delar den i motionen framförda uppfattningen att en reglering i grundlag vore att föredra. På grund av den särskilda beslutsordning som gäller för grundlagsändring kan emellertid en reglering i vanlig lag träda i kraft vid en tidigare tidpunkt än en grundlagsändring. Praktiska skäl talar således för att frågan åtminstone i detta skede löses genom vanlig lagstiftning. Jag har därför tagit fasta på att partimotionen i och för sig inte ställer sig avvisande till en reglering i vanlig lag och har biträtt den reservation som avlämnats till förmån för en reglering i enlighet med det av lagrådet granskade lagförslaget.

Bilaga

Utdrag

LAGRÅDET

PROTOKOLL
vid sammanträde
1985-02-26

Närvarande: f. d. justitierådet Hult, regeringsrådet Björne, justitierådet Gregow.

Sedan riksdagens konstitutionsutskott beslutat inhämta lagrådets yttrande över ett i motion 1983/84:335 intaget förslag till lag om formerna för anslutning till politiskt parti, har utskottet i skrivelse, som inkom till lagrådet den 4 december 1984, hemställt att lagrådet granskar lagförslaget.

Med anledning av att konstitutionsutskottet beslutat att bereda några organisationer tillfälle att yttra sig över ovannämnda motion och vissa andra motioner inom samma eller närbesläktade ämnesområden, hemställde utskottets kansli under hand, att lagrådets behandling av det remitterade lagförslaget skulle få anstå till dess att organisationernas yttranden hade avgivits. Lagrådet har sedermera fått del av inkomna yttranden.

Lagförslaget har inför lagrådet föredragits av kammarrättsassessorn Jan-Eric Gutsjö.

Lagförslaget föranleder följande yttrande av *lagrådet:*

Den föreslagna lagen innehåller tre paragrafer. I 1 § föreskrivs att medlemskap i politiskt parti får beviljas endast efter personlig anmälan av den som önskar inträda. Ansluts någon till politiskt parti på annat sätt än som sägs i 1 §, saknas detta enligt 2 § rättsverkan mot honom. I 3 § anges att med politiskt parti enligt denna lag jämställs underorganisation till sådant. – Förslaget innehåller härutöver föreskrifter om att lagen träder i kraft viss angiven dag och i anslutning härtill en övergångsbestämmelse om att lagen inte berör sådana medlemskap som beviljats före ikraftträdandet.

Det ankommer på lagrådet att granska det remitterade lagförslaget i de avseenden som anges i 8 kap. 18 § tredje stycket regeringsformen. Granskningen skall sålunda avse bl. a. hur förslaget förhåller sig till grundlagarna och rättsordningen i övrigt och om förslaget är så utformat, att lagen kan antas tillgodose angivna syften. De allmänna politiska överväganden som ligger till grund för lagförslaget faller däremot utanför lagrådets granskningsuppgift.

En fråga som bör särskilt uppmärksammas är hur det remitterade lagförslaget förhåller sig till regeringsformens bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter. Vad som främst är av intresse i detta sammanhang är bestämmelserna rörande föreningsfrihet. Enligt 2 kap. 1 § första stycket 5

regeringsformen är varje medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad föreningsfrihet, vilken i bestämmelsen anges bestå i frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften. Denna bestämmelse avser den s. k. positiva föreningsfriheten. I 2 § andra meningen i samma kapitel finns bestämmelse om den s. k. negativa föreningsfriheten. Enligt den bestämmelsen är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot tvång att tillhöra politisk sammanslutning, trossamfund eller annan sammanslutning för åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende. Vissa av de i 2 kap. regeringsformen upptagna fri- och rättigheterna, bl. a. den positiva föreningsfriheten, får enligt 12 § första stycket begränsas genom lag. För sådan begränsning gäller enligt 12 § andra stycket vissa generella förutsättningar med avseende bl. a. på ändamålet med begränsningen. Beträffande begränsning av den positiva föreningsfriheten gäller enligt 14 § andra stycket en särskild förutsättning, som innebär att sådan begränsning får ske endast såvitt gäller sammanslutningar, vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur eller innebär förföljelse av folkgrupp av viss ras, med viss hudfärg eller av visst etniskt ursprung. Den negativa föreningsfriheten får över huvud inte begränsas. Från utlänningars ställning här i riket när det gäller positiv och negativ föreningsfrihet kan i förevarande sammanhang bortses (jfr 20 § första stycket 1 och andra stycket 1).

