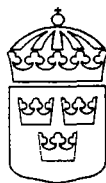


Lagutskottets betänkande

1989/90:LU16

Lagstiftning beträffande ideella
föreningar



1989/90
LU16

Sammanfattning

I betänkandet behandlar utskottet fyra motionsyrkanden i vilka framförs önskemål om lagstiftningsåtgärder beträffande ideella föreningar.

Utskottet avstyrker bifall till motionerna. Till betänkandet har fogats två reservationer.

Motionerna

1989/90:L203 av Carl Bildt m.fl. (m) vari — med hänvisning till vad som anförts i motion 1989/90:K206 — yrkas

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om lagreglering av ideella föreningars verksamhet.

1989/90:L204 av Gullan Lindblad och Per Stenmarck (båda m) vari yrkas att riksdagen hos regeringen begär utredning och förslag till lagstiftning beträffande ideella organisationer.

1989/90:L205 av Martin Olsson m.fl. (c) vari — med hänvisning till vad som anförts i motion 1989/90:K212 — yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om utredning av frågan om grundläggande lagstiftning beträffande ideella föreningar i syfte att stärka den enskildes ställning.

1989/90:L212 av Karin Falkmer och Sonja Rembo (båda m) vari — med hänvisning till vad som anförts i motion 1989/90:N310 — yrkas att riksdagen hos regeringen begär förslag till lagstiftning beträffande organisationers befogenhet gentemot sina medlemmar.

Gällande ordning

I juridiskt hänseende skiljer man mellan ekonomiska föreningar och ideella föreningar. De ekonomiska föreningarna regleras i den sedan den 1 januari 1988 gällande lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar som ersatt 1951 års lag i samma ämne. För att en förening skall kunna registreras som ekonomisk förening fordras enligt 1 kap. 1 § i den nya lagen — liksom enligt 1951 års lag — att föreningen har

till ändamål att främja medlemmarnas ekonomiska intressen genom sådan ekonomisk verksamhet i vilken medlemmarna deltar som konsumenter eller andra förbrukare, som leverantörer eller med egen arbetsinsats eller genom att begagna föreningens tjänster eller på annat liknande 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.

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 för praxis på området 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. Sålunda har högsta domstolen i ett rättsfall (NJA 1982 s. 853) 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. I ett senare rättsfall (NJA 1987 s. 394) har högsta domstolen i motsats till underinstanserna ansett att ett fackförbunds beslut att teckna en kollektiv hemförsäkring för sina medlemmar inte avsett ett ändamål som är uppenbart främmande för förbundets uppgift enligt stadgarna.

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 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 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).

Som motivering till yrkande 1 i motion L203 av Carl Bildt m.fl. (m) framhålls att det för ideella föreningar — trots den betydelse dessa organisationer har på många olika områden i samhällslivet — saknas normer av grundläggande karaktär. Det finns därför skäl för en utredning rörande såväl behovet av som den lämpliga utformningen av lagstiftningen om de ideella föreningarna. Tyngdpunkten i denna lagstiftning bör enligt motionärerna ligga i det som från samhällets sida är mest skyddsvärt, nämligen den enskildes ställning i förhållande till organisationen.

I motion L204 av Gullan Lindblad och Per Stenmarck (båda m) framhålls att vissa grundläggande krav bör kunna ställas på ideella organisationer. För den som vill tillhöra en ideell organisation måste det klarare än i dag framgå hur långt organisationens befogenheter sträcker sig gentemot den enskilde medlemmen. Motionärerna saknar också klara regler om enskilds rätt att stå utanför och att utträda ur en ideell organisation samt rätten att slippa kollektivanslutning till en sådan organisation. Vidare anser motionärerna att regler bör införas mot s.k. organisationsklausuler, där arbetsgivaren enligt avtal med fackförbund förbinder sig att inte anställa personer som inte tillhör den avtalsslutande arbetstagarorganisationen. Enligt motionärerna bör tyngdpunkten i en utredning och förslag till en lagstiftning ligga i den enskilde medlemmens ställning gentemot den ideella organisationen. En sådan lagstiftning bör enligt motionärerna innehålla regler om en medlems bundenhet av beslut som fattas utan medlemmens direkta medverkan och om medlems inträde i samt utträde ur en organisation. Slutligen pekar motionärerna också på svårigheten att fastställa en ideell organisations hemvist, vilket har betydelse i exempelvis konkursärenden, och de ifrågasätter om det inte bör vara ett minimikrav på en organisation att styrelsen registreras och att uppgift ges om styrelsens säte.

