

Kårstatusprocessen

Kartläggning av reglerna för ansökan och beslut om ställning som studentkår vid statliga universitet och högskolor

A wooden gavel is positioned on the left side of the frame, resting on a document. The document contains Swedish text, including a section header and numbered paragraphs. The background is dark and out of focus.

SFS

§ 1. I egenskap av inbjudare förklarade sammanträdet öppnat, samt hälsade de närvarande.

§ 2. Till sammanträdets ordförande utsågs sekreteraren följande undertecknade.

Förord

Var tredje år behöver alla studentkårer ansöka om status som studentkår. På tre år hinner mycket hända och mycket glömmas. Det är inte alls säkert att de som ansökte om kårstatus förra gången fortfarande är aktiva i kåren när det är dags igen.

En svårighet som kan uppstå är att veta vilka regler som gäller, vilka sammanslutningar som kan ansöka och vilka krav som kan ställas på de som söker. Oklarheten ger utrymme för visst godtycke. Studentkårerna har uttryckt en tydlig önskan om att reglerna ska förtydligas och att rättssäkerheten ska öka. Vår erfarenhet är att inte bara studentkårerna känner sig osäkra. Även bland lärosätesledningarna har det ibland dykt upp missförstånd kring vilka regler som egentligen ska gälla.

Syftet med den här rapporten är att i ett sammanhållet format beskriva dagens regelverk. Rapporten sätter också fingret på några frågor där reglerna är otydliga och lämnar kommentarer om hur de kan tolkas. Dessutom identifieras ett antal åtgärder som lärosätena och politiken kan göra för att skapa en ännu tydligare och mer transparent process.

Målgruppen är framförallt studentkårer och lärosätesledningarna. Några av slutsatserna handlar om att det behövs förtydliganden i lag och förordning och rapporten berör därför även politiker i regering och riksdag. Förslagen i rapporten kommer inte lösa alla utmaningar studentkårerna står inför. Vi hoppas dock att den ska skapa tillräcklig klarhet för att kårstatusprocessen inte längre ska vara ett orosmoment eller upplevas som en orimlig belastning.



Matilda Strömberg
Ordförande
Sveriges förenade studentkårer



Simon Edström
Vice ordförande
Sveriges förenade studentkårer

Innehåll

Sammanfattning	4
Inledning	6
Bakgrund	8
Kårstatusprocessen i lag och förordning	8
Studentkårsärenden till Överklagandenämnden för högskolan	11
UKÄ:s rapport Studentinflytandet (2017)	11
Vilka otydligheter finns för kårstatusprocessen?	12
Analys	14
Lokalt beslutade villkor	14
Studentkårens verksamhetsområde	15
Vem kan vara medlem?	20
Vad gör en sammanslutning representativ?	29
Demokrativillkor	31
Ansökningsprocessen i praktiken	32
Slutsatser och rekommendationer	34

Utgiven av Sveriges förenade studentkårer, Stockholm 2020

Utredare: Sebastian Lagunas Rosén

Presskontakt: Leo Nyström, 076-544 01 09, leo.nystrom@sfs.se

www.sfs.se

SFS

Sveriges förenade studentkårer

Sammanfattning

I rapporten har SFS kartlagt regelverket för kårstatusprocessen, alltså den process där en sammanslutning av studenter ansöker och lärosätet fattar beslut om sammanslutningens ställning som studentkår. Rapporten har sitt fokus på vad som gäller vid de universitet och högskolor som har staten som huvudman, eftersom reglerna för studentinflytande vid enskilda utbildningsanordnare varierar.

Kartläggningen har resulterat i några klargöranden. Bland annat förtydligas att lärosätena inte har rätt att formulera egna krav på studentkårerna utöver de som anges i högskolelagen för beslut om kårstatus. Det görs även vissa förtydliganden kring vad studentkårernas demokrativillkor samt kravet om representativitet egentligen innebär.

Kartläggningen har även identifierat några oklarheter i rättsläget. Några oklarheter har att göra med vad som egentligen kan utgöra ett verksamhetsområde. Dock så står det klart att studentkårerna själva avgör vilket verksamhetsområde de söker kårstatus för, så länge verksamhetsområdena inte är mindre än motsvarande institutionsnivå eller är avgränsat till en viss ort eller till forskarnivå.

Vidare finns oklarheter kring vilka studerande som egentligen har rätt till eller ens kan ges möjlighet att vara medlemmar i en studentkår. Exempelvis är det oklart ifall studentkårer har rätt att utesluta medlemmar som trakasserar medstudenter i samband med studentkårens egna aktiviteter. Den största oklarheten är dock av en mer praktisk natur, att det under rådande ordning inte finns något rättssäkert sätt för uppdragsstuderande samt vissa andra studerande att bli representerade i beslut som berör dem. Vad gäller utbytesstudenter råder ytterligare oklarhet genom att det inte är avgjort ifall de anses ha ställning som studenter vid lärosätet i Sverige.