Vid bedömande huruvida det aktuella lagförslaget kan tänkas strida mot regeringsformens bestämmelser om fri- och rättigheter är det den positiva föreningsfriheten som är av omedelbart intresse. Eftersom fråga inte är om något sådant fall som avses i 2 kap. 14 § andra stycket, är det en förutsättning för den föreslagna lagens grundlagsenlighet att den inte innefattar någon begränsning av den positiva föreningsfriheten sådan denna kommit till uttryck i 2 kap. 1 § första stycket 5. Avgörande är alltså hur långt den positiva föreningsfriheten sträcker sig eller, uttryckt på annat sätt, i vad mån föreskrifter, som faktiskt har betydelse för sammanslutningar och deras verksamhet, inte utgör någon begränsning i den mening som avses i 2 kap. regeringsformen av den där skyddade föreningsfriheten. I denna fråga vill lagrådet anföra följande.

Bestämmelse om den positiva föreningsfriheten fanns upptagen redan i den ursprungliga lydelsen av 2 kap. regeringsformen. I 2 kap. 1 § 5 föreskrevs sålunda att varje medborgare var gentemot det allmänna tillförsäkrad föreningsfrihet, vilken angavs bestå i frihet att sammansluta sig med andra till förening. Bestämmelsen erhöll sin nuvarande lydelse genom lag 1976:871 i samband med utvidgning och förstärkning av de medborgerliga fri- och rättigheterna. Den ändrade lydelsen avsågs dock inte innebära någon ändring i sak (se SOU 1975:75, Medborgerliga fri- och rättigheter, s. 194 och prop. 1975/76:209 s. 112 och 144). Bestämmelsen skyddar bl. a. sammanslutande som sker med politiska syften. Såsom framhållits i förarbetena till den nuvarande lydelse av bestämmelsen måste friheten att sammansluta sig med andra anses innefatta även en frihet att verka gemensamt inom ramen för

sammanslutningen (SOU 1975:75 s. 194 och prop. 1975/76:209 s. 144). Av grundläggande betydelse är vidare att skyddet för föreningsfriheten, liksom för bl. a. övriga opinionsfriheter, gäller endast gentemot "det allmänna". Det innebär att föreskrifter som inte rör medborgarnas förhållande gentemot det allmänna faller utanför det område som skyddas av föreningsfriheten. Sådana föreskrifter kan alltså meddelas utan att komma i konflikt med föreningsfriheten.

Av intresse är sålunda vad som avses med "det allmänna" i detta sammanhang. Frågan om den närmare innebörden härav behandlades ingående i förarbetena till 1976 års ändringar av 2 kap. regeringsformen (SOU 1975:75 s. 96 f och 185 f och prop. 1975/76:209 s. 140 f). I utredningsbetänkandet diskuterades möjligheten att låta det avgörande vara huruvida ett ingrepp företas i det allmännas intresse eller i enskilt intresse. Denna ordning avvisades emellertid såsom ohållbar. Avgörande skulle enligt utredningen i stället primärt vara vem som faktiskt gör ingreppet i en enskild persons frihetssfär. I enlighet härmed fann utredningen att med uttrycket "det allmänna" avses dels det allmännas verkställande organ dels – i fråga om normgivning – de normgivande organen, i första hand riksdagen, när de beslutar sådana föreskrifter som avses i 8 kap. 3 § regeringsformen, dvs. för enskilda betungande, offentligrättsliga föreskrifter; däremot avses inte med "det allmänna" riksdagen som stiftare av civillag. Uttalanden av samma innebörd gjordes av departementschefen i nyssnämnda proposition. Uttalandena föranledde inte någon erinran från riksdagens sida.

Det saknas anledning att inte tillägga nämnda motivuttalanden avgörande betydelse i fråga om den närmare innebörden av uttrycket "det allmänna". Avgörande i förevarande hänseende är med denna utgångspunkt huruvida bestämmelserna i det remitterade lagförslaget utgör civilrättsliga föreskrifter eller sådana offentligrättsliga föreskrifter som avses i 8 kap. 3 § regeringsformen.

Lagförslaget innehåller som tidigare nämnts, förutom en föreskrift om underorganisation till politiskt parti, dels en bestämmelse om att medlemskap i politiskt parti får beviljas endast efter personlig anmälan av den som är i fråga dels en bestämmelse om att anslutning av någon som sker på annat sätt saknar rättsverkan mot denne; påföljden av åsidosättande av kravet på personlig anmälan är alltså enbart ogiltighet. Det råder inte någon tvekan om att dessa regler utgör civilrättsliga föreskrifter i regeringsformens mening och inte offentligrättsliga föreskrifter som avses i 8 kap. 3 § regeringsformen. Det kan i detta sammanhang erinras om att i propositionen med förslag till regeringsform departementschefen framhöll, att frågan om s. k. kollektivanslutning till politiskt parti gäller förhållandet mellan föreningar inbördes samt mellan föreningar och deras medlemmar och således är av civilrättslig natur (prop. 1973:90 s. 245).