Martin Olsson m.fl. (c) framhåller som motivering till yrkandet i motion L205 att det utan tvekan finns starka skäl för en närmare utredning rörande såväl behovet som den lämpliga utformningen av en lagstiftning om ideella föreningar. En utgångspunkt för en lagstiftning måste vara att variationsrikedomen i föreningslivet inte får begränsas och att föreningslivet och organisationsväsendet inte får hindras. Lagstiftningen bör reglera det som från samhällets synpunkt är mest skyddsvärt, nämligen den enskildes ställning i förhållande till organisationen. Enligt motionärerna kan det bli aktuellt att införa t.ex. regler om rätten till inträde i och utträde ur förening, negativ föreningsrätt, uteslutning ur förening samt om föreningsbeslut som gäller medlemmens förhållande utanför det område som är föreningens egentliga. Vidare bör övervägas en lagreglering av minoritetsskyddet, föreningens ekonomi och revision, ansvaret för uppkomna förbindelser och villkoren för en upplösning av föreningen. I Finland finns en lagstiftning om ideella föreningar, och enligt motionärerna rådde där enighet om

införandet av en sådan lagstiftning. Motionärerna anser att man i det svenska utredningsarbetet till en lagstiftning om ideella föreningar bör beakta de överväganden som gjordes i det finska lagstiftningsarbetet.

Som motivering till yrkandet i motion L212 av Karin Falkmer och Sonja Rembo (båda m) anføres att det i dag saknas klara regler för den enskilde medlemmens ställning i förhållande till medlemsorganisationen. Motionärerna hänvisar till det ovan redovisade rättsfallet (NJA 1987 s. 394) och ifrågasätter om det är rimligt att en enskild person som är medlem i en facklig organisation skall behöva acceptera ingrepp i den privata ekonomin för ändamål som helt saknar anknytning till arbetsförhållandena. Det finns därför ett behov av en lagstiftning som klargör hur långt organisationers befogenheter sträcker sig i förhållande till den enskilde medlemmen.

Tidigare riksdagsbehandling

Frågan om lagstiftning rörande ideella föreningar har sedan år 1971 prövats åtskilliga gånger av riksdagen, senast hösten 1989, med anledning av motioner med samma syfte som de nu aktuella motionerna. På förslag av lagutskottet har motionerna avslagits av riksdagen. Beträffande frågans tidigare behandling och de närmare skälen för ställningstagandena till motionerna hänvisas till LU 1983/84:14, LU 1985/86:5, LU 1985/86:15, LU 1986/87:15, LU 1987/88:22 och till 1989/90:LU2.

Utskottet

I betänkandet behandlar utskottet fyra motionsyrkanden i vilka framförs önskemål om lagstiftningsåtgärder beträffande ideella föreningar.

I juridiskt hänseende skiljer man mellan ekonomiska föreningar och ideella föreningar. De förstnämnda föreningarna regleras i lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar. För att en förening skall kunna vinna registrering som ekonomisk förening fordras, liksom enligt äldre lag, 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 L203 av Carl Bildt m.fl. (m) begärs i yrkande 1 att en utredning genomförs angående behovet och den lämpliga utformningen av en lagstiftning om ideella föreningar, och i motion L204 av Gullan Lindblad och Per Stenmarck (båda m) yrkas att riksdagen hos regeringen begär utredning och förslag till lagstiftning beträffande ideella organisationer. Även i motion L205 av Martin Olsson m.fl. (c) begärs att frågan om grundläggande lagstiftning för ideella föreningar utreds. Slutligen begär Karin Falkmer och Sonja Rembo (båda m) i

motion L212 att riksdagen hos regeringen begär förslag till lagstiftning beträffande organisationers befogenhet gentemot sina medlemmar. Enligt motionärerna i samtliga motioner bör utgångspunkten för en lagstiftning vara den enskilde medlemmens ställning i förhållande till den ideella föreningen eller organisationen. I motionerna L204 och L205 framhålls att lagstiftningen bör innehålla grundläggande regler särskilt om medlems inträde i och utträde ur en förening, rätten för medlem att stå utanför en förening samt om medlems bundenhet av föreningsbeslut.

Utskottet erinrar om att motioner med yrkanden om lagstiftningsåtgärder beträffande ideella föreningar har prövats av riksdagen i stort sett varje år under de senaste tolv åren. Senast prövades frågan hösten 1989 (se 1989/90:LU2) då utskottet fann att det saknades skäl för att införa en lagstiftning om ideella föreningar i vårt land. Någon anledning för riksdagen att nu inta en annan ståndpunkt i frågan föreligger inte. Utskottet avstyrker följaktligen motionerna L203 yrkande 1, L204, L205 och L212.

