

Lagutskottets betänkande

1979/80:1

med anledning av motion om en ramlagstiftning om ideella föreningar

Ärendet

I motionen 1978/79:1195 av Gösta Bohman m. fl. (m) yrkas att riksdagen hos regeringen anhåller om utredning och förslag till ramlagstiftning om ideella föreningar.

Remissyttranden över motionen har inhämtats från länsstyrelsen i Stockholms län, Svenska röda korset, statens ungdomsråd, Sveriges frikyrkoråd, Sveriges riksidsrottsförbund, Sveriges advokatsamfund, Sveriges domareförbund, LO, TCO, Centralorganisationen SACO/SR, SAF, Nykterhetsrörelsens landsförbund, Hyresgästernas riksförbund, LRF, Centerns kvinnoförbund, Sveriges socialdemokratiska kvinnoförbund, Husmodersförbundet Hem och samhälle, Sveriges arbetares centralorganisation och Svenska båtunionen. Folkpartiets kvinnoförbund, Moderata samlingspartiets kvinnoförbund och Svenska kvinnors vänsterförbund har beretts tillfälle att yttra sig men har avstått från att avge yttrande.

Motionsmotivering

Motiveringen till motionsyrkandet finns i motionen 1978/79:1108, vari anförts att de ideella organisationerna har en rad svåra integritets- och demokratiproblem att brottas med. Bl. a. pekar motionärerna på systemet med organisationsklausuler. Systemet innebär att vissa arbeten skall förbehållas arbetskraft organiserad i en viss facklig organisation. Metoden utgör enligt motionärerna ett allvarligt åsidosättande av vars och ens rätt att själv välja sin fackliga tillhörighet eller att stå utanför en facklig anslutning. Organisationsklausulerna är ett hot mot grundläggande föreningsrättsliga principer.

Motionärerna anser att självsanering är det bästa botemedlet i all föreningsverksamhet men att vid bestående missförhållanden samhället inte kan stå passivt. Den enskilde måste tillförsäkras ett tillfredsställande rättsskydd också gentemot organisationerna. Om de s. k. folkrörelserna gör anspråk på en allt betydelsefullare plats i samhället, får de också acceptera att deras interna organisation och demokratiska integritet måste följa av samhällets angivna regler. Man kan svårligen tänka sig att skilda organisationer skulle kunna tilldelas uppgifter, vilka i dag handläggs av offentliga myndigheter, utan att motsvarande kontroll ifrån medborgarnas sida kan utövas.

Motionärerna framhåller att det för ekonomiska föreningar sedan lång tid

tillbaka finns lagstiftning, som reglerar mera centrala frågor. För ideella föreningar, till vilka flertalet här aktuella organisationer i juridiskt hänseende är att hänföra, har någon lagstiftning trots åtskilliga propåer härom aldrig antagits. Skälen härtill har framför allt varit att de ideella organisationerna själva motsatt sig ingrepp i vad de betraktar som sin autonoma sfär. Detta har dock inte hindrat domstolarna från att i vissa fall överpröva framför allt av fackföreningar träffade utslutningsbeslut.

I motionen erinras om att Tyskland och Schweiz har grundläggande lagregler om ideella föreningar. För Finlands vidkommande antogs under mellankrigsåren en lag om föreningar. De nämnda lagarna har inte någon klart uttalad målgrupp. I Förenta staterna och England däremot har lagstiftning funnits sedan slutet av 1950-talet till skydd för medlemmar i fackliga organisationer. Ett sådant skydd torde förutsätta lagreglering av bl. a. den interna beslutsprocessen, överklagandemöjligheter etc. Enligt motionärernas mening bör man pröva möjligheten av en ramlagstiftning, vilken reglerar de ideella föreningarnas roll i Sverige.

Gällande ordning

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

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

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

I rättspraxis har sedan länge ansetts att en ideell förening äger rättskapacitet

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

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

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

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

är skyldig att tåla sådan kränkning av enskild arbetsgivares eller arbetstagares 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. En redogörelse för spörsmålets behandling under tiden före 1970 finns intagen i betänkandet LU 1976/77:1.

I riksdagen har önskemål om en lagstiftning rörande ideella föreningar framförts motionsvägen vid 1971 års riksdag och vid 1976/77 och 1977/78 års riksmöten. 1971 års motion remissbehandlades. Motionerna har avslagits av riksdagen. Beträffande skälen till riksdagens ställningstaganden liksom i fråga om spörsmålets behandling under förarbetena till lagen om medbestämmande i arbetslivet hänvisas till betänkandet LU 1977/78:15.

