

Lagutskottets betänkande

1982/83:22

om lagreglering av ideella föreningar

Ärendet

I betänkandet behandlas motion 1982/83:441 och 1982/83:718 i vilka tas upp frågan om en lagreglering av ideella föreningar.

I *motion 1982/83:441* av Per-Olof Strindberg (m) och Allan Ekström (m) yrkas att riksdagen hos regeringen begär utredning om ramlagstiftning för ideella organisationer.

I *motion 1982/83:718* av Gullan Lindblad (m) och Allan Åkerlind (m) yrkas att riksdagen hos regeringen begär att frågan om ramlagstiftning för ideella föreningar utreds.

Motionärerna anser att det finns ett behov av grundläggande regler beträffande de ideella föreningarnas status och verksamhet inte minst med hänsyn till den stora roll som många föreningar, bland dem fackliga, spelar i dagens samhälle. Behovet av en lagreglering är särskilt framträdande när det gäller förhållandet mellan föreningen och de egna medlemmarna. Viktiga frågor som behöver regleras är t. ex. medlems bundenhet av beslut som fattas utan medlems direkta medverkan och medlems inträde i och uteslutning ur förening. I motionerna påpekas också att stiftelseutredningen inom kort kommer att lägga fram förslag till lagreglering om stiftelser. Om det förslaget genomförs blir, framhåller motionärerna, de ideella föreningarnas verksamhet den enda del inom associationsrätten och närstående rättsområden som kvarstår oreglerad.

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 registreras 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 syfta till 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 delas in i två huvudgrupper. Dels finns sådana föreningar som har annat ändamål än att främja sina medlemmars ekonomiska intressen, t. ex. föreningar för religionsutövning, politisk verksamhet, vetenskaplig forskning, välgörenhet, sällskapsliv, idrott och skytte, försvarsföreningar, kamratföreningar, djurskyddsföreningar m. fl. Dels finns föreningar som syftar till att främja 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 har 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 förutsättningar – vanligt bland föreningar av enklare slag, såsom läsecirklar och svagt organiserade sällskapsföreningar – blir avtal som ingås för föreningens räkning bindande endast för dem som har ingått detta avtal. Enligt praxis anses vidare följande principer gälla. Styrelsen äger rätt att företräda föreningen om inte stadgarna säger något annat. Stadgarna avgör föreningens organisation och inre rättsförhållande. 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 inte 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, om inte alla medlemmar, eller i det sistnämnda fallet de vilkas rätt eftersätts, ger sitt samtycke. Frågor om ideell förenings beslut att utesluta medlem kan prövas av domstol. Beträffande föreningar med utpräglat ideell inriktning, närmast religiösa föreningar, har det ansetts ankomma på föreningen själv att avgöra om en medlem bör uteslutas. Domstolsprövning av fackliga organisationers och liknande förenings rätts att utesluta medlem har också förekommit (se bl. a. NJA 1977:129).

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 bara 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 offentlighetsrättsliga 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 arbetstagarare 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 arbetstagarares 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).

Tidigare behandling

Frågan om en lagstiftning rörande ideella föreningar har åtskilliga gånger tagits upp till prövning i olika sammanhang. Senast prövades frågan hösten 1982 då riksdagen avlog ett motionsyrkande av samma innebörd som de nu föreliggande. För en närmare redogörelse för frågans tidigare behandling hänvisas till utskottets betänkande LU 1982/83:2.

Utredningar

Lagutskottet har tidigare framhållit att det arbete som bedrivs av nya arbetsrättskommittén, stiftelseutredningen och kooperationsutredningen kan få betydelse för frågan om en lagreglering av ideella föreningar. En redogörelse för utredningarnas direktiv finns intagen i betänkandet LU 1982/83:2.

