

Lagutskottets betänkande

1983/84:14

om lagstiftning beträffande ideella föreningar och stiftelser

Sammanfattning

I betänkandet behandlas dels fyra motioner (m, c, fp) vari framförs önskemål om lagstiftningsåtgärder beträffande ideella föreningar, dels två motioner (s, c) angående lagstiftningen om stiftelser.

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

Utskottet avstyrker vidare de två motionerna om stiftelser med hänvisning till det utredningsarbete som f. n. pågår inom justitiedepartementet.

Motionsyrkanden

I motion 1983/84:527 av Allan Ekström (m) yrkas att riksdagen hos regeringen begär förslag till lag om ideella föreningar.

I motion 1983/84:608 av Martin Olsson m. fl. (c) yrkas att riksdagen hos regeringen begär att frågan om ramlagstiftning för ideella föreningar utreds.

I motion 1983/84:714 av Jörgen Ullenhag (fp) yrkas att riksdagen hos regeringen begär lagförslag som tillförsäkrar individen ovillkorlig rätt att lämna ideell förening.

I motion 1983/84:1535 av Bengt Silfverstrand och Bo Nilsson (båda s) yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförs om behovet av en skyndsam översyn av gällande lagstiftning om stiftelser.

I motion 1983/84:1538 av Anders Svärd (c) och Lars Ernestam (fp) yrkas att riksdagen beslutar om sådan ändring i lagen om tillsyn av stiftelser att borgerliga och kyrkliga kommuner undantas från den årliga redovisnings-skyldigheten.

I motion 1983/84:2190 av Gullan Lindblad m. fl. (m) 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 oskäligen 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 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).

Inte heller beträffande *stiftelser* finns det någon detaljerad civilrättslig lagstiftning.

Man brukar skilja mellan självständiga och osjälvständiga stiftelser. En självständig stiftelse anses komma till genom att egendom ställs under särskild förvaltning för att såsom självständig förmögenhet fortvarande tjäna visst ändamål. Sedan förvaltare för stiftelsen, vanligen en styrelse, har utsetts, anses stiftelsen vara en juridisk person som kan förvärva rättigheter och ikläda sig skyldigheter. Något erkännande av myndighet eller registrering behövs inte. En osjälvständig stiftelse uppkommer genom att ett existerande rättssubjekt – ofta en statlig eller kommunal myndighet – tillförs medel som skall bilda en fond och användas för visst av stiftaren angivet ändamål. En osjälvständig stiftelse är inte juridisk person.

Stiftelser kan tjäna många olika ändamål. Till stiftelserna hör i första hand den stora grupp av stiftelser, tidigare kallade "fromma stiftelser", som uppkommit främst genom donationer av enskilda för allmännyttiga ändamål såsom understöd av fattiga, barnavård och sjukvård, undervisning och vetenskaplig forskning m. m. Många av dessa stiftelser har mycket begränsade tillgångar medan ett mindre antal har betydande förmögenheter. Förvaltningen är ibland fristående och i andra fall anförtrodd kommuner, sjukvårdsinrättningar, utbildningsanstalter eller liknande. Vidare finns ett stort antal pensions- och personalstiftelser. Stiftelseformen har även kommit till användning för ekonomisk verksamhet av olika slag. Ett exempel härpå är företagsgruppen Samhällsföretag, vars moderföretag är Stiftelsen Samhällsföretag.

Det finns ett stort antal huvudsakligen kommunala stiftelser, som har till ändamål att förvärva fastigheter och tomträtter för uppförande och förvaltning av bostadshus m. m. Även annan verksamhet bedrivs av kommunala och andra allmänna stiftelser. Stiftelseformen används också för verksamhet som staten bedriver i samarbete med enskilda, t. ex. Stiftelsen

Norrlandsfonden för att tillgodose forskningsändamål och behov av ekonomiskt stöd till näringslivet i de nordligaste länen. Inom regionalpolitiken bedrivs statlig stödverksamhet dessutom genom Stiftelsen Industricentra. Inom försvars- och utbildningsområdena samt på det fackliga området förekommer likaledes i inte obetydlig omfattning statlig och kommunal verksamhet resp. i enskild regi anordnad allmännyttig verksamhet i stiftelseform. Slutligen finns ett antal stiftelser som på olika sätt är knutna till företag inom det enskilda näringslivet och vars förmögenheter stundom uppgår till betydande belopp.

