

Bestämmelser i 2 kap. 12 § regeringsformen

Enligt 2 kap. 1 § första stycket 5 regeringsformen är varje medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad föreningsfrihet – frihet att sammansluta sig med andra för allmänna och enskilda syften. Av 2 kap. 12 § första stycket regeringsformen framgår att föreningsfriheten får begränsas i den utsträckning som medges i 14 § andra stycket i samma kapitel. Enligt denna bestämmelse får föreningsfriheten begränsas 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. Enligt 2 kap. 12 § andra stycket regeringsformen får begränsning som avses i första stycket göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett det och ej heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom ett av folkstyrelsens grundvalar. Begränsning får ej göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Enligt tredje stycket i samma paragraf skall förslag till lag som avses i första stycket eller till lag om ändring eller upphävande av sådan lag, om den ej förkastas av riksdagen, på yrkande av lägst tio ledamöter vila i minst tolv månader från det att det första utskottsyttandet över förslaget anmälades i kammaren. Utan hinder härav kan riksdagen anta förslaget, om minst fem sjättedelar av de röstande förenar sig om beslutet.

Enligt paragrafens fjärde stycket gäller tredje stycket inte förslag till lag om fortsatt giltighet i högst två år av lag. Det gäller inte heller förslag till lag som enbart angår tystnadsplikt för offentliga funktionärer, husrannsakan eller liknande intrång eller frihetsstraff som påföljd för viss gärning.

Konstitutionsutskottet prövar enligt 2 kap. 12 § sista stycket regeringsformen för riksdagens vidkommande om tredje stycket är tillämpligt i fråga om visst lagförslag. Enligt 4 kap. 10 § sista stycket riksdagsordningen får konstitutionsutskottet inte avge förklaring att 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen inte är tillämpligt i fråga om visst lagförslag, utan att Lagrådet yttrat sig i saken.

Bostadsutskottet har i sitt betänkande 1998/99:BoU10 föreslagit bl.a. att riksdagen med bifall till proposition 1998/99:101 antar regeringens lagförslag i den del de gäller krav på kvalificerad majoritet vid ombildning. De aktuella lagförslagen har fogats till detta betänkande som *bilaga 1*.

Regeringens förslag till lag om ändring i bostadsrättslagen (1991:614) och förslag till lag om ändring i lagen (1982:352) om rätt till fastighetsförvärv för ombildning till bostadsrätt innebär såvitt nu är i fråga att en bostadsrättsförening får besluta om förvärv av ett hus för ombildning till bostadsrätt, om hyresgästerna i minst två tredjedelar av de uthyrda lägenheterna går med på beslutet och att samma krav på majoritet skall gälla för en intresseanmälan för fastighetsförvärv för ombildning till bostadsrätt (9 kap. 19 § resp. 3 §). I dag gäller i båda fallen att motsvarande andel skall vara minst hälften.

Yrkandet

I skrivelse den 11 maj 1999 har tio riksdagsledamöter med stöd av 2 kap. 12 § regeringsformen begärt att regeringens förslag till lag om ändring i bostadsrättslagen och lag om ändring i lagen om fastighetsförvärv, såvitt avser majoritetskravet för förvärv av hyresfastighet för ombildning till bostadsrätt, liksom för intresseanmälan för sådant förvärv, skall vila i minst tolv månader. Kammaren har den 20 maj 1999 beslutat hänvisa lagförslagen, såvitt avser kravet på kvalificerad majoritet vid ombildning, till konstitutionsutskottet för sådan prövning som avses i 2 kap. 12 § sista stycket regeringsformen.

Lagrådet

Konstitutionsutskottet har i enlighet med bestämmelserna i 4 kap. 10 § sista stycket riksdagsordningen beslutat inhämta Lagrådets yttrande i fråga om tillämpligheten av 2 kap. 12 § tredje stycket på de aktuella lagförslagen. Lagrådet finner det klart att de remitterade lagförslagen inte kan anses innebära begränsningar i föreningsfriheten sådan denna är bestämd i regeringsformen. Lagrådets yttrande har fogats till detta betänkande *bilaga 2*.

Utskottet

Utskottet anser i likhet med Lagrådet att de förslag till lag om ändring i bostadsrättslagen (1991:614) och lag om ändring i lagen (1982:352) om rätt till fastighetsförvärv för ombildning till bostadsrätt som läggs fram i bostadsutskottets betänkande 1998/99:BoU10, såvitt gäller kravet på kvalificerad majoritet vid ombildning, inte kan anses innebära begränsningar i den grundlagsskyddade föreningsfriheten. Bestämmelserna i 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen är enligt utskottets mening inte tillämpliga i fråga om lagförslagen.

anmäla

Stockholm den 1 juni 1999

På konstitutionsutskottets vägnar

Per Unckel

I beslutet har deltagit: Per Unckel (m), Pär Axel Sahlberg (s), Barbro Hietala Nordlund (s), Kenneth Kvist (v), Jerry Martinger (m), Mats Berglind (s), Inger René (m), Kerstin Kristiansson (s), Tommy Waidelich (s), Mats Einarsson (v), Nils Fredrik Aurelius (m), Per Lager (mp), Helena Bargholtz (fp), Britt-Marie Lindkvist (s), Inger Strömbom (kd), Maria Larsson (kd) och Marianne Andersson (c).

1 Förslag till lag om ändring i bostadsrättslagen (1991:614)

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1999-05-28

Närvarande: f.d. justitierådet Staffan Vängby, justitierådet Gertrud Lennander, regeringsrådet Kjerstin Nordborg.

