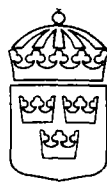


Lagutskottets betänkande

1989/90:LU2

Lagstiftning beträffande ideella
föreningar



1989/90
LU2

Sammanfattning

I betänkandet behandlas tre motioner i vilka framförs önskemål om lagstiftningsåtgärder beträffande ideella föreningar. Utskottet har våren 1989 i samband med ett studiebesök i Helsingfors inhämtat information rörande lagstiftningen i Finland om ideella föreningar från representanter för det finländska justitieministeriet.

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

Motionerna

1988/89:L201 av Martin Olsson m.fl. (c) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om utredning av frågan om grundläggande lagstiftning beträffande ideella föreningar.

1988/89:L202 av Gullan Lindblad och Per Stenmarck (båda m) vari yrkas att riksdagen hos regeringen begär utredning och förslag till ramlagstiftning beträffande ideella organisationer.

1988/89:L208 av Allan Ekström (m) vari yrkas att riksdagen hos regeringen begär förslag till lag om ideella föreningar.

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 enkla 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 redogörelse därför 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).

Motionsmotiveringar

I motion L201 av Martin Olsson m.fl. (c) framhålls 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 organisa-

tionsväsendet 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.

I motion L202 av Gullan Lindblad och Per Stenmarck (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 ramlagstiftning 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.

I motion L208 av Allan Ekström (m) framhålls att det är anmärkningsvärt att rättsliga normer saknas i förhållandet mellan föreningen och den enskilde i fråga om möjligheten att få ett beslut från föreningens sida överprövat, rätten att inträda i, vara kvar i och utträda ur föreningen samt rätten att slippa bli ansluten till en förening mot sin vilja. I sammanhanget hänvisar motionären också till det ovan redovisade rättsfallet (NJA 1987 s. 394). Motionären anser det angeläget att allmänna rättsregler skapas även för ideella föreningar.

Frågan om lagstiftning rörande ideella föreningar har sedan år 1971 prövats åtskilliga gånger av riksdagen, senast våren 1988, med anledning av motioner med samma syfte som de nu aktuella motionerna. På förslag av lagutskottet har motionerna avslagits av riksdagen. Beräffande 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 och till LU 1987/88:22.

Föreningslagstiftningen i Finland

Våren 1989 antogs i Finland en ny lag om ideella föreningar. Lagen träder i kraft den 1 januari 1990 och ersätter den nuvarande lagen om föreningar från år 1919. Den lagen går i sin tur tillbaka på en lag av grundlagsnatur av år 1906 angående yttrande-, församlings- och föreningsfriheten. Syftet med den nya föreningslagen är bl.a. att utveckla regleringen av föreningsfriheten, så att den svarar mot den moderna förenings- och organisationsverksamhetens krav.

Föreningsfrihetens utveckling i Finland hänger intimt samman med de politiska utvecklingsskedena i landet. Behovet av lagstiftning om föreningsverksamhet har uppstått ur strävan att trygga föreningsfriheten. Föreningslagen innehåller offentligrättsliga stadganden, som har till syfte att garantera föreningsfriheten och skydda samhället för de faror som ett missbruk av denna frihet kan medföra. Vidare finns i lagen privaträttsliga stadganden om föreningars interna verksamhet samt om frågor som gäller föreningars förhållande till utomstående. Dessutom innehåller lagen stadganden om registrering och vilka krav som därvid skall vara uppfyllda. För att en förening skall erhålla rättshandlingsförmåga, dvs. bli betraktad som en självständig juridisk person, krävs att den är registrerad i det vid justitieministeriet förda föreningsregistret.

I föreningslagen finns vissa bestämmelser som kompletterar grundlagens regler om föreningsfrihet. Föreningslagen innehåller sålunda bestämmelser om bl.a. rätten att ansluta sig som medlem samt rätten att utträda ur en förening. Ingen kan förpliktas att ansluta sig eller förbli medlem i någon förening. Av den nya lagen framgår att det krävs en viljeyttring från den enskilde för att han skall bli medlem i en förening, och han tillförsäkras rätt att när som helst träda ut ur en förening. Vidare anges klart i den nya lagen att det är rättsstridigt att utöva påtryckning på någon för att han mot sin vilja skall bli medlem i en förening. När det gäller uteslutning ur en förening strävar den nya lagen i huvudsak efter att stärka medlemmarnas rättsskydd mot ogrundad uteslutning.

I betänkandet behandlar utskottet tre motioner 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 L201 av Martin Olsson m.fl. (c) begärs att frågan om lagstiftning för ideella föreningar utreds och i motion L202 av Gullan Lindblad och Per Stenmarck (båda m) yrkas att riksdagen hos regeringen begär utredning och förslag till ramlagstiftning rörande ideella organisationer. Även i motion L208 av Allan Ekström (m) yrkas att riksdagen hos regeringen begär förslag till lag om ideella föreningar. Enligt motionärerna i de tre motionerna bör utgångspunkten för en lagstiftning vara den enskilde medlemmens ställning i förhållande till den ideella föreningen eller organisationen. Lagstiftningen bör enligt motionärerna 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 våren 1988 (se LU 1987/88:22) 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. Att man i Finland funnit det nödvändigt att införa särskild lagstiftning om ideella föreningar kan enligt utskottets mening inte påverka bedömningen av spørsmålet. Vad som upplystes utskottet vid ett studiebesök i Helsingfors våren 1989 ger nämligen vid handen att den finländska lagstiftningen skall ses mot bakgrund av vissa särskilda historiska förhållanden i Finland. Utskottet avstyrker följaktligen motionerna L201, L202 och L208.