Stiftelsernas förhållanden är i olika avseenden reglerade i lagstiftningen. Här kan nämnas *lagen (1929:116) om tillsyn över stiftelser* (tillsynslagen) vari föreskrivs beträffande vissa stiftelser anmälningsskyldighet till och övervakning (tillsyn) genom länsstyrelse samt *lagen (1967:531) om tryggnad av pensionsutfästelse m. m.* som innehåller vissa specialbestämmelser för pensions- och personalstiftelser.

Enligt tillsynslagen skall stiftelser i princip anmälas till länsstyrelsen. Undantagna från anmälningsskyldighet – och därmed från tillsyn – är stiftelser som genom anknytning till staten eller särskilda institutioner antas vara förvaltade på ett betryggande sätt. Undantagna är även stiftelser som har av regeringen fastställda stadgar och enligt dem står under särskild anordnad tillsyn, stiftelser som är anförtrodda åt ideella föreningar och andra samfund samt stipendiestiftelser vid enskilda undervisningsanstalter. Vidare undantas s. k. familjestiftelser, dvs. stiftelser till förmån för medlemmar av viss släkt eller vissa släkter, samt stiftelser vars förmögenhet inte överstiger 20000 kr. Slutligt undantas stiftelser som enligt regeringens förordnande eller stiftarens föreskrift inte skall vara underkastade tillsyn enligt tillsynslagen.

Alla anmälningsskyldiga stiftelser omfattas inte av tillsyn enligt tillsynslagen. Tillsyn är föreskriven endast för sådana stiftelser som främjar ett allmännyttigt ändamål. Länsstyrelsen kan besluta att allmännyttig stiftelse inte skall stå under tillsyn.

Tillsynen innebär en övervakning av att stiftelsens förvaltning sköts i enlighet med lagen och de föreskrifter som gäller för vederbörande stiftelse. Som underlag för länsstyrelsens granskning skall stiftelsens styrelse årligen till länsstyrelsen insända ekonomisk redovisning.

Om stiftelses styrelse har fattat beslut som strider mot lag eller för styrelsen gällande föreskrifter, får länsstyrelsen förbjuda verkställighet av beslutet eller, om verkställighet redan har skett, förelägga styrelsen att vidta rättelse. Även i övrigt får länsstyrelsen förelägga styrelsen att fullgöra sina åligganden. Föreläggande och förbud kan i vissa fall förenas med vite. Länsstyrelsen får vidare förordna om skadeståndstalan mot styrelseledamot eller, vid vanvård av stiftelsens angelägenheter, om anordnande av annan förvaltning.

Utredningsarbete

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

Frågan om negativ föreningsrätt har sålunda övervägts av nya arbetsrättskommittén som 1982 avlämnade sitt slutbetänkande (SOU 1982:60) MBL i utveckling. 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.

Betänkandet övervägs f. n. inom arbetsmarknadsdepartementet. En proposition på grundval av vissa av kommitténs förslag i betänkandet väntas bli förelagd riksdagen våren 1984.

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

Efter beslut av regeringen den 30 juni 1983 upphörde utredningen med sitt arbete i månadsskiftet september-oktober 1983 och överlämnade därvid som resultat av arbetet ett antal promemorior.

Som svar på en fråga av Per-Olof Strindberg om översyn av lagstiftningen om stiftelser framhöll justitieministern den 6 december 1983 (rd 1983/84:40 s. 27) 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. Enligt justitieministern visade det material som överlämnats på ganska klara brister i den lagstiftning som vi i dag har om stiftelser. Bristerna gäller framför allt det allmännas möjligheter till insyn i och kontroll över stiftelseväsendet. Han upplyste vidare att beredningsarbetet i departementet redan lett till vissa hypoteser om tänkbara åtgärder på lagstiftningsområdet. Sålunda är det

tveksamt om nuvarande möjlighet för stiftaren att undandra stiftelsen från länsstyrelsens tillsyn bör bestå. En annan fråga är om inte stiftelser utan tillsyn bör bli bokföringsskyldiga. Också frågan om skyldighet för stiftelser att ha revisor övervägs liksom spørsmålet om skyldighet för stiftelser att ha stadgar.