Riksdagens konstitutionsutskott har den 25 maj 1999 beslutat inhämta Lagrådets yttrande i fråga om 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen är tillämpligt på regeringens förslag i prop. 1998/99:101 till

1. lag om ändring i bostadsrättslagen (1991:614),
2. lag om ändring i lagen (1982:352) om rätt till fastighetsförvärv för ombildning till bostadsrätt.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kammarrättsassessorn Åse Matz och kanslirådet Nils Cederstierna.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet

Frågan i förevarande ärende är huruvida kraven på två tredjedels majoritet i de remitterade lagförslagen över huvud innebär begränsningar i föreningsfriheten enligt 2 kap. 1 § första stycket 5 regeringsformen.

I den angivna grundlagsbestämmelsen beskrivs föreningsfriheten som frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften. Av förarbetena följer att föreningsfriheten får anses innefatta inte bara frihet att bilda sammanslutningar utan också frihet att verka gemensamt inom ramen för en sammanslutning (prop. 1975/76:209 s. 144, jfr ang. föreningsrättens allmänna innebörd a. prop. s. 112 f). Föreningsfriheten enligt artikel 11 Europakonventionen synes ha samma innebörd (se Hans Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 1997 s. 289 ff). Vid tillämpningen av 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen är det visserligen endast regeringsformens bestämmelser som skall beaktas, men innebörden av fri- och rättigheterna bör tolkas på ett fördragskonformt sätt.

Föreningsfriheten är enligt inledningen till 2 kap. 1 § regeringsformen tillförsäkrad medborgarna "gentemot det allmänna". Det allmänna omfattar inte riksdagen såsom stiftare av civillag. Regleringar och förbud som är av rent civilrättslig art inkräktar alltså inte på föreningsfriheten sådan denna är bestämd i regeringsformen. (Holmberg-Stjernquist, Grundlagarna, 1980, s. 63, 130.) I denna del kan det inte anses råda full parallellitet med Europakonventionen, som kan antas ålägga konventionsstaterna viss skyldighet att genom lagstiftning trygga föreningsfriheten även mellan enskilda (jfr Danelius a.a. s. 289). Som förut antytts gäller dock den prövning som enligt 2 kap. 12 § skall göras regeringsformens bestämmelser.

När det i 8 kap. 2 § första stycket regeringsformen talas om föreskrifter om enskildas "personliga och ekonomiska förhållanden inbördes" avses härmed delar av civilrätten. Hit hör enligt andra stycket 3 i samma paragraf bl.a. föreskrifter om bolag, föreningar, samfälligheter och stiftelser.

Associationsrätten innehåller i stor omfattning såväl skrivna som - särskilt i fråga om ideella föreningar för vilka det saknas grundläggande lagstiftning - oskrivna regler som syftar till att skydda till dels såväl borgenärer som minoriteter i sammanslutningen till dels enbart minoriteter. Minoritetsskyddet ligger på olika nivåer för olika typer av verksamheter.

Utöver den associationsrättsliga regleringen tillkommer all annan civilrättslig lagstiftning som föreningar och andra sammanslutningar har att rätta sig efter. Den omständigheten att civilrättsliga bestämmelser till skydd för exempelvis hyresgäster eller andra konsumenter begränsar föreningars möjlighet att förverkliga sina ändamål kan inte ses som en inskränkning i föreningsfriheten enligt regeringsformen.

Inte ens den omständigheten att en förening bildats för ett enda ändamål, såsom att i en viss angiven fastighet upplåta lägenheter med bostadsrätt, påverkar frågan om civilrättsliga reglers tillämplighet, även om dessa är så restriktiva att föreningen inte kan förvärva fastigheten. Föreningen kan verka för sitt ändamål genom att söka undanröja eller överbrygga hindren men kan inte åberopa föreningsfriheten till stöd för att den inte skulle behöva följa lagen.

De skyddsregler avseende en bostadsrättsförenings förvärv av hus för ombildning av hyresrätt till bostadsrätt som finns och nu föreslås ändrade avser också hyresgästerna i de uthyrda lägenheter som omfattas av förvärvet, alltså även utomstående som inte vill bli medlemmar i föreningen. Det är fråga om ett minoritetsskydd som syftar till att tillvarata hyresgästernas intressen. Gränsen för skyddet ligger nu vid hälften av hyresgästerna men har tidigare legat vid och föreslås åter bli mer än en tredjedel.

Påföljden för förvärv i strid mot 9 kap. 19 § första stycket bostadsrättslagen är enligt 21 § i samma kapitel ogiltighet. Beslut på föreningsstämman kan klandras på vanligt sätt. Ogiltigheten skall också beaktas av inskrivningsmyndigheten, om lagfart söks på föreningens förvärv. Inskrivningsmyndigheten skall enligt 20 kap. 6 § 10 jordabalken avslå lagfartsansökningen, om ogiltigheten är uppenbar. En felaktigt meddelad lagfart läker dock förvärvet. (Se Julius-Uggla, Bostadsrättslagen, 1992 s. 278 ff.)

De föreslagna bestämmelserna får på grund av det anförda anses utgöra föreskrifter om enskildas "personliga och ekonomiska förhållanden inbördes" och därmed vara av civilrättslig art. Fråga är alltså inte om att inskränka föreningarnas frihet "gentemot det allmänna".

Lagrådet finner det klart att de remitterade lagförslagen inte kan anses innebära begränsningar av föreningsfriheten sådan denna är bestämd i regeringsformen.