Utredningar

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

Stiftelseutredningen (Ju 1975:01), som tillkallats år 1975 på riksdagens begäran, har i uppdrag att företa en översyn av lagstiftningen om stiftelser. En viktig fråga som utredningen enligt direktiven skall ta ställning till är om stiftelse i framtiden skall tillåtas för varjehandla ändamål. Om stiftelseinstitutet begränsas bör utredningen pröva om samhället kan delta i vissa stiftelsers förvaltning. I samband härmed skall också prövas hur förvaltningen skall vara ordnad och om nuvarande regler beträffande minimikrav om stadgarnas innehåll är tillfredsställande. Andra frågor som skall behandlas av utredningen är bokföringsplikt och revision, möjligheter till skadeståndstalan mot styrelseledamot i stiftelse samt behovet av bestämmelser om likvidation eller fusion.

Remissyttrandena

Länsstyrelsen i Stockholms län, Sveriges domareförbund och Husmodersförbundet Hem och samhälle tillstyrker motionsförslaget. *Sveriges advokatsamfund* liksom *SACO/SR* anser att ett ställningstagande till frågan om en

lagstiftning rörande ideella föreningar bör anstå i avvaktan på pågående utredningsarbete. En avvisande attityd till motionärernas önskemål intas av *Svenska röda korset*, *statens ungdomsråd*, *Sveriges frikyrkoråd*, *Sveriges riksidsrötsförbund*, *LO*, *TCO*, *Nyktighetsrörelsens landsförbund*, *Hyresgästernas riksförbund*, *LRF*, *Centerns kvinnoförbund*, *Sveriges socialdemokratiska kvinnoförbund* och *Sveriges arbetares centralorganisation*. *SÄF* anser att endast lagstiftning mot organisationsklausuler är motiverad. *Svenska båtunionen* anser att det i dag inte föreligger behov av en särskild ramlagstiftning men vill inte utesluta att behov kan uppkomma, om unionen tilldelas uppgifter som i dag handläggs av offentliga myndigheter.

Länsstyrelsen i Stockholms län framhåller att varken rättspraxis eller utvecklingen av en "god föreningssed" undanröjt behovet av lagstiftning. Enligt länsstyrelsen är nämligen vissa spörsmål fortfarande oklara, vartill kommer att rättskällorna är alltför svårtillgängliga för alla de människor som aktivt deltar i eller har anknytning till föreningslivet. Med sina många kontaktytor mot såväl andra myndigheter som organisationer och enskilda får länsstyrelsen ofta förfrågningar beträffande ideella föreningar. Förfrågningarna avser vanligen vad som gäller beträffande ansvar för medlemmar och styrelseledamöter, huruvida ideella föreningar, "klubbar" o. d. är juridiska personer eller ej, om registreringskyldighet föreligger och i så fall var samt vad som gäller i fråga om relationen mellan föreningarna och deras medlemmar och om föreningsstadgarnas utformning m. m. Länsstyrelsen anser det inte tillfredsställande att frågeställarna skall hänvisas till rättspraxis och "god föreningssed". Enligt länsstyrelsen pekar erfarenheterna på ett behov av vägledande och mera lättillgängliga regler.

Länsstyrelsen framhåller vidare att vissa ideella föreningars verksamhet innefattar stora ekonomiska intressen. De ideella föreningarna i Stockholms län tillförs sålunda ca 20 milj. kr. årligen från bingo, och ideella föreningar driver numera ofta näringsverksamhet av icke obetydlig omfattning, t. ex. restaurangrörelser. Med hänsyn till de ideella organisationernas stora betydelse både för den enskilde och för samhället anser länsstyrelsen det otillfredsställande att inte huvuddragen av ett regelsystem kommit till uttryck i skriven lag.

Länsstyrelsen tillstyrker utredning och förslag till ramlagstiftning om ideella föreningar.

Svenska röda korset anser inte något behov föreligger av en särskild ramlagstiftning, i vart fall ej för en organisation av Svenska röda korsets typ. Någon reglering av Röda korsets arbete utöver nu gällande stadgar och författningar genom en ramlagstiftning erfordras över huvud taget ej. I yttrandet pekas vidare på risken att en sådan lagstiftning skulle kunna medföra en ökad byråkratisering av arbetet och därmed minska människors intresse för frivilliga hjälpinsatser.