Kooperationsutredningen (I 1977:01) fick i tilläggsdirektiv år 1981 i uppdrag att göra en allmän översyn av lagstiftningen om ekonomiska föreningar i syfte att framför allt åstadkomma en tidsenlig lagstiftning om kooperativa föreningar. Utredningsarbetet borde enligt direktiven i första hand inriktas på en analys av vad som är karakteristiskt för den kooperativa företagsformen. Utredningens arbete borde utmynna i ett förslag till ny lagstiftning om ekonomiska föreningar. Utredningen borde vidare bl. a. göra en genomgång av den föreningsrättsliga lagstiftningen vid sidan av föreningslagen och föreslå de följdändringar som kan visa sig påkallade. Utredningen har i dagarna slutfört sitt uppdrag genom att avlämna betänkandet (SOU 1984:9) *Kooperativa föreningar*. I betänkandet läggs fram förslag till en helt ny lag om sådana föreningar, vilken skall ersätta lagen om ekonomiska föreningar. Förslaget innebär bl. a. att kooperativa föreningar, vars syfte är mer socialt än ekonomiskt, frivilligt skall kunna ansöka om registrering. Registreringsskyldiga är dock bara kooperativa föreningar som har till ändamål att främja medlemmarnas ekonomiska intressen genom ekonomisk verksamhet.

Tidigare riksdagsbehandling

Frågan om lagstiftning rörande ideella föreningar har sedan 1971 prövats åtskilliga gånger av riksdagen, senast våren 1983 (se LU 1982/83:22), med anledning av motioner. Motionerna har avslagits av riksdagen. En närmare redogörelse för frågans tidigare behandling finns i LU 1982/83:2 och 1982/83:22.

Spörsmålen om lagstiftning om rätt till utträde för en medlem i ideell förening och om negativ föreningsrätt var hösten 1983 föremål för två interpellationsdebatter (rd 1983/84:40 s. 29 och 1983/84:43 s. 156). Justitieministern framhöll därvid beträffande frågan om rätt till utträde att han inte avsåg att vidta någon åtgärd. Han anförde vidare att det inom fackföreningsrörelsen pågick en diskussion om stadgarna, i synnerhet om de delar av stadgarna som reglerar frågor om rätt till utträde ur den fackliga organisationen. Enligt justitieministern skulle regeringen följa dessa diskussioner och lägga dem till grund för överväganden om lagstiftning. Arbetsmarknadsministern framhöll beträffande den negativa föreningsrätten att hon delade den uppfattning som nya arbetsrättskommittén kommit fram till, nämligen att det inte finns skäl att nu vidta några lagstiftningsåtgärder som tar sikte på den negativa föreningsrätten i förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Hon påpekade också att arbetsdomstolen i några principavgöranden klart sagt ifrån att I.O:s

normalstadgar inte hindrar att medlemmarna måste anses ha rätt att säga upp sitt medlemskap i ett LO-förbund.

Motionsmotiveringar

Motionärerna i motionerna 527 och 2190 (m) 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 samt utträde ur förening.

I motion 608 (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. Vidare påpekas den starka ställning och det stora inflytande som olika organisationer har i samhället. Motionärerna framhåller att tidigare motioner på området avslagits med hänvisning till nya arbetsrättskommitténs och stiftelseutredningens arbete men att frågan nu kommit i ett nytt läge sedan dessa båda utredningar avslutat sitt arbete. 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. Motionärerna påpekar att det finns stora skillnader mellan olika ideella organisationer och att det därför är viktigt att en lagstiftning inte medför att variationsrikladomen begränsas.

I motion 714 (fp) påpekas att avsaknaden av lagbestämmelser gör det möjligt för en förening att vägra en medlem utträde, vilket framstår som stötande. Vidare framhålls liksom i motion 608 att frågan om en lagstiftning nu hamnat i ett nytt läge.

I motion 1535 (s) framhålls att många stiftelser har en ideell målsättning men att de huvudsakligen fungerar som ett instrument för kontroll och maktutövning inom näringslivet. Motionärerna anser det otillfredsställande att samhället i dag saknar möjligheter till insyn i och kontroll av stiftelser. Det är därför angeläget att det pågående arbetet inom justitiedepartementet beträffande stiftelserna påskyndas och att en proposition med förslag till en ny och rättvisare lagstiftning framläggs år 1984.

Motionärerna i motion 1538 (c, fp) framhåller att tillsynslagen även omfattar stiftelser som förvaltas av borgerliga och kyrkliga kommuner. Enligt motionärerna är en sådan ordning onödig inte minst med hänsyn till att det genom den kommunala revisionen finns garantier för att stiftelsernas tillgångar inte används på fel sätt.

Utskottet

I betänkandet behandlas sex motioner vari framförs önskemål om lagstiftningsåtgärder beträffande ideella föreningar och stiftelser.

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.