Rapporten sammanfattar även vilka utmaningar som har uppmärksammats kring kårstatusprocessen i praktiken, som inte har någon direkt bäring på reglerna eller rättsläget. Det är snarare frågor där lärosätena själva behöver hitta former för att skapa en mer enhetlig och förutsebar kårstatusprocess.

Både regeringen och lärosätena behöver bidra för att kårstatusprocessen ska bli tydligare och mer rättssäker:

- **Regeringen** bör utvidga och förtydliga studentbegreppet.
- **Regeringen** bör klargöra om/hur studerande som inte omfattas av studentbegreppet ska vara representerade i beslut som berör dem.
- **Regeringen** bör förtydliga vilka möjligheter studentkårerna har att utesluta medlemmar.
- **Lärosätena** bör ta fram en gemensam standard för hålltider och vissa definitioner inom kårstatusprocessen.



Inledning

Dagens bestämmelser kring hur en sammanslutning av studenter kan få ställning som studentkår har sin grund i de ändringar i högskolelagstiftningen som gjordes 2009 i samband med kårobligatoriets avskaffande. Kårobligatoriet upphörde den första juli 2010. Då infördes fri konkurrens om kårstatus, vilket innebar att olika sammanslutningar skulle kunna ansöka om ställning som studentkår och få detta prövat av lärosätet. Kårstatusen gäller normalt sett för tre år, och varje treårscykel föregås av en ny ansökningsprocess. Förutom i högskolelagen infördes de flesta relevanta bestämmelser kring denna kårstatusprocess i studentkårsförordningen, men även högskoleförordningen påverkades.

Syftet med reformen var att avskaffa kårobligatoriet och göra det frivilligt för studenter att vara medlem i en studentkår. En tanke var samtidigt att studenter skulle kunna bilda nya sammanslutningar, som skulle ha möjlighet att konkurrera om ställningen som studentkår och den rätt att utse studentrepresentanter, ingå i lärosätets styrelser och andra rättigheter som det innebär. För att ansökningsförfarandet inte skulle sätta studentkårerna i en alltför stark beroendeställning gentemot lärosätet och för att beslutet om ställning som studentkår skulle bli rättssäkert, inrättades särskilda regler för hur processen ska gå till.

SFS medlemskårer har uttryckt att det finns vissa oklarheter kring kårstatusprocessen. I SFS verksamhetsplan för 2019/2020, som beslutas av medlemmarna, går det att läsa följande:

De lagar och regler som reglerar kårstatusprocessen, både på nationell nivå och de interna regler lärosäten själva sätter upp, är i dagsläget otydliga och långt ifrån rättssäkra vilket gör att det inte finns likvärdiga villkor för studentinflytandet över hela landet. Det är inte heller tydligt vilka interna regler lärosätena får sätta upp kring vad som krävs för att söka kårstatus.

Utifrån denna problembeskrivning formuleras ett uppdrag till SFS att arbeta för att processen för kårstatus ska bli mer rättssäker och transparent. Som ett led i detta har SFS därför valt att göra en fördjupad kartläggning av de regler som gäller i dagsläget.

Föreliggande rapport är resultatet av den kartläggningen. Kartläggningen består av två delar. I bakgrundsdelen redogörs för de lagar, förarbeten och andra viktiga källor som behövs för att

tolka regelverket. I den andra delen, analysdelen, finns en mer fördjupad genomgång av några frågor som behövt lite mer arbete för att besvara vad som egentligen gäller.



Bakgrund

Kårstatusprocessen i lag och förordning

Studentkårsreformen föranleddes av utredningen *Frihet för studenterna* (SOU 2008:11). Utredningen innehöll både förslag om ändringar i högskolelagen och förslag till en ny studentkårsförordning. Utredningen resulterade i sin tur i propositionen *Frihet för studenterna* (prop. 2008/09:154). Det är propositionen som ligger till grund för det förslag till ny högskolelag som riksdagen beslutade om. Samtidigt beslutade regeringen om en ny studentkårsförordning, som utgick från utredningens förslag, om än med vissa ändringar. Om det uppstår tolkningsfrågor i gällande lag och förordning kring kårstatusprocessen, så är dessa arbeten fortfarande viktiga källor för klargörande.