Statens ungdomsråd delar inte motionärernas mening att det finns behov av att i lag reglera de ideella organisationernas verksamhet. Ungdomsrådet kan

inte heller se att den enskildes rättsskydd på något sätt är hotat av att en sådan lagstiftning saknas.

Tvärtom, framhåller ungdomsrådet, skulle själva kärnan i folkrörelsetanken allvarligt kunna skadas om staten reglerade föreningarnas verksamhet genom lagstiftning. Grundtanken bakom ett självständigt och obundet föreningsliv är ju att enskild organisation själv reglerar sin verksamhet genom av medlemmarna antagna stadgar.

Mot bakgrund av vad som sagts ställer sig statens ungdomsråd avvisande till motionsförslaget.

Sveriges frikyrkoråd, i vars yttrande de fria kristna trossamfundens råd deltar, avstyrker bifall till motionen och anför att det är angeläget att lagar icke stiftas i onödan för att reglera en verksamhet, som redan är erkänd och tillräckligt reglerad i svensk lag.

Sveriges riksiddrottsförbund anser att någon särskild lagstiftning i enlighet med motionärernas förslag för idrottens vidkommande ej är nödvändig. Som skäl för ställningstagandet anför förbundet följande.

Idrottsrörelsen, som består av ca 25 000 ideella föreningar – från Sveriges riksiddrottsförbund till små lokala gymnastik- och idrottsföreningar – är uppbyggd kring den representativa demokratins principer. Den enskilde medlemmen har en stadgeenlig rätt att genom sin förening få sin åsikt framförd genom rörelsen ända upp till det högsta beslutande organet – riksiddrottsmötet. Ett försök till lagstiftning som omfattar alla typer av ideella föreningar måste medföra stora svårigheter för lagstiftaren. Det finns idag ideella föreningar som har tusentals medlemmar, såväl som föreningar som har ett tiotal. Vissa föreningar driver ekonomisk rörelse och omsätter miljonbelopp, andra klarar sin verksamhet med hjälp av en blygsam årsavgift. En lagstiftning som omspannar hela registret av ideella föreningar kan komma att kännas betungande, framför allt för de små föreningarna vars administratörer många gånger kan ha svårigheter att tillgodogöra sig detaljerade föreskrifter.

I avsaknad av lagstiftning rörande ideella föreningar har på idrottens område omfattande stadgar utarbetats, vilka tillgodoser det allmännas intresse. I Riksiddrottsförbundets stadgar finns grundläggande regler för förbundet och dess organ, men även rambestämmelser för de specialförbund och idrottsföreningar som är anslutna till huvudorganisationen.

I enlighet med stadgarna kan beslut överklagas i en instansanordning, där riksiddrottsnämnden är högsta beslutande organ i bestraffningsärenden och riksiddrottsstyrelsen sista instans i övriga besvärärenden (med undantag för överklagande av tävlingsbestämmelser, där specialförbunden är sista instans). För idrottsföreningarna har Riksiddrottsförbundet upprättat normalstadgar, vari viktiga principer såsom t. ex. upptagning och uteslutning av medlem regleras. Vid sidan om stadgarna tjänar rättspraxis, tillgänglig doktrin samt analoga tillämpningar av associationsrättslig lagstiftning som vägledning.

Sveriges advokatsamfund hänvisar till pågående utredningsarbete beträffande frågan om den negativa föreningsrätten och beträffande lagstiftningen om stiftelser. Samfundet anser att den reglering av de ideella föreningarnas förhållande som i grundläggande avseenden kommit till stånd genom

rättspraxis fungerat tillfredsställande.

Enligt advokatsamfundets mening bör frågan om en eventuell lagreglering av de ideella föreningarna fortfarande anstå i avvaktan på resultatet av det pågående utredningsarbetet.