Nya arbetsrättskommittén har nyligen slutfört sitt uppdrag genom att avge betänkandet (SOU 1982:60) MBL i utveckling. Kommittén hade i direktiven bl. a. fått i uppdrag att överväga frågorna om skydd för den s. k. negativa föreningsrätten och om föreningsrättsskydd för arbetssökande. I betänkandet finner kommittén i likhet med den förra arbetsrättskommittén att det inte

finns anledning att föreslå lagregler som tar sikte på den negativa föreningsrätten och föreningsrättsskyddet för arbetssökande. Vad gäller användningen av s. k. organisationsklausuler i kollektivavtal understryker kommittén betydelsen av att facklig anslutning skall vara frivillig och bero av den enskildes bestämmanderätt. Kommittén vill dock inte förorda ett lagfäst förbud mot organisationsklausuler. I betänkandet diskuteras även frågan om bevisbördan i föreningsrättsmål. Kommittén drar den slutsatsen att det är mest naturligt att se detta spörsmål som en rättstillämpningsfråga varför någon lagreglering inte bör komma till stånd.

Utskottet

I betänkandet behandlas två motioner vari yrkas att en utredning tillsätts med uppgift att lägga fram förslag till en ramlagstiftning om ideella föreningar.

Frågan om en lagstiftning beträffande de ideella föreningarna har tidigare aktualiserats i olika sammanhang. Bl. a. har spörsmålet med anledning av motioner prövats i riksdagen vid fem tillfällen, senast hösten 1982 (LU 1982/83:2). Motionerna har på förslag av utskottet avslagits av riksdagen.

Vid den senaste riksdagsbehandlingen anförde utskottet bl. a. att ett ställningstagande till frågan om en lagreglering av ideella föreningar borde anstå i avvaktan på statsmakternas beslut med anledning av de förslag som stiftelseutredningen och nya arbetsrättskommittén skulle komma att lägga fram. Utskottet tillade att också kooperationsutredningens översyn av lagen om ekonomiska föreningar kan få betydelse för frågan.

Sedan utskottet senast behandlade frågan har nya arbetsrättskommittén avlämnat sitt slutbetänkande (se ovan s. 3 och 4). Något slutligt beslut med anledning av betänkandet har ännu inte fattats av regeringen.

Enligt utskottets mening ger inte motiveringarna i motionerna vid handen att det har tillkommit sådana nya omständigheter att den begärda utredningen nu bör komma till stånd. Inte heller i övrigt har, anser utskottet, något framkommit som bör föranleda riksdagen att frånga sin tidigare intagna ståndpunkt.

Utskottet hemställer på grund av det anförda

att riksdagen avslår motionerna 1982/83:441 och 1982/83:718.

Stockholm den 1 mars 1983

På lagutskottets vägnar

PER-OLOF STRINDBERG

Närvarande: Per-Olof Strindberg (m), Lennart Andersson (s), Stig Olsson (s)*, Martin Olsson (c), Elvy Nilsson (s), Arne Andersson i Gamleby (s), Ingemar Konradsson (s)*, Mona Saint Cyr (m), Marianné Karlsson (c), Owe Andréasson (s), Allan Ekström (m)*, Sigvard Persson (c), Per Israelsson (vpk)*, Inga-Britt Johansson (s) och Sten Andersson i Malmö (m).

* Ej närvarande vid betänkandets justering

Reservation

Per-Olof Strindberg, Mona Saint Cyr, Allan Ekström och Sten Andersson i Malmö (alla m) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 4 börjar med "Sedan utskottet", och slutar med "intagna ståndpunkt" bort ha följande lydelse:

Utskottet vill, liksom vid tidigare behandling av frågan om en lagstiftning beträffande ideella föreningar, framhålla att dessa föreningar är en viktig del av vårt samhälle. De fullgör betydelsefulla uppgifter på många olika områden, exempelvis inom facklig, politisk och humanitär verksamhet samt vid religionsutövning, vetenskaplig forskning och idrott. Utskottet har tidigare också konstaterat att många ideella organisationer lagstiftningsvägen har kommit att få ett starkt inflytande över samhällsutvecklingen. Till detta kommer, som motionärerna har påpekat, att samhället på olika sätt stöder organisationer och föreningar av skiftande slag.