Processen för ansökan om ställning som studentkår definieras i högskolelagen. Dessutom finns det ett antal kompletterande bestämmelser i Studentkårsförordningen om hur ansöknings- och beslutsprocessen ska se ut. Detta kan säga utgöra kärnan i regelverket. För att sätta sig in i hur kårstatusprocessen är det nästan nödvändigt att stifta bekantskap med den faktiska lagtexten. Därför citeras de relevanta passagera av högskolelagen och studentkårsförordningen. De lämnas dock okommenterade i detta avsnitt, men tas upp igen i senare delar av rapporten.

Det är bara de statliga universiteten och högskolorna som omfattas av reglerna till sin helhet, och det är därför främst studentkårerna vid de statliga lärosätena som berörs av rapporten. För enskilda utbildningsanordnare gäller delvis andra regler.

Lagtexterna är hämtade i slutet av 2019. Sedan dess kan ändringar ha gjorts. De senaste versionerna finns att läsa på www.riksdagen.se.

Utdrag ur Högskolelagen 4 kap:

8 § En högskola ska på ansökan besluta att en sammanslutning av studenter vid högskolan får ställning som studentkår för en viss tid, om sammanslutningen uppfyller de krav som ställs i 9-14 §§.

9 § En studentkår ska ha som huvudsakligt syfte att bevaka och medverka i utvecklingen av utbildningen och förutsättningarna för studier vid högskolan.

10 § Verksamhetsområdet för en studentkår får inte täcka mer än en högskola och ska sammanfalla med minst en organisatorisk eller geografiskt avgränsad del av högskolan.

11 § En studentkår ska vara demokratiskt uppbyggd och kunna representera studenterna inom kårens verksamhetsområde.

12 § Alla studenter inom en studentkårs verksamhetsområde ska ha rätt att vara medlemmar i kåren, om de uppfyller de krav som ställs för medlemskap i en sådan sammanslutning som avses i 8 §.

Den student som är medlem i studentkåren ska ha rösträtt vid val till studentkårens högsta beslutande organ.

13 § För en sammanslutning som avses i 8 § ska det finnas stadgar och en styrelse. Stadgarna ska ha antagits av sammanslutningens medlemmar.

I stadgarna ska följande anges:

1. sammanslutningens ändamål och verksamhetsområde,
2. vilket som är det högsta beslutande organet och hur det utses,
3. hur beslut av det högsta beslutande organet och av styrelsen fattas och ges till känna,
4. hur inträde i och utträde ur sammanslutningen sker,
5. hur ansvarsfrihet för styrelsen beviljas,
6. hur stadgarna ändras, och
7. hur sammanslutningen upplöses.

14 § En studentkår ska föra ett register över sina medlemmar.

Studentkåren ska årligen till högskolan redovisa sin verksamhet och hur många studenter som är medlemmar.

På begäran av högskolan ska studentkåren tillhandahålla högskolan sitt medlemsregister.

Utdrag ur studentkårsförordningen:

Beslut om ställning som studentkår, m.m.

3 § En studentsammanslutning som vill få ställning som studentkår ska ansöka om detta hos högskolan. Sammanslutningen ska till ansökan foga sina stadgar och de övriga handlingar som sammanslutningen vill åberopa i ärendet.

4 § Ett beslut enligt 4 kap. 8 § högskolelagen (1992:1434) ska gälla för tre år om inte annat följer av 5 §. I beslutet ska det anges vid vilken organisatorisk eller geografiskt avgränsad del eller vilka organisatoriska delar av högskolan sammanslutningen ges ställning som studentkår.

5 § Högskolan ska förena ett beslut enligt 4 kap. 8 § högskolelagen (1992:1434) med villkor om att sammanslutningen ska uppfylla de krav som ställs i 4 kap. 9-14 §§ samma lag. Beslutet får återkallas om studentkåren inte längre uppfyller villkoret eller om studentkåren skriftligen ansöker om det.

Studentkåren ska beredas tillfälle att yttra sig innan ett beslut om återkallelse fattas.

6 § Högskolan får meddela föreskrifter om hur en studentkår vid högskolan ska redovisa sin verksamhet och sitt medlemsantal.

KYROBLIGATORIE

Studentkårsärenden till Överklagandenämnden för högskolan

Det är lärosätena som fattar det formella beslutet om status som studentkår. Om någon inte är nöjd med ett beslut ett lärosäte har tagit, så kan det i vissa fall överklagas till Överklagandenämnden för högskolan (ÖNH).

Sedan dagens regler för kårstatus infördes har ÖNH prövat tre särskilt viktiga fall som gäller studentkårer:

- Beslut 2010-07-02 (reg.nr 44-313-314-315-10), om verksamhetsområde
- Beslut 2013-06-14 (reg.nr 25-257-13), om verksamhetsområde
- Beslut 2013-06-14 (reg.nr 25-242-13), om representativitet.