Utskottet hemställer

att riksdagen avslår motionerna 1988/89:L201, 1988/89:L202 och 1988/89:L208.

Stockholm den 7 september 1989

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), Ewy Möller (m), Bengt Harding Olson (fp), Stina Eliasson (c), Elisabeth Persson (vpk), Elisabet Franzén (mp) och Anita Jönsson (s).

Reservationer

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

*del*s att den del av utskottets yttrande som på s. 5 börjar med "Utskottet erinrar" och slutar med "och L208" 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 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 förening.

Enligt utskottets mening ger utvecklingen under senare år tveklöst stöd för standpunkten 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 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 lagstiftningen om de ideella föreningarna.

Beträffande den närmare inriktningen av utredningsarbetet vill utskottet framhålla att en viktig utgångspunkt måste vara att variationsriktigheten 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 — 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 medlemsinträde 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 L201, L202 och L208 bör ges regeringen till känna.

dels att utskottet bort hemställa

att riksdagen med anledning av motionerna 1988/89:L201, 1988/89:L202 och 1988/89:L208 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört om utredning av frågan om lagstiftning beträffande ideella föreningar.

2. (Utskottets motivering) Ulla Orring och Bengt Harding Olson (båda fp) anser att den del av utskottets yttrande som på s. 5 börjar med "Utskottet erinrar" och slutar med "och L208" bort ha följande lydelse:

De ideella föreningarna — i alla deras mångskiftande former — spelar en betydelsefull roll i det svenska samhället. Stat, landsting och kommuner bör därför se positivt på och ge stöd till ideella insatser och folkrörelsearbeten.

Beträffande frågan om offentlig styrning vill utskottet erinra om att motioner med yrkanden om lagstiftningsåtgärder rörande ideella föreningar har prövats och avslagits av riksdagen i stort sett varje år under de senaste tolv åren. Senast prövades frågan våren 1988 då lagutskottet fann att det saknades skäl för en lagstiftning om ideella föreningar. Hur ideella organisationer skall arbeta anser utskottet vara en fråga för medlemmarna själva att avgöra i demokratiska former. Föreningslivet skall enligt utskottets uppfattning stå fritt från statsmakten. Utskottet är därför nu — lika litet som tidigare år — berett att tillstyrka motionsyrkanden om ramlagstiftning för ideella föreningar. Dessa föreningar är därtill mycket olika sinsemellan. Redan av detta skäl vore en särskild lagstiftning, som skulle reglera beslutsformer och intern uppbyggnad i så skiftande verksamheter som fackliga organisationer och idrottsföreningar, svår att genomföra och resultatet därav svårt att överblicka.

I motionerna behandlas särskilt förhållandet mellan den enskilde och organisationerna. Utskottet ser allvarligt på denna fråga. Det är t.ex. oacceptabelt att ett politiskt parti fattar beslut om kollektivanslutning av medlemmar. Detta problem bör regleras genom lagstiftning mot sådan kollektivanslutning. Ett annat exempel som berörs i motionerna gäller beslut om kollektiva hemförsäkringar. Denna fråga löses effektivast genom beslut om att sådana försäkringar bara blir bindande för den enskilde om denne själv anslutit sig. Ett tredje exempel gäller rätten att stå utanför en förening, dvs. den s.k. negativa föreningsfriheten. Denna rätt bör enligt utskottets mening lagfästas. Nämda problem får således lösas genom åtgärder i varje särskilt fall.

En generell lagstiftning beträffande ideella föreningar avvisas därför att konsekvenserna därav är omöjliga att överblicka. Resultatet kan bli en oacceptabel offentlig styrning av det enskilda föreningslivet men ändå ett ineffektivt vapen mot föreningsrättsliga övergrepp mot enskilda medlemmar.

Mot denna bakgrund avstyrks motionerna L201, L202 och L208.

3. (Utskottets motivering) Elisabet Franzén (mp) anser att den del av utskottets yttrande som på s. 5 börjar med "Utskottet erinrar" och slutar med "och L208" bort ha följande lydelse:

Grunden för föreningsrätten är föreningsfriheten. Att rättssystemet erkänner medborgarnas rätt att bilda föreningar samt att oberoende av den offentliga makten uttrycka sin vilja i föreningen är oerhört viktigt. Föreningsfriheten är i vårt land tryggad genom stadganden i grundlag. Någon allmän lagstiftning om ideella föreningar finns inte utan föreningsarnas verksamhet regleras av deras egna stadganden samt av principer som har vunnit hävd inom sedvanerätten. 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 demokratiska former. Utskottet är därför inte berett att tillstyrka motionsyrkanden om ramlagstiftning för ideella föreningar.

I motionerna tas emellertid särskilt upp det viktiga spørsmålet om den enskilde medlemmens ställning i förhållande till den ideella föreningen eller organisationen. Som motionärerna framhåller saknas i dag klara regler t.ex. om hur långt organisationens befogenheter sträcker sig gentemot den enskilde medlemmen, om enskilds rätt att inträda i och stå utanför en förening liksom att utträda ur en ideell organisation. Utskottet anser att dessa och angränsande frågor bör bli föremål för utredning i lämpligt sammanhang i syfte att utröna huruvida det är möjligt att lagreglera dem utan att den fria föreningsrätten hotas — och i så fall att lagförslag läggs fram därom. Något särskilt initiativ från riksdagens sida är emellertid inte påkallat.

Med hänsyn till det anförda avstyrker utskottet bifall till motionerna L201, L202 och L208.