Sveriges domareförbund tillstyrker motionen och anför att det måste betecknas som en brist i det rättsliga systemet att ingen lagstiftning kommit till stånd i fråga om ideella föreningar. Vissertligen torde, framhåller förbundet, antalet tvister vid domstol, vilka haft anknytning till sådana föreningar, vara tämligen begränsat, och man synes ha löst uppkommande frågor trots frånvaron av bestämmelser. Det är dock klart önskvärt att vissa frågor regleras genom lag, bl. a. om medlems inträde, avgång och uteslutning, medlems bundenhet av beslut som fattats utan hans medverkan, föreningens förhållande till tredje man, skadeståndsskyldighet, firmateckning, ansvarighet för uppkomna förbindelser, föreningens upplösning. Förbundet anser det tvivelaktigt om också andra i motionen berörda spörsmål om enskilda rättsskydd gentemot organisationer kan lösas inom ramen för en lag om ideella föreningar men framhåller att spörsmålet lämpligen bör övervägas närmare.

LO kan inte ansluta sig till motionärernas uppfattning att det nuvarande rättsläget beträffande ideella föreningar ger medborgarna för stor frihet att utan inblandning från statsmakternas sida sluta sig samman i föreningar och gemensamt fatta beslut om bl. a. föreningens förhållande till medlemmarna. *LO* pekar vidare på att motionärerna inte ens påstår att en lagreglering skulle vara påkallad på grund av några klara missförhållanden. Det enda exempel på påstådda missförhållanden som anförs i motionen gäller enligt *LO* den s. k. negativa föreningsrätten. Denna fråga rör inte organisationernas förhållande till de egna medlemmarna utan rättsskyddet för dem som valt att stå utanför en organisation, som är verksam inom ett visst område. I anslutning härtill pekar *LO* på det utredningsarbete som bedrivs av nya arbetsrättskommittén.

LO framhåller vidare att en ramlagstiftning för ideella föreningar är svärförenlig med kraven på att organisationerna skall stå fria och obundna gentemot statsmakterna. *LO* anser att det helt saknas skäl att införa en ramlagstiftning och hemställer att motionen inte föranleder någon åtgärd.

TCO avstyrker bifall till motionen och anför att det varken i motionen eller i annat sammanhang har visats att avsaknaden av lagstiftning om ideella föreningar medfört missförhållanden eller att behov i övrigt skulle föreligga som motiverar en lagstiftning. Vidare anförs att frågan om s. k. organisationsklausul f. n. är under utredning och att nya arbetsrättskommitténs förslag kan förväntas under 1979.

SACO/SR framhåller att motionärerna främst åberopat förekomsten av organisationsklausuler som skäl för sitt yrkande. *SACO/SR*, som av principiella skäl är negativ till förekomsten av organisationsklausuler, förordar att frågan om införande av en ramlagstiftning om ideella föreningar

får anstå i avvaktan på resultatet av nya arbetsrättskommitténs pågående arbete.

SAF erinrar om att föreningen 1971 ställt sig avvisande till ett motionsförslag om lagstiftning beträffande ideella föreningar och därvid framhållit att de allmänna rättsregler som utbildats beträffande ideella föreningars inre och yttre förhållanden var tillfyllest. Enligt *SAF* ger den utveckling som skett sedan föreningen föregående gång yttrade sig i frågan icke anledning till något nytt och ändrat ställningstagande. *SAF* motsätter sig dock inte lagstiftningsåtgärder mot förekomsten av organisationsklausuler i vissa kollektivavtal. Enligt *SAF* har organisationsklausulerna redan urholkats till följd av lagstiftning under senare år. Förekomsten av organisationsklausuler kan dock innebära ett åsidosättande av den enskildes rättsskyddsintresse innan anställning ännu kommit till stånd och den kan inte sägas höra hemma i ett demokratiskt samhälle. *SAF* anser att organisationsklausuler genom lag bör fränkännas rättsverkningar. Något mera omfattande utredningsarbete synes icke erforderligt för en lagstiftning med denna innebörd.

Nyktethetsrörelsens landsförbund (NLF) anser inte de i motionen framförda skälen tillräckligt starka för att en lagstiftning om ideella organisationer skall införas.

NLF framhåller att den opinionsbildande faktor som folkrörelserna utgör är en nödvändighet för att inte debatten skall tystna inom områden där missförhållanden förekommer. För att denna kritiska granskning inte skall hämmas, krävs också i fortsättningen att ideella folkrörelser skall vara fria och obundna i sitt förhållande till stat och kommun. Även om folkrörelserna i dag på ett annat sätt än under uppbyggnadsperioden deltar i ett mera etablerat samhällsarbete och ibland utför uppgifter, som det annars skulle åligga samhället att utföra, får enligt *NLF*:s uppfattning detta inte innebära att staten genom lagstiftning reglerar folkrörelsernas interna organisation eller skaffar sig en kontrollfunktion som kan verka hämmande på verksamheten.