I samtliga tre fall har det funnits oenigheter kring hur lagstiftningen egentligen ska tolkas. ÖNH:s beslut innebär förtydliganden av hur lagstiftningen ska tolkas i de aktuella fallen. ÖNH:s beslut i dessa ärenden finns att läsa på www.onh.se.

UKÄ:s rapport Studentinflytandet (2017)

Regeringen gav 2016 ett uppdrag till Universitetskanslersämbetet (UKÄ) att följa upp förutsättningarna för studentinflytandet. UKÄ:s uppdrag var att kartlägga hur studentinflytandet fungerande, att analysera förutsättningarna för studentinflytande, och vid behov föreslå förändringar. En stor del av uppdraget handlade om vilka förutsättningar studentkårerna har för att bedriva sin verksamhet.

Uppdraget resulterade i rapporten *Studentinflytandet – Kartläggning och analys av studentinflytandets förutsättningar efter kårobligatoriets avskaffande*, som publicerades 2017. I rapporten redogör UKÄ förhållandevis utförligt för vilka regler som gäller för kårstatus och hur processen ska gå till.

I rapporten presenteras även resultatet från två enkäter som UKÄ skickade ut till studentkårer och lärosäten. Enkäterna innehöll frågor inom hela det område som uppdraget omfattade. Några frågor berörde kårstatusprocessen direkt. Syftet var bland annat att undersöka ifall regelverket, där det är lärosätena som beslutar om kårstatus, innebär att studentkårerna hamnar i en för stark beroendeställning gentemot det lärosäte de är satta att granska. Men av enkätsvaren framgår även hur vanligt det är att ansökan om kårstatus avslås, att det finns flera studentkårer vid ett lärosäte, m.m.

I rapporten identifierar UKÄ förvisso en del svagheter i studentkårernas oberoende gentemot lärosätena. UKÄ menar dock att den grundläggande ordningen där lärosätena beslutar om kårstatus fungerar tillfredsställande. Den övergripande bedömningen om kårstatusprocessen som UKÄ gör är att:

[...] ansökningsprocessen om kårstatus eller förnyad ställning som studentkår innebär en påfrestning för en del kårer, och att den upplevs som arbetskrävande och förknippad med en period av ovisshet för den egna kårens existens. Enstaka kårer verkar också vara osäkra om vilka kriterier som ligger till grund för bedömningen och att beslut kan överklagas till Överklagandenämnden för högskolan (ÖNH). Eftersom kriterierna för beslut om kårstatus tydligt framgår av 4 kap. 9–14 §§ högskolelagen (1992:1443) och eftersom lärosätets beslut kan överklagas anser dock UKÄ att systemet är rättssäkert. (s. 45)

Utifrån detta resonemang föreslår UKÄ att den primära åtgärden för att förbättra kårstatusprocessen i praktiken är att öka kunskapen hos studentkårerna. UKÄ beskriver ett behov av utbildningsinsatser och resursförstärkningar. Det utesluter dock inte att det finns utrymme för förtydliganden som kan göras parallellt med övriga stärkande insatser.

Vilka otydligheter finns för kårstatusprocessen?

Ovanstående material ger en ganska bra bild av hur kårstatusprocessen regleras samt vilka problem och oklarheter som har uppstått sedan reglerna infördes.

UKÄ:s bedömning att kriterierna för beslut om kårstatus tydligt framgår av högskolelagen går dock att ifrågasätta. Det är tydligt att flertalet kårer har upplevt att det finns gråzoner och gränsfall som inte helt besvaras av själva lagtexten. Kårer har åtminstone i några fall ställts mellan att acceptera lärosätets tolkning av reglerna eller att driva ganska bemödande rättsliga processer. En sådan process kan innebära en utdragen tid av osäkerhet för studentkåren i fråga. Det finns således ett värde i att samla upp de otydligheter som fortfarande kvarstår.

Utifrån bakgrunden och de diskussioner som har förts bland studentkårerna, har vi kunnat identifiera ett antal frågor som behöver förtydligas:

- Vilka krav ett lärosäte får ställa på en sammanslutning som ansöker om kårstatus
- vilka regler som finns gällande indelning i verksamhetsområden
- vem som räknas som student och kan vara medlem i en studentkår
- vad som avgör ifall en sammanslutning ska anses kunna representera studenterna
- vad kravet om demokratisk uppbyggnad innebär
- vilka formella regler som finns kring själva ansökningsprocessen.

