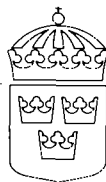


Lagutskottets betänkande

1985/86:5

om lagstiftning beträffande ideella föreningar



LU

1985/86:5

Sammanfattning

I betänkandet behandlas tre motioner vari tas upp frågor om lagstiftning beträffande ideella föreningar.

Utskottet anser att det inte finns behov av en särskild lagstiftning om ideella föreningar och avstyrker därför motionerna. Mot utskottets ställningstagande reserverar sig ledamöterna från moderata samlingspartiet, folkpartiet och centerpartiet.

Motionsyrkanden

Motion 1984/85:296 av Martin Olsson m. fl. (c) vari yrkas att riksdagen hos regeringen begär att frågan om ramlagstiftning för ideella föreningar utreds.

Motion 1984/85:694 av Allan Ekström (m) vari yrkas att riksdagen hos regeringen begär förslag till lag om ideella föreningar.

Motion 1984/85:1670 av Gullan Lindblad m. fl. (m) vari yrkas att riksdagen hos regeringen begär att frågan om ramlagstiftning för ideella föreningar utreds.

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 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 vissa andra principer också gälla. En närmare redogörelse härför finns i betänkandet LU 1982/83:22.

Bestämmelser i stadgarna för en ideell förening vilka är oskäliga mot medlemmarna kan ogiltigförklaras eller jämkas av allmän domstol med stöd av 36 § avtalslagen. I ett rättsfall från år 1982 (NJA I 1982 s. 853) har högsta domstolen sålunda ogiltigförklarat en bestämmelse i stadgarna för en fackförening om att frågor om medlems rätt till utträde ur föreningen skulle avgöras av en skiljenämnd med viss sammansättning.

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 utsatta 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).

Frågan om lagstiftning rörande ideella föreningar har sedan 1971 prövats åtskilliga gånger av riksdagen, senast våren 1984 (se LU 1983/84:14), med anledning av motioner. Lagutskottet ansåg att det saknades skäl för en lagstiftning beträffande de ideella föreningarna och pekade vidare på det pågående arbetet inom berörda departement med frågor som hade anknytning till motionsspörsmålet (LU 1983/84:14 s. 9). På förslag av utskottet avsågs motionerna av riksdagen. Beträffande frågans tidigare behandling hänvisas till LU 1982/83:2, LU 1982/83:22 och LU 1983/84:14.

Spörsmålet om lagstiftning om negativ föreningsrätt behandlades av riksdagen senast hösten 1984 (prop. 1983/84:165, AU 1984/85:3). Arbetsmarknadsutskottet hänvisade i sitt av riksdagen godkända betänkande till den ståndpunkt utskottet tidigare intagit (se AU 1983/84:5), nämligen att man borde avstå från att ingripa med lagstiftning om den negativa föreningsrätten, och ansåg att de omständigheter som åberopats i de i ärendet behandlade motionerna inte borde föranleda ett ändrat ställningstagande i detta sammanhang (AU 1984/85:3 s. 42–43).

Utredningsarbete

På olika håll har bedrivits och bedrivs utredningsarbete med anknytning till motionsspörsmålen.

Stiftelseutredningen (Ju 1975:01) tillkallades år 1975 på riksdagens begäran med uppdrag att företa en översyn av lagstiftningen om stiftelser.

Efter beslut av regeringen upphörde utredningen med sitt arbete 1983 och överlämnade därvid som resultat av arbetet ett antal promemorior.

Som svar på en fråga av lagutskottets ordförande, Per-Olof Strindberg, om översyn av lagstiftningen om stiftelser framhöll justitieministern den 11 mars 1985 (rd 1984/85:94 s. 90) att det inom justitiedepartementet arbetades med en departementspromemoria om stiftelser samt att det då var för tidigt att uttala sig om när det är möjligt att förelägga riksdagen ett förslag till en ny lagstiftning. Justitieministern räknade dock med att departementspromemorian skulle kunna sändas ut på remiss under 1985.