Hemställan

Utskottet hemställer

att riksdagen avslår motionerna 1989/90:L203 yrkande 1, 1989/90:L204, 1989/90:L205 och 1989/90:L212.

res. 1 (m, c)

res. 2 (mp) - motiv.

Stockholm den 21 februari 1990

På lagutskottets vägnar

Rolf Dahlberg

Närvarande: Rolf Dahlberg (m), Lennart Andersson (s), Owe Andréasson (s), Stig Gustafsson (s), Ulla Orring (fp), Martin Olsson (c), Inger Hestvik (s), Allan Ekström (m), Bengt Kronblad (s), Gunnar Thollander (s), Lena Boström (s), Stina Eliasson (c), Elisabeth Persson (vpk), Elisabet Franzén (mp), Anita Jönsson (s), Lola Björkquist (fp) och Eva Björne (m).

Reservationer

1. Rolf Dahlberg (m), Martin Olsson (c), Allan Ekström (m), Stina Eliasson (c) och Eva Björne (m) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 5 börjar med "Utskottet erinrar" och slutar med "och L212." 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 bl.a. aktiebolag och ekonomiska föreningar 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 avtalsslutande arbetsgivarorganisationen. 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 förening.

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 utesluts ur en förening eller vägrats utträde under uppmärksammade former eller där en skiljedomsklausul i stadgarna för ett LO-förbund underkändes som oskälig. Ett annat uppseendeväckande exempel är det i motionerna omnämnda rättsfallet (NJA 1987 s. 394). Där ansåg högsta domstolen — i motsats till underinstanserna — att ett fackförbunds beslut att teckna en kollektiv hemförsäkring för sina medlemmar inte avsåg ett ändamål som var uppenbart främmande för förbundets uppgift enligt stadgarna, något som enligt högsta domstolen krävdes för att klandertalan skulle kunna bifallas.

Andra händelser som tilldragit sig betydande intresse har varit blockader som riktats mot företagare utan anställda eller med anställda som inte är medlemmar i den blockerande organisationen.

Vidare bör också framhållas svårigheten att fastställa en ideell organisations hemvist, vilket har betydelse i exempelvis konkursärenden.

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 lagstiftningen 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 för-

svåras. 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 — som motionärerna påpekat — det 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. En del av bestämmelserna bör enligt utskottets mening kunna utformas efter förebild av den lagstiftning om ideella föreningar som finns i Finland. Det bör ankomma på regeringen att närmare bestämma formerna för utredningsarbetets bedrivande och återkomma med förslag till riksdagen.

Vad utskottet sålunda anfört med anledning av motionerna L203 yrkande 1, L204, L205 och L212 bör ges regeringen till känna.

dels att utskottet bort hemställa

att riksdagen med anledning av motionerna 1989/90:L203 yrkande 1, 1989/90:L204, 1989/90:L205 och 1989/90:L212 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört om utredning av frågan om lagstiftning beträffande ideella föreningar.

2. (Utskottets motivering) Elisabet Franzén (mp) anser att den del av utskottets yttrande som på s. 5 börjar med "Utskottet erinrar" och slutar med "och L212." bort ha följande lydelse:

Utskottet anser att de förhållanden, som beskrivs i motionerna är allvarliga och att det därför ligger nära till hands att föreslå att de regleras genom lagstiftning. Detta låter sig emellertid svårligen göras utan att på något sätt begränsa den fria föreningsrätten.

Grunden för föreningsrätten är föreningsfriheten. Att rättssystemet erkänner medborgarnas rätt att bilda föreningar samt att oberoende av den offentliga makten uttrycka sin vilja i och genom föreningen är en grundläggande rättighet, och föreningsfriheten i vårt land är tryggad genom stadganden i grundlag. Att även i framtiden ha en fri föreningsrätt är för utskottet av avgörande betydelse. Därför avvisar utskottet krav på en generell lagstiftning om ideella föreningar. En sådan lagstiftning kan enligt utskottets uppfattning leda till en icke önskvärd offentlig styrning av det enskilda föreningslivet. Hur ideella organisationer skall arbeta anser utskottet vara en fråga för medlemmarna själva att bestämma om i de former som gäller för föreningen. Således bör föreningsfriheten få till följd att medlemmarna tar ett eget ansvar för sin förening och för sitt medlemskap, och ställer krav på föreningen och dess styrelse, byter den vid behov, eller lämnar föreningen och eventuellt startar en ny.

Med det anförda avstyrker utskottet bifall till motionerna L203 yrkande 1, L204, L205 och L212.