Några av frågorna har tydliga svar i lagens förarbeten. Andra är mer svårtolkade. I det följande avsnittet kommenteras detta lite närmare utifrån en genomgång av det material som finns att tillgå.



Analys

Utifrån de frågor vi har identifierat har vi gjort en genomgång av reglerna kring kårstatusprocessen, från förarbeten och författnings-texter till beslut i ÖNH och andra förekommande tolkningar.

Analysen är tänkt att underlätta för studentkårer och lärosäten och fungera som ett stöd i tolkningen av regelverket. Det är viktigt att vara medveten om att analysen är just ett stöd. I den praktiska tillämpningen måste läsaren alltid göra en egen bedömning av vilka rättskällor som ska användas samt själv göra en tolkning för det fall som ligger för handen.

Två av frågorna har vi valt att också framföra till UKÄ. Det gäller frågorna om vilka egna krav lärosätena kan ställa, samt om lärosätenas möjlighet att definiera verksamhetsområden.

Lokalt beslutade villkor

En fråga som lyfts av flera kårer har att göra med en osäkerhet kring vilka krav ett lärosäte kan ställa, på de sammanslutningar som ansöker om ställning som studentkår. Vilka krav som ska uppfyllas anges i 4 kap 8 § HL:

8 § En högskola ska på ansökan besluta att en viss sammanslutning av studenter vid högskolan får ställning som studentkår för en viss tid, om sammanslutningen uppfyller de krav som ställs i 9-14 §§.

Paragrafen anger alltså dels att är lärosätena som fattar det formella beslutat om ställning som studentkår, dels vilka kriterier lärosätena ska ta i beaktning vid sådant beslut. Det har dock inte varit helt tydligt om kraven i 9-14 §§ ska utgöra *de enda* villkoren vid beslutet, eller om lärosätet kan ställa upp ytterligare krav.

Det framgår av UKÄ:s enkät att ytterligare krav förekommer, även om det inte är särskilt vanligt. I enkäten tillfrågas lärosätena om vilka krav de ställer på de sammanslutningar som ansöker om ställning som studentkår. Några exempel som tas upp i enkätsvaren, men som inte tycks ha direkt stöd i högskolelagen, är:

- Krav om att sammanslutningen ska ingå i det samarbetsorgan för studentkårer som finns vid högskolan.

- Krav om stabilitet vad gäller medlemsantal
- Krav om hur studentkårernas verksamhetsområden ska delas upp.

Dessa krav går inte att utläsa från lagtexten, utan tycks vara uppställda av lärosätet. Huruvida sådana krav är tillåtna, går att utläsa från en författningskommentar till 4 kap. 8 § i *Frihet och inflytande* (prop. 2008/09:154):

Av paragrafen [8 §] framgår att en högskola på ansökan ska besluta att en sammanslutning av studenter vid högskolan får ställning som studentkår för en viss tid, om sammanslutningen uppfyller de krav som ställs i 9–14 §§. Lagen innehåller således samtliga krav som ställs för att en sammanslutning ska kunna få ställning som studentkår. (s. 54)

Det är alltså tydligt att lärosätena inte ska ställa ytterligare krav vid sidan om de som ställs i 9–14 § i samband med ansökan och beslut om ansökan som studentkår.

Detta hindrar naturligtvis inte att lärosätena och studentkårerna ingår avtal, exempelvis kring sponsring eller att studentkåren får ersättning för att utföra vissa tjänster eller aktiviteter. Sådana avtal kan vara viktiga i och med att de ger extraintäkter till studentkårerna. Den här typen av avtal får dock aldrig påverka beslutet om kårstatus. Beslut om kårstatus ska endast utgå från villkoren i 4 kap. 8–14 §§ högskolelagen.

Studentkårens verksamhetsområde

Några studentkårer har undrat hur indelningen i verksamhetsområden ska göras, samt i vilken utsträckning lärosätena kan besluta om verksamhetsområdenas indelning.

När det finns flera studentkårer vid ett lärosäte, behöver det framgå vilken studentkår som representerar vilka studenter. Denna indelning benämns verksamhetsområde. Hur indelningen i verksamhetsområden kan göras regleras i 4 kap 10 § högskolelagen:

10 § Verksamhetsområdet för en studentkår får inte täcka mer än en högskola och ska sammanfalla med minst en organisatorisk eller geografiskt avgränsad del av högskolan.

Detta anger både den övre och undre gränsen för verksamhetsområdet, vilket tas upp i författningskommentar i propositionen

Frihet och inflytande, s. 55. Verksamhetsområdet kan alltså inte vara större än ett helt lärosäte, och inte mindre än en organisatorisk eller geografiskt avgränsad del av lärosätet.