Inte heller när det gäller *stiftelser* finns det någon detaljerad civilrättslig lagstiftning. Stiftelsernas verksamhet är emellertid reglerad i andra avseenden. Som framgår av redogörelsen ovan (s. 3) gäller sålunda enligt lagen (1929:116) om tillsyn över stiftelser att stiftelser med vissa undantag skall anmälas till länsstyrelsen samt att anmälningsskyldiga stiftelser är underkastade länsstyrelsens tillsyn om de främjar ett allmännyttigt ändamål. Stiftelser som skall stå under tillsyn är skyldiga att varje år till länsstyrelsen sända in ekonomisk redovisning.

År 1975 tillkallades på riksdagens begäran stiftelseutredningen med uppdrag att företa en översyn av lagstiftningen om stiftelser. Efter beslut av regeringen upphörde utredningen med sitt arbete hösten 1983. På grundval av det arbete utredningen utfört arbetar man inom justitiedepartementet med en departementspromemoria om stiftelser.

I motion 1983/84:527 (m) yrkas att riksdagen hos regeringen begär förslag till lag om ideella föreningar. I motionerna 1983/84:608 (c) och 2190 (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. I motion 1983/84:714 (fp) framförs önskemål om en lagstiftning som tillförsäkrar individen ovillkorlig rätt att lämna ideell förening.

Utskottet vill framhålla att de ideella föreningarna är en viktig del av vårt samhälle och fullgör betydelsefulla uppgifter på många olika områden. Med hänsyn till den roll många ideella föreningar spelar för samhällsutvecklingen kan det i och för sig te sig mindre tillfredsställande att det saknas en civilrättslig lagreglering av föreningarnas förhållanden. Som utskottet framhållit då frågan tidigare varit aktuell (se senast LU 1982/83:2 och 22) är emellertid en sådan lagstiftning förenad med åtskilliga svårigheter. Bl. a. är det med hänsyn till de väsentliga skillnaderna mellan olika föreningars karaktär svårt att åstadkomma regler som passar alla föreningar. Några

omständigheter har inte heller nu framkommit som tyder på att avsaknaden av lagregler medfört några väsentliga olägenheter.

Till det anförda vill utskottet lägga att de ideella organisationerna måste ges ett betydande utrymme för att själva besluta om sina angelägenheter och att man i en lagstiftning därför bara kan ge grundläggande bestämmelser beträffande föreningarnas verksamhet och deras förhållande till sina medlemmar. Vissa sådana regler har utbildats i rättspraxis. När det gäller de i motionerna upptagna spörsmålen om medlemmens förhållande till föreningen vill utskottet erinra om att tvister mellan en förening och medlemmarna kan prövas av allmän domstol. I de fall föreningens stadgar innehåller bestämmelser som är oskäligen mot medlemmarna kan bestämmelserna jämkas eller ogiltigförklaras av domstol. Vad särskilt angår den i motionerna berörda frågan om utträde ur fackförening vill utskottet hänvisa till att arbetsdomstolen slagit fast att fackföreningsmedlem har rätt att säga upp sitt medlemskap. I sammanhanget finns också skäl att erinra om att de ideella föreningarna i stor utsträckning kan tillämpa bestämmelserna i föreningslagen samt att åtskilliga lagbestämmelser som gäller för de olika associationsrättsliga verksamhetsformerna är tillämpliga också på ideella föreningar. Exempelvis är en ideell förening som driver näringsverksamhet bokföringspliktig liksom andra näringsidkare.

Det anförda leder utskottet till den uppfattningen att det saknas skäl för en lagstiftning beträffande de ideella föreningarna. Utskottet vill avslutningsvis peka på att såväl arbetet inom justitiedepartementet med en lagstiftning om stiftelser som de överväganden om den negativa föreningsrätten som föranleds av nya arbetsrättskommitténs förslag har viss anknytning till motionsspörsmålet. Också de överväganden som kommer att föranledas av kooperationsutredningens i dagarna avlämnade betänkande (SOU 1984:9). Kooperativa föreningar, kan få betydelse för frågan.

Med hänvisning till det anförda avstyrker utskottet bifall till motionerna 527, 608, 714 och 2190.

I motion 1983/84:1535 (s) framhålls att det är otillfredsställande att samhället f. n. saknar möjligheter till insyn i och kontroll av stiftelser. Motionärerna begär därför att det pågående arbetet inom justitiedepartementet påskyndas så att en proposition om stiftelser kan läggas fram under år 1984.