Kooperationsutredningen (I 1977:01) föreslår i slutbetänkandet (SOU 1984:9) Kooperativa föreningar en helt ny lag om sådana föreningar, vilken skall ersätta lagen om ekonomiska föreningar. Förslaget innebär bl. a. att kooperativa föreningar, vilkas syfte är mer socialt än ekonomiskt, frivilligt skall kunna ansöka om registrering. Registreringskyldiga är dock enligt förslaget bara kooperativa föreningar som har till ändamål att främja medlemmarnas ekonomiska intressen genom ekonomisk verksamhet.

Utredningens förslag om en ny lag om kooperativa föreningar övervägs för närvarande inom justitiedepartementet.

Motionsmotiveringar

Motionärerna i motionerna 694 och 1670 (m) anser att det finns behov av grundläggande regler beträffande de ideella föreningarnas status och verk-

samhet 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 medlemsinträde i samt utträde ur förening.

I motion 296 (c) framhålls att det finns flera starka skäl som talar för att en lagstiftning om ideella föreningar behövs. Motionärerna hänvisar till många olika händelser under senare år som visar att den enskilde föreningsmedlemmen har behov av ett skydd mot föreningen. Motionärerna framhåller att tidigare motioner på området avslagits med hänvisning till pågående utredningsarbete men att skäl för avslag på motionerna inte längre föreligger sedan utredningsarbetet avslutats. Samtidigt har behovet av garantier för den enskildes rättigheter och skyldigheter i en organisation blivit alltmer uppenbart. En lagstiftning bör bl. a. innehålla regler om rätten till inträde i och utträde ur förening, negativ föreningsrätt, uteslutning ur förening samt om föreningsbeslut som gäller medlemmens förhållanden utanför det område som är föreningens egentliga.

Utskottet

I betänkandet behandlas tre motioner vari framförs önskemål om lagstiftningsåtgärder beträffande ideella föreningar.

I juridiskt hänseende skiljer man mellan ekonomiska föreningar och ideella föreningar. De förstnämnda föreningarna regleras i lagen (1951:308) om ekonomiska föreningar. För att en förening skall kunna vinna registrering som ekonomisk förening fordras dels att föreningen bedriver ekonomisk verksamhet, dels att verksamheten skall syfta till att främja medlemmarnas ekonomiska intressen. Saknas någon av dessa förutsättningar är föreningen att anse som en ideell förening. Till skillnad från vad som gäller beträffande de ekonomiska föreningarna saknas en närmare lagreglering av de ideella föreningarna i civilrättsligt hänseende.

I motion 1984/85:694 (m) yrkas att riksdagen hos regeringen begär förslag till lag om ideella föreningar. I motionerna 1984/85:296 (c) och 1670 (m) yrkas att frågan om en ramlagstiftning för ideella föreningar utreds. Motionärerna i de tre motionerna framhåller att det finns ett behov av grundläggande regler om de ideella föreningarna särskilt när det gäller medlems inträde i och utträde ur föreningen och andra förhållanden mellan föreningen och medlemmen.

Utskottet erinrar om att motioner med samma syfte som de nu aktuella under de senaste tio åren tillhoppa sju gånger (senast våren 1984) behandlats av riksdagen. På hemställan av lagutskottet har motionerna avslagits.

Då frågan senast prövades (se LU 1983/84:14) fann utskottet att det saknades skäl för en lagstiftning om ideella föreningar. Några nya omständigheter som bör föranleda att riksdagen frångår sitt tidigare ställningstagande har inte framkommit. Också de nu aktuella motionerna bör således avslås.

Utskottet hemställer

att riksdagen avslår motionerna 1984/85:296, 1984/85:694 och 1984/85:1670.

LU 1985/86:5

Stockholm den 5 november 1985

På lagutskottets vägnar

Per-Olof Strindberg

Närvarande: Per-Olof Strindberg (m), Lennart Andersson (s), Owe Andréasson (s), Stig Gustafsson (s), Ulla Orring (fp), Martin Olsson (c), Inga-Britt Johansson (s), Inger Hestvik (s), Bengt Harding Olson (fp), Nic Grönvall (m), Gunnar Thollander (s), Marianne Karlsson (c), Berit Löfstedt (s), Ewa Hedkvist Petersen (s) och Ewy Möller (m).