Hyresgästernas riksförbund avstyrker bifall till motionen.

Förbundet erinrar om de intentioner som kommit till uttryck genom propositionen 1978/79:111 om åtgärder mot krångel och onödig byråkrati m. m. Som framgår av statsministerns anförande i propositionen finns redan nu omkring 3 000 lagar och förordningar, och det krävs skärpt uppmärksamhet i reformarbetet för att hindra nya komplikationer som leder till krångel och onödig byråkrati. Ett steg i angiven riktning framhåller förbundet måste vara att avstå från nya lagar som inte är klart motiverade.

Enligt förbundets mening har det inte framkommit några bärande skäl för att pröva lagstiftning om ideella föreningars villkor för medlemskap eller andra stadgar. Erfarenheterna från andra länder vilka motionärerna nämner som föregångare tyder inte på att demokratins problem där skulle ha nått en bättre lösning än i Sverige. Förbundet anser att de ideella föreningarnas frihet att själva besluta om inre angelägenheter i stället är en tillgång för det svenska samhället.

LRF framhåller att motionskravet på en utredning om en generell lagstiftning beträffande ideella föreningar knappast är tillräckligt underbyggt. LRF anser att beslutsunderlaget bör breddas betydligt före ett ställningstagande.

Centerns kvinnoförbund framhåller att folkrörelserna spelat en viktig roll i uppbyggnaden av vårt demokratiska samhälle. De har också i dag – och enligt förbundets mening även i framtiden – många viktiga uppgifter. Det finns således all anledning att värna om folkrörelsernas möjligheter att verka i samhället.

Förbundet anser de ideella föreningarnas suveränitet omistlig och kan därför inte ställa sig bakom en ramlagstiftning för ideella föreningar. När det gäller förhållandet mellan samhällets organ och folkrörelserna bör principen "stödja men inte styra" även i framtiden vara vägledande. Det bör enligt förbundet vara de ideella föreningarnas sak att även fortsättningsvis ansvara för att deras uppbyggnad och verksamhet är acceptabel för ett demokratiskt samhälle.

Socialdemokratiska kvinnoförbundet ställer sig helt avvisande till motionärernas tanke och anser att införandet av en ramlagstiftning är ett ingrepp i den föreningsfrihet som står fastslagen i grundlagen. En lagreglering av den interna beslutsprocessen strider dessutom enligt förbundet mot de grundläggande principerna att varje organisation och dess medlemmar självständigt får besluta hur arbetet skall läggas upp, vilka som skall väljas att leda den och hur ansvarsfrågor skall avgöras.

Förbundet framhåller vidare att inte endast grundlagsmässiga utan också praktiska skäl talar mot en ramlagstiftning med tanke på den rika variation av sammanslutningar som faller inom beteckningen ideella organisationer.

Förbundet hänvisar också till pågående utredning av den s. k. negativa föreningsrätten och anser att någon åtgärd därför ej bör vidtas.

Husmodersförbundet Hem och samhälle anför att organisationernas roll i samhällslivet blivit allt större, t. ex. som remissinstanser, och att denna roll är väsentlig för organisationernas möjlighet att framföra åsikter, som är vitala för deras medlemmar. Förbundet anser det rimligt att tänka sig en lagstiftning, som ger vissa ramar för ideella organisationers agerande. Husmodersförbundet instämmer därför i motionärernas begäran om förslag till ramlagstiftning för ideella föreningar.

Sveriges arbetares centralorganisation (SAC) anser att de fria intresseorganisationernas oberoende gentemot statsmakterna bör värnas. Enligt SAC kan emellertid ett sådant syfte knappast betjänas av en särskild lagstiftning för den verksamhet som sådana fria intresseorganisationer bedriver. Snarare skulle statsmaktens inflytande öka och ur folkrörelsesynpunkt otillbörliga kontrollåtgärder kunna komma att sättas in mot de ideella föreningarna, vilket allvarligt kunde skada deras verksamhet och därmed demokratin. Den föreslagna lagstiftningen skulle också kunna leda till stark och ensidig behandling av vissa speciella intressefrågor utan hänsynstagande till de större

sammanhang i vilka dessa bör ses. SAC anför att en lagstiftning skulle kunna bli ett allvarligt hinder i arbetet för en vidareutveckling av demokratin och att facklig monopolism liksom andra odemokratiska företeelser kan förhindras utan att de ideella föreningarnas verksamhet behöver omgärdas av en särskild lagstiftning.