Studentkårernas verksamhetsområde ska framgå i beslutet om kårstatus, vilket regleras i 4 § studentkårsförordningen:

4 § Ett beslut enligt 4 kap. 8 § högskolelagen (1992:1434) ska gälla för tre år om inte annat följer av 5 §. I beslutet ska det anges vid vilken organisatorisk eller geografiskt avgränsad del eller vilka organisatoriska delar av högskolan sammanslutningen ges ställning som studentkår.

Det verksamhetsområde kårstatusen gäller för behöver inte nödvändigtvis motsvara det område som ansökan om kårstatus gäller. Det förekommer exempelvis att en sammanslutning ansöker om kårstatus för en specifik del av lärosätet samtidigt som en annan sammanslutning ansöker om kårstatus för hela lärosätet. Det är möjligt för lärosätet att bevilja ansökan om kårstatus för det specifika verksamhetsområde till den ena en sammanslutning och gett den andra sammanslutningen kårstatus för resten av lärosätet.

Verksamhetsområden kan dock inte överlappa. Av propositionen *Frihet och inflytande* framgår att ”varje utbildningsprogram eller kurs inte kan ingå i verksamhetsområdet för fler än en studentkår” (s. 31).

Av UKÄ:s undersökning framgår att det i praktiken finns ett flertal olika indelningar verksamhetsområden (Studentinflytandet, s. 36-7):

- hela högskolan
- en organisatorisk del av högskolan,
- flera organisatoriska delar av högskolan
- en geografiskt avgränsad del av högskolan,
- flera geografiskt avgränsade delar av högskolan, och
- en eller flera organisatoriskt avgränsade delar i kombination med en eller fler geografiskt avgränsade delar av högskolan.

Samtliga dessa typer av indelningar är alltså möjliga inom rådande regelverk.

Lärosätenas organisatoriska delar

Exakt vad som utgör en ”organisatorisk del” finns inte på förhand definierat. Enligt UKÄ så är det varje lärosäte som själv bestämmer vad som utgör en organisatorisk eller geografiskt avgränsad del av lärosätets verksamhet (Studentinflytandet, s. 36). Detta är i

linje med den princip som råder i Sverige om att lärosätena själva beslutar om sin interna organisation.

Lärosätenas beslut om att dela upp studentkårernas verksamhetsområden kan dock inte ske helt godtyckligt. Två av de ärenden som prövats av Överklagandenämnden för högskolan har gällt beslut där lärosätet har avslagit ansökan om kårstatus med motiveringen att den sökande har haft ett för litet verksamhetsområde. Nämndens beslut förtydligar vad som gäller.

I ett fall som prövades av ÖNH ville ett lärosäte fastställa det minsta verksamhetsområdet för studentkårer till fakultetsnivå (ÖNH reg.nr 44-313-314-315-10). Lärosätet hade därför avslagit ansökan om kårstatus för ett antal sammanslutningar som ville representera studenter på institutionsnivå. Sammanslutningarna överklagade beslutet till ÖNH. Ärendet avgjordes till de överklagande sammanslutningarnas fördel, med hänvisning till att institutionerna var organisatoriskt avgränsade del av lärosätet och att sammanslutningarna därmed efterlevde de krav som anges för studentkårers verksamhetsområde enligt 4 kap 10 § HL.

Här kan påpekas att lärosätet inte förnekade att institutioner är organisatoriska enheter, utan bara anförde att institutionerna är för små organisatoriska enheter för att studentinflytandet ska fungera tillfredsställande enligt lärosätets mening. Det går inte att principiellt utesluta att fallet hade kommit till ett annorlunda avgörande om lärosätet istället hade argumenterat att fakulteterna är dess minsta organisatoriska enhet. Det är svårt att se vad ett sådant argument skulle bygga på, eftersom institutionerna onekligen finns där. Men eftersom ”organisatorisk enhet” inte finns definierat går det inte veta hur ÖNH hade resonerat.

I ett annat fall till ÖNH hade en sammanslutning ansökt om kårstatus för vissa utbildningsprogram inom en institution (ÖNH reg.nr 25-257-13). Institutionen hade dock fler utbildningar än de som ansökan gällde, vilket innebär att verksamhetsområdet var mindre än institutionsnivån. I dett fall gjorde ÖNH bedömningen att verksamhetsområdet inte motsvarade en organisatorisk del:

När det gäller vad som kan anses vara en organisatorisk del av högskolan, finns det inga nationella regler om hur en högskola ska organisera sin verksamhet. Ledning för vad som kan anses vara en organisatorisk del av en högskola får därför sökas i högskolans egna bestämmelser.