Utskottet delar motionärernas uppfattning att det är angeläget att man får till stånd en tidsenlig lagstiftning om stiftelser. Med hänsyn till frågans vikt utgår utskottet från att arbetet inom justitiedepartementet bedrivs så skyndsamt som möjligt. Något särskilt tillkännagivande från riksdagens sida i saken är dock inte erforderligt. Motion 1535 bör därför inte föranleda någon riksdagens vidare åtgärd.

I motion 1983/84:1538 (c och fp) yrkas att lagen om tillsyn av stiftelser skall ändras så att stiftelser som förvaltas av borgerliga och kyrkliga kommuner undantas från den årliga redovisningsskyldigheten. Enligt motionärerna är

redovisningsskyldigheten onödig med hänsyn bl. a. till att det genom den kommunala revisionen finns garantier för att stiftelsernas tillgångar inte används på fel sätt.

Utskottet erinrar om att enligt tillsynslagen en stiftare kan undanta stiftelsen från anmälningskyldighet till länsstyrelsen och därmed också från tillsyn. Vidare har länsstyrelsen möjlighet att befria en stiftelse från tillsyn. Som framgår av redogörelsen ovan (s. 5 och 6) avser det pågående arbetet inom justitiedepartementet bl. a. frågan om tillsynen över stiftelseväsendet. Enligt utskottets mening bör regeringens ställningstagande till resultatet av arbetet inte föregripas. Utskottet avstyrker därför bifall till motion 1538.

Utskottet hemställer

1. beträffande *ideella föreningar*
att riksdagen avslår motionerna 1983/84:527, 1983/84:608, 1983/84:714 och 1983/84:2190.
2. beträffande *översyn av lagstiftningen om stiftelser*
att riksdagen avslår motion 1983/84:1535,
3. beträffande *tillsyn över kommunala stiftelser*
att riksdagen avslår motion 1983/84:1538.

Stockholm den 6 mars 1984

På lagutskottets vägnar

PER-OLOF STRINDBERG

Närvarande: Per-Olof Strindberg (m), Lennart Andersson (s), Stig Olsson (s), Martin Olsson (c)*, Elvy Nilsson (s)*, Allan Ekström (m), Owe Andréasson (s), Stig Gustafsson (s)*, Sigvard Persson (c), Per Israelsson (vpk), Margit Gennser (m)*, Inga-Britt Johansson (s), Kersti Johansson (c), Berit Löfstedt (s) och Sten Andersson i Malmö (m).

* Ej närvarande vid betänkandets justering.

Reservation

Ideella föreningar (mom. 1)

Per-Olof Strindberg (m), Martin Olsson (c), Allan Ekström (m), Sigvard Persson (c), Margit Gennser (m), Kersti Johansson (c) och Sten Andersson i Malmö (m) anser

dels att den del av utskottets yrkande som börjar på s. 8 med orden "Utskottet vill" och slutar på s. 9 med orden "och 2190" 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. organisationsklau-suler av innebörd att arbetsgivaren förbinder sig att icke anställa personer som ej tillhör den avtalsslutande arbetstagarorganisationen. Ytterligare exempel på frågor som – i enlighet med vad som anges i motionerna – är oreglerade 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 skiljedomsklau-sul i stadgarna för ett LO-förbund underkändes som oskälig. 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. Utskottet vill i sammanhanget erinra om att riksdagen tidigare ansett att man före ett slutligt ställningstagande borde avvakta resultatet av stiftelseutredningens, kooperationsutredningens och – såvitt gäller den negativa föreningsrätten – nya arbetsrättskommitténs arbeten. Stiftelseutredningens arbete avbröts hösten 1983 efter regeringsbeslut. De övriga utredningarna har nu avslutat sitt arbete utan att föreslå några åtgärder inom ifrågavarande område som gör motionsyrkandena mindre angelägna. Beträffande den negativa föreningsrätten har arbetsmarknadsministern dessutom i en interpellations-

debatt hösten 1983 (rd 1983/84:43 s. 156) förklarat att hon inte avser att vidta någon lagstiftningsåtgärd. Som framhålls av motionärerna är tiden därför nu mogen för att ta itu med de frågor som avses med motionerna.

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 skyddsvärt 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 anfört med anledning av motionerna 527, 608, 714 och 2190 bör ges regeringen till känna.

dels att utskottet under mom. I bort hemställa

1. beträffande *ideella föreningar*

att riksdagen med anledning av motionerna 1983/84:527, 1983/84:608, 1983/84:714 och 1983/84:2190 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört om utredning av frågan om lagstiftning beträffande ideella föreningar.