Trots den betydelse som sålunda är att tillmäta olika organisationer saknas i dag normer av grundläggande karaktär som rör sådana elementära ämnen som den enskildes ställning i förhållande till organisationen. För associationer av annan typ är läget det motsatta. För aktiebolag och ekonomiska föreningar föreligger t. ex. noggrann lagreglering. Avsaknaden av regler angår sådana centrala ämnen som den enskildes rätt att inträda i, kvarstanna i eller utträda ur en förening och hans rätt att slippa bli ansluten till en förening mot sin vilja (negativ föreningsrätt, kollektivanslutning). Detsamma gäller förekomsten av s. k. organisationsklausuler av innebörd att arbetsgivaren förbinder sig att icke anställa personer som ej tillhör den avtalslutande arbetstagarorganisationen.

Mot denna bakgrund saknas anledning att motsätta sig ett krav på utredning. Det går inte heller längre att mot ett sådant krav åberopa att nya arbetsrättskommittén vore i färd med att överväga frågan om negativ föreningsrätt, eftersom kommittén nyligen avslutat sitt arbete utan att presentera en lösning av de problem som föranledde denna del av kommitténs uppdrag.

Beräffande den närmare inriktningen av utredningsarbetet vill utskottet framhålla att tyngdpunkten i en eventuell lagreglering bör ligga i det som från samhällets sida är mest skyddsvärt, nämligen den enskilde medlemmens

ställning i förhållande till organisationen. Andra angelägna uppgifter för utredningen bör vara att utforma bestämmelser om medlems inträde i, avgång från och uteslutning ur förening, medlems bundenhet av beslut som fattats utan hans medverkan, förhållandet till tredje man, skadeståndsskyldighet, firmateckning, ansvarighet för uppkomna förbindelser och föreningens upplösning. Det bör ankomma på regeringen att närmare bestämma formerna för utredningsarbetets bedrivande.

Vad utskottet sålunda anfört bör ges regeringen till känna.

dels att utskottet bort hemställa

att riksdagen med bifall till motionerna 1982/83:441 och 1982/83:718 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört angående utredning om ramlagstiftning för ideella föreningar.

Särskilt yttrande

Martin Olsson, Marianne Karlsson och Sigvard Persson (samtliga c) anför:

Vid ett flertal tillfällen, senast hösten 1982, har riksdagen på lagutskottets hemställan avslagit motionskrav om utredning av frågan om ramlagstiftning för ideella organisationer. Motiv för avslagen har varit att man velat avvakta statsmakternas beslut med anledning av de förslag som stiftelseutredningen och nya arbetsrättskommittén skulle komma att lägga fram. Hösten 1982 hänvisades även till kooperationsutredningens pågående arbete.

Vi vill betona att avvisandena av motionskraven ej inneburit att riksdagen i princip uttalat sig emot någon form av lagstiftning gällande ideella föreningar utan endast att ett ställningstagande till frågan skulle anstå i avvaktan på resultatet av nämnda utredningar.

Justitieminister Carl Axel Petri uttalade samma uppfattning i en frågedebatt i riksdagen hösten 1981. Men han framhöll därvid även att han fann det naturligt att vi med tiden får en lag om ideella föreningar i vilken bl. a. skall finnas allmänna bestämmelser om skydd för den enskilde.

Vi delar dåvarande justitieministerns uppfattning och anser att det kommer att fordras lagregler om bl. a. grundläggande rättigheter för medlem inom och gentemot en organisation. Vi förutsätter att det arbete gällande bl. a. den associationsrättsliga lagstiftningen som riksdagen avvaktar skall slutföras under de närmaste åren.

Vi vill i detta sammanhang emellertid betona att vi anser att det nämnda utredningsarbetet inte bör avvaktas när det gäller en speciell fråga som rör de ideella föreningarnas verksamhet, nämligen skydd för den enskildes rätt att själv bestämma om medlemskap i politiskt parti. Sedan årliga riksdagsuttalanden sedan 1973 mot kollektivanslutningen helt nonchalerats bör en

lagstiftning som förbjuder kollektivanslutning komma till stånd. Denna fråga tillhör dock ett annat utskotts beredningsområde.