Enligt Överklagandenämndens mening bör en sådan organisatorisk del anges i högskolans bestämmelser. Stockholms universitet har anfört att dess minsta organisatoriska del är institutionen, vilket också framgår av universitetets arbetsordning.

Utifrån att lärosätet kunde hänvisa till sin arbetsordning som angav institutionen som den minsta organisatoriska delen, valde ÖNH att acceptera lärosätets resonemang om att sammanslutningens verksamhetsområde inte motsvarande en organisatorisk del.

För att inte dra för långtgående slutsatser utifrån detta exempel är det viktigt att notera att lärosätet hänvisade till en organisatorisk enhet och en arbetsordning som inte var beroende av själva kårstatusprocessen. Det innebär att det inte går att dra några slutsatser om hur ÖNH hade resonerat ifall ett lärosäte skulle definiera verksamhetsområden som inte finns beskrivna eller har en organisatorisk ställning i fler sammanhang än kårstatusprocessen.

Geografisk avgränsning

I ärendet togs det även upp ifall sammanslutningens verksamhetsområde utgjorde en geografiskt avgränsad del. Den enhet ansökan gällde låg på en annan adress än de andra enheterna inom institutionen. Lärosätet menade dock att det var gångavstånd mellan enheterna, varför de inte skulle ses om geografiskt avgränsade enheter. ÖNH godtog även detta resonemang.

För att förstå varför enheten inte ansågs vara en geografiskt avgränsad enhet går ett att vända sig till förarbetena. I propositionen *Frihet och inflytande* tas frågan om geografisk avgränsning inte upp. I utredningen *Frihet för studenter* finns dock en författningskommentar som ger viss klarhet. Utredningen ansåg att studentkårerna helst skulle delas in utifrån organisatoriska enheter, men tillade att:

Andra lösningar måste dock tillåtas om en högskola har verksamhet på flera orter eller om forskarstudenter vill gå samman i en egen studentkår över fakultetsgränserna. (SOU 2008:11, s. 100)

Att utredningen tar upp en indelning utifrån att verksamheten bedrivs på olika orter, kan förklara varför ÖNH ansåg att två olika adresser på samma ort inte skulle anses vara tillräckligt geografiskt avgränsade delar av lärosätet.

Eftersom sammanslutningens verksamhetsområde varken motsvarade en organisatorisk eller geografiskt avgränsad del av lärosätet avslag ÖNH överklagan. Sammanslutningen beviljades därmed inte kårstatus.

Utbildningsnivåer som verksamhetsområde

Utöver de organisatoriska delar som är uppdelade inom ämnen så finns det även visst utrymme att begränsa verksamhetsområdet för en studentkår till en viss utbildningsnivå. Huruvida det kan göras mellan grundnivå och avancerad nivå är en öppen fråga. Att det kan göras en åtskillnad mellan grundutbildningarna och forskarutbildningarna står dock klart. Detta belyses i utredningen *Frihet för studenter* (SOU 2008:11):

De flesta lärosäten har endast en studentkår, men vid vissa större högskolor finns flera. Vid dessa lärosäten omfattar varje studentkår ett visst utbildningsområde, en viss utbildningsnivå (i Lund finns en doktorandkår) eller en geografiskt avgränsad del av högskolan. (s. 38)

Utredningen tydliggör alltså att verksamhetsområden kan delas upp i tre dimensioner: utbildningsområde, utbildningsnivå eller lokalisering. Utredningen var tydlig med sin intention att doktorander även fortsättningsvis skulle kunna bilda egna studentkårer:

Vid Lunds universitet finns en separat doktorandkår, verksam över fakultetsgränserna. Med hänsyn till den särskilda situation som gäller för studenter på forskarnivån anser vi att en sådan ordning bör vara möjligt även i framtiden. (s. 67)

Något motsvarande klargörande återfinns inte i propositionen. Forskarutbildningen nämns över huvud taget inte där. Propositionen hade dock överlag en mer tillåtande inställning till verksamhetsområden. Medan utredningen föreslog att en studentkårs verksamhetsområde inte skulle få vara mindre än fakultetsnivå eller motsvarande, så öppnade regeringen i propositionen upp för mindre organisatoriska enheter. Det är således inte troligt att regeringen hade för avsikt att förhindra att doktorander organiserar sig i egna studentkårer. Även i tillämpningen har doktorandkårer tillåtits. Ett förslag till tolkning, utifrån hur verksamhetsområdena beskrivs i 4 kap. 12 § HL, är därför att forskarnivån är en egen organisatorisk del.

Det tycks inte ha förekommit att någon sammanslutning har ansökt om kårstatus för ett verksamhetsområde som endast motsvarar grundnivå eller endast avancerad nivå. Huruvida det skulle vara möjligt att få kårstatus för bara en av dessa nivåer är oklart.