Svenska båtunionen anser det inte föreligga behov av ramlagstiftning med hänsyn till den roll och de uppgifter unionen i dag har.

Båtunionen vill dock inte utesluta att behov kan föreligga beträffande andra ideella föreningar. Om Båtunionen framdeles tilldelas uppgifter, vilka i dag handläggs av offentliga myndigheter, vill man inte utesluta behovet av en ramlagstiftning, om denna kommer att utgöra ett behovsanpassat regelverk för sådan verksamhet.

Utskottet

I betänkandet behandlas en motion vari yrkas att en utredning tillsätts med uppgift att lägga fram förslag till ramlagstiftning om ideella föreningar. Till stöd för yrkandet framhåller motionärerna att de ideella organisationerna har en rad svåra integritets- och demokratiproblem att brottas med. Härvid pekar motionärerna bl. a. på systemet med organisationsklausuler. Motionärerna anser att självsanering är det bästa botemedlet i all föreningsverksamhet men att vid bestående missförhållanden samhället inte kan stå passivt. Den enskilde måste tillförsäkras ett tillfredsställande rättsskydd också gentemot organisationerna. Om de s. k. folkrörelserna gör anspråk på en allt betydelsefullare plats i samhället, får de också acceptera att deras interna organisation och demokratiska integritet måste följa av samhällets angivna regler. Man kan enligt motionärerna svårigen tänka sig att skilda organisationer skulle kunna tilldelas uppgifter, vilka i dag handläggs av offentliga myndigheter, utan att motsvarande kontroll ifrån medborgarnas sida kan utövas.

Utskottet vill till en början erinra om att man i juridiskt hänseende skiljer mellan ekonomiska föreningar och ideella föreningar. De förstnämnda föreningarna regleras i lagen om ekonomiska föreningar. För att en förening skall kunna vinna registrering som ekonomisk förening fordras att föreningen har till ändamål att främja medlemmarnas ekonomiska intressen genom sådan ekonomisk verksamhet, i vilken medlemmarna deltar som avvärdare eller leverantörer eller med egen arbetsinsats eller genom begagnande av föreningens tjänster eller på annat sådant sätt. Det krävs alltså dels att föreningen bedriver ekonomisk verksamhet, dels att verksamheten skall åsyfta att främja medlemmarnas ekonomiska intressen. Saknas någon av dessa förutsättningar är föreningen att anses 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 rättspraxis har emellertid sedan länge ansetts att en ideell förening äger

rättskapacitet då den antagit stadgar som inte är alltför bristfälliga och valt styrelse. I praxis har vidare utbildats vissa normer för de ideella föreningarna.

Frågan om en lagstiftning beträffande de ideella föreningarna har åtskilliga gånger tidigare aktualiserats i olika sammanhang. Bl. a. har spørsmålet med anledning av motioner prövats i riksdagen vid tre tillfällen, senast 1978 (LU 1977/78:15). Motionerna har avslagits.

Då frågan nu ånyo tagits upp motionsvägen vill utskottet i likhet med vad utskottet framhöll 1978 peka på att de ideella föreningarna är en viktig del av vårt samhälle och fullgör betydelsefulla uppgifter på många olika områden, exempelvis inom facklig, politisk och humanitär verksamhet samt inom religionsutövning, vetenskaplig forskning och idrott. Många ideella organisationer har också lagstiftningsvägen kommit att få ett starkt inflytande över samhällsutvecklingen. Med hänsyn till den roll de ideella föreningarna sålunda spelar i vårt land kan avsaknaden av en lagstiftning som reglerar de ideella föreningarna te sig mindre tillfredsställande. Härtill kommer att rättsläget inte är klart i alla hithörande frågor och att det finns anledning anta att nya problem kan komma att uppstå i den kommande rättstillämpningen.

Som utskottet närmare utvecklade i 1978 års betänkande är emellertid en lagstiftning på området förenad med åtskilliga svårigheter. Härtill kommer att något behov av en lagreglering i fråga om ideella föreningar f. n. inte synes föreligga. Sålunda har föreningarna varken i de remissyttranden som inhämtats över den nu aktuella motionen eller eljest uttryckt önskemål om en lagstiftning. Inte heller har det framkommit några omständigheter som motsäger vad utskottet konstaterade förra året, nämligen att hittillsvarande erfarenheter från det praktiska arbetet inom de ideella föreningarna och från rättstillämpningen inte tyder på att avsaknaden av lagregler medfört några väsentliga olägenheter.