Reservation

Per-Olof Strindberg (m), Ulla Orring (fp), Martin Olsson (c), Bengt Harding Olson (fp), Nic Grönvall (m), Marianne Karlsson (c) och Ewy Möller (m)
anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 4 som börjar med orden "Utskottet erinrar" och slutar med orden "således avslås" bort ha följande lydelse:

Som utskottet framhållit då frågan om en lagstiftning beträffande ideella föreningar tidigare varit aktuell utgör dessa föreningar 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 kan liksom tidigare också konstatera att många ideella organisationer lagstiftningsvägen kommit att få ett starkt inflytande över samhällsutvecklingen. Till detta kommer, som motionärerna påpekat, att samhället på olika sätt stöder organisationer och föreningar av skiftande slag.

Trots den betydelse som olika organisationer sålunda har *saknas* i dag normer av grundläggande karaktär beträffande organisationernas förhållanden. För associationer av annan typ är läget det motsatta. För aktiebolag och ekonomiska föreningar – för att nämna ett exempel – föreligger 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). Inte heller finns det regler mot s. k. organisationsklausuler av innebörd att arbetsgivaren förbinder sig att icke anställa personer som ej tillhör den avtalslutande arbetstagarorganisationen. Ytterligare exempel på frågor som – i enlighet med vad som anges i motionerna – är oregrulerade är minoritetsskyddet, ekonomi och revision, skadeståndsskyldighet, ansvar för uppkomna förbindelser och upplösning av föreningen.

Enligt utskottets mening ger utvecklingen under senare år tveklöst stöd för ståndpunkten att den enskildes ställning i förhållande till organisationerna behöver ges ett lagfäst skydd. Det har sålunda inträffat fall där medlem uteslutits ur en förening eller vägrats utträde under uppmärksammade former. Ett annat belysande exempel är det i motionerna omnämnda rättsfallet från högsta domstolen (NJA I 1982 s. 853) där en skiljedomsklausul i stadgarna för ett LO-förbund underkändes som oskäligen. Utskottet vill också peka på fall där föreningen avtalat med försäkringsbolag om kollektiva hemförsäkringar för sina medlemmar utan att ha inhämtat deras samtycke. Andra händelser som tilldragit sig betydande intresse har slutligen varit blockader som riktats mot företagare utan anställda eller med anställda som inte är medlemmar i den blockerande organisationen.

Mot bakgrund av det anförda anser utskottet att det ovedersägligen finns starka skäl för en närmare utredning rörande såväl behovet som den lämpliga utformningen av lagstiftning om de ideella föreningarna.

Beträffande den närmare inriktningen av utredningsarbetet vill utskottet framhålla att en viktig utgångspunkt måste vara att variationsrikedomen inom föreningslivet inte får begränsas. Det är vidare angeläget att föreningslivet och organisationsväsendet inte hindras eller försvåras. Tyngdpunkten i en ifrågasatt lagstiftning bör ligga i det som från samhällets sida är mest skyddsvärdt, nämligen den enskilde medlemmens ställning i förhållande till organisationen. Viktigt är också att det – som motionärerna påpekat – tillskapas grundläggande regler om organisationen som sådan, bl. a. villkoren för att en förening skall anses vara en juridisk person. Andra angelägna uppgifter för utredningen bör som framgått vara att utforma bestämmelser om medlems inträde i, avgång från och uteslutning ur förening, medlems bundenhet av beslut som fattats utan hans medverkan eller som rör frågor utanför föreningens verksamhetsområde, 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 anför med anledning av motionerna 296, 694 och 1670 bör ges regeringen till känna.

dels att utskottet bort hemställa

att riksdagen med anledning av motionerna 1984/85:296, 1984/85:694 och 1984/85:1670 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anför om utredning av frågan om lagstiftning beträffande ideella föreningar.