Beträffande det remitterade förslagets förhållande till den positiva föreningsfriheten finns emellertid anledning att något beröra även en annan

fråga. Som nämnts i det föregående får föreningsfriheten anses innefatta inte bara frihet att bilda sammanslutning utan också frihet att verka gemensamt inom ramen för sammanslutningen. Var gränsen går för föreningsfriheten i det senare hänseendet har inte närmare berörts i förarbetena till de aktuella grundlagsbestämmelserna. Det kan ifrågasättas, om föreningsfriheten omfattar åtgärder från medborgares sida som innebär att andra personer mot sin vilja eller i vart fall utan egen medverkan ansluts som medlemmar till en förening. Av intresse i detta sammanhanget är uttalanden i förarbetena till 1976 års ändringar i 2 kap. regeringsformen rörande frågan huruvida vissa ingrepp, som företas av offentliga organ och som i förstone kan tyckas innebära rättighetsinskränkningar, faller utanför skyddsområdet (SOU 1975:75 s. 186 och prop. 1975/76:209 s. 140 och 153 f). Om nyssnämnda åtgärder för anslutning till förening faller utanför skyddsområdet, behöver regler som syftar till att hindra anslutning i denna form inte vara av civilrättslig natur för att vara förenliga med regeringsformen. De kan utgöras av offentligrättsliga föreskrifter som avses i 8 kap. 3 § regeringsformen, bl. a. av sådana sanktionsföreskrifter som faller under den paragrafen. Av vad som i det föregående har anförts angående den närmare innebörden av att grundlagsskyddet gäller "gentemot det allmänna" följer emellertid att det i förevarande lagstiftningsärende är utan betydelse hur det förhåller sig med den här berörda frågan. Lagrådet saknar därför anledning att gå närmare in på denna.

Av det anförda följer att den föreslagna lagen inte strider mot den enligt regeringsformen skyddade föreningsfriheten. Inte heller i övrigt möter lagförslaget något hinder från grundlagssynpunkt.

När det gäller frågan om den föreslagna lagen kan anses tillgodose det syfte som förslaget har, vill lagrådet först något beröra i vad mån medlemskap i politiskt parti kan uppstå till följd av beslut om kollektivanslutning. Av rättsfallet NJA 1958 s. 438 framgår att det för att en person skall bli medlem i en ideell förening – vartill politiska sammanslutningar hör – krävs en viljeförklaring från hans sida. Denna kan emellertid komma till uttryck genom s. k. konkludent handlande. Redan med hänsyn härtill måste man utgå från att giltigt medlemskap kan uppkomma till följd av kollektivanslutning. Man synes även böra räkna med möjligheten att fackförenings stadgar kan innehålla föreskrift om att medlem i föreningen också blir medlem i visst politiskt parti eller om rätt för föreningen att besluta härom, låt vara att verkan av sådan föreskrift mot bakgrund av nyssnämnda rättsfall synes något oklar (jfr Nial i Svensk juristtidning 1960 s. 502). Beaktas bör också den betydelse det må ha att kollektivanslutning på nu förevarande område ägt rum under mycket lång tid.

När det gäller frågan i övrigt om den föreslagna lagen kan anses tillgodose sitt syfte, kan konstateras att detta enligt vad som framgår av motionen är att hindra kollektivanslutning till politiskt parti. Förslaget innefattar som nämnts en föreskrift om att medlemskap i politiskt parti får beviljas endast

efter personlig anmälan av den som önskar inträda och en ogiltighetspåföljd om någon anslutits på annat sätt. Det saknas anledning anta annat än att en lagstiftning i huvudsaklig överensstämmelse med förslaget kommer att medföra att kollektivanslutningen upphör. Lagen kan sålunda antas uppfylla sitt syfte.

Beträffande lagtexten vill lagrådet anföra följande. I lagtexten används uttrycken "politiskt parti" och "underorganisation till sådant" för att ange de föreningar och liknande som den föreslagna lagen tar sikte på. Innebörden härav synes vara något oklar, bl. a. mot bakgrund av den definition på parti som finns i 3 kap. 7 § regeringsformen. Med parti avses där varje sammanslutning eller grupp av väljare, som uppträder i val under särskild beteckning. En lämpligare term i förevarande sammanhang synes vara "politisk sammanslutning". Därunder faller både vad man i dagligt tal menar med politiska partier och deras underorganisationer. En ändring av denna innebörd medför också att 3 § i det remitterade förslaget kan utgå. Lagens indelning i paragrafer synes därvid kunna slopas.

Med beaktande av det nu anförda och sedan vissa redaktionella ändringar gjorts kan lagen föreslagsvis ges följande lydelse:

"Enskild person får antas som medlem i politisk sammanslutning endast om han genom egen ansökan gett till känna att han önskar inträda i sammanslutningen. Antas någon som medlem utan sådan ansökan, saknar det rättsverkan."

Med hänsyn till syftet med det remitterade lagförslaget torde vara uppenbart, att med uttrycket enskild person i lagtexten åsyftas endast fysiska personer.