Utskottet vill vidare erinra om att nya arbetsrättskommittén, som bl. a. skall utreda frågan om den negativa föreningsrätten, och stiftelseutredningen ännu inte slutfört sina utredningsuppgifter. De förslag som dessa utredningar kan komma att lägga fram kan få betydelse vid prövningen av frågan huruvida en allmän reglering beträffande ideella föreningar bör komma till stånd. Utskottet anser att ett ställningstagande till frågan om lagreglering bör anstå i avvaktan på statsmakternas beslut med anledning av de förslag som utredningarna kommer att lägga fram.

På anförda skäl hemställer utskottet

att riksdagen avslår motionen 1978/79:1195.

Stockholm den 6 november 1979

På lagutskottets vägnar

LENNART ANDERSSON

Närvarande: Lennart Andersson (s), Bernt Ekinge (fp), Ivan Svanström (c), Stig Olsson (s)*, Elvy Nilsson (s), Joakim Ollén (m), Arne Andersson i Gamleby (s), Martin Olsson (c), Ingemar Konradsson (s), Olle Aulin (m), Owe Andréasson (s), Marianne Karlsson (c), Bengt Silfverstrand (s), Margot Håkansson (fp) och Margareta Gard (m)*.

*Ej närvarande vid betänkandets justering.

Reservation

Joakim Ollén, Olle Aulin och Margareta Gard (alla m) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 11 som börjar med "Frågan om" och slutar med "lägga fram" bort ha följande lydelse.

Utskottet vill framhålla att de ideella föreningarna är en viktig del av vårt samhälle och fullgör betydelsefulla uppgifter på många olika områden, exempelvis inom facklig, politisk och humanitär verksamhet samt religionsutövning, vetenskaplig forskning och idrott. Som motionärerna framhåller har många ideella organisationer lagstiftningsvägen kommit att få ett starkt inflytande över samhällsutvecklingen. Utskottet vill också peka på vad länsstyrelsen i Stockholms län framhållit i remissyttrande över motionen, nämligen att vissa ideella föreningars verksamhet innefattar stora ekonomiska intressen och att ideella föreningar ofta driver näringsverksamhet av inte obetydlig omfattning. Med hänsyn till den roll de ideella föreningarna sålunda spelar i vårt land ter sig avsaknaden av en lagstiftning som reglerar de ideella föreningarna mindre tillfredsställande. Härtill kommer att rättsläget inte är klart i alla hithörande frågor och att det finns anledning anta att nya problem kan komma att uppstå i den kommande rättstillämpningen.

Vid en bedömning av motionsyrkandet måste emellertid beaktas att, som utskottet framhållit då liknande motionsyrkanden tidigare behandlats i riksdagen, åtskilliga svårigheter är förenade med en lagstiftning på området. Svårigheterna bör emellertid inte överdrivas. Vad frågan nu gäller är nämligen inte införandet av några mera detaljerade lagregler utan endast en grundläggande reglering av de ideella föreningarnas uppbyggnad. Mot en lagstiftning har också tidigare åberopats att de ideella föreningarna inte framfört några önskemål om lagstiftning. Inte heller har sådana önskemål yppats i organisationernas remissyttranden över motionen. Denna omständighet bör emellertid inte tillmätas avgörande betydelse då det av flera remissvar framgår att föreningarna bedömt en lagstiftning som opåkallad för en organisation av deras typ men att de i övrigt lämnat frågan öppen.

Det anförda leder utskottet till den uppfattningen att frågan om en ramlagstiftning om ideella föreningar bör närmare utredas i enlighet med motionärernas förslag. Enligt utskottets mening utgör det pågående utredningsarbetet inom nya arbetsrättskommittén och stiftelseutredningen inte

hinder för att en sådan utredning nu kommer till stånd.

Beträffande 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. Vad som erfordras är regler som ger den enskilde föreningsmedlemmen möjligheter att föra fram egna åsikter och uppträda på ett självständigt sätt inom 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 motionen 1978/79:1195 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört angående utredning om ramlagstiftning beträffande ideella föreningar.