Det tycks inte heller ha förekommit att en sammanslutning har ansökt om kårstatus för ett verksamhetsområde som har varit

doktorandnivån vid en specifik fakultet, institution eller motsvarande organisatorisk enhet. Här kan det behöva tas i beaktning att verksamhetsområdena inte ska bli för fragmenterade, något som uttrycks i propositionen *Frihet och inflytande* (prop. 2008/09:154):

Det är heller inte rimligt att mycket små sammanslutningar av studenter kan ges ställning som studentkår, eftersom en sådan ordning skulle kunna medföra att man får ett ohanterligt stort antal studentkårer vid vissa lärosäten. Verksamhetsområdet för en studentkår ska därför omfatta minst en organisatorisk eller geografiskt avgränsad del av universitetet eller högskolan. (s. 31)

Utifrån denna formulering följer att ett verksamhetsområde inte kan vara mindre än en organisatorisk del. Därav tycks det inte finnas utrymme att bara organisera studenter på en viss nivå vid en institution. Det framgår dock inte vad som gäller för större organisatoriska enheter, t ex fakulteter. Eventuellt kan det spela roll hur många individer det rör sig om. Vissa så kallade akademier eller skolor kan ha ett begränsat antal doktorander, medan en stor forskningstung fakultet kan ha tusentals.

Så, vad är ett verksamhetsområde?

Sammanfattningsvis verkar det inte finnas något enkelt sätt att avgöra vad som är en organisatorisk eller geografiskt avgränsad enhet i högskolelagens mening. En försiktig tolkning är att en organisatorisk enhet är en institution eller motsvarande enhet, och att ett lärosäte inte kan begära att ansökan ska gälla ett större område än så. Angående hur "geografisk del" ska förstås så är en möjlig tolkning att det ska vara en annan ort, vilket i praktiken sammanfaller med innebörden av ett campus. Allt som allt finns det alltså utrymme för olika tolkningar. Vissa frågor, exempelvis hur det förhåller sig med distansutbildningar, tycks över huvud taget inte ha diskuterats ännu.

Vem kan vara medlem?

Det har uppkommit flera frågor gällande vilka som ska eller inte ska ingå i en sammanslutning av studenter för att den ska kunna få kårstatus. För det första finns det frågor om vilka som räknas som studenter inom verksamhetsområdet. För det andra finns det frågor om studerande som inte är studenter inom verksamhetsområdet

ändå kan ha rätt att bli medlemmar i kåren, eller om kåren tvärtom är förhindrad att bevilja dem medlemskap. För det tredje finns en fråga ifall studentkårer har rätt att neka medlemskap eller utesluta studenter inom verksamhetsområdet, och i så fall på vilka grunder.

Rätten till medlemskap finns reglerad i 4 kap. 12 § 1 st. högskolelagen:

12 § Alla studenter inom en studentkårs verksamhetsområde ska ha rätt att vara medlemmar i kåren, om de uppfyller de krav som ställs för medlemskap i en sådan sammanslutning som avses i 8 §.

[...]

Den första frågan som uppstår är alltså vilka som räknas som ”studenter inom en studentkårs verksamhetsområde”. Dessutom behöver det klargöras ifall de som inte har rättigheten att vara medlemmar ändå kan vara medlemmar om studentkåren väljer att tillåta det, samt ifall studentkårer kan neka medlemskap till vissa studenter inom verksamhetsområdet.

Ställning som student

Det finns en vardaglig definition av student, som i princip omfattar alla som studerar vid ett universitet eller en högskola. De flesta skulle betrakta alla som studerar vid ett lärosäte som studenter, eller gör nog ingen åtskillnad mellan olika studerande beroende på hur de har blivit antagna eller registrerade. Detta torde även gälla hur studenterna själva ser på begreppet. Likaså skulle nog de flesta universitetslärare säga att alla som var registrerade och läste deras kurser var studenter. Däremot finns det vissa gråzoner, och vissa skulle kanske känna sig osäkra på om de ska beskriva doktorander som studenter eller forskare.

Det finns också en juridisk definition av begreppet student. Till skillnad från den vardagliga tolkningen så är den juridiska definitionen tydligare angiven i författningstext. Men den är också begränsad till en viss kategori av studerande. I tolkningen av högskolelagens regler kring studentkårer, är det vanligtvis den juridiska definitionen som gäller.

Både vardagliga innebörden och den juridiska definitionen av student är viktiga att förhålla sig till. Det är troligtvis den vardagliga definitionen som avgör vilka som förväntar sig att de kan bli medlemmar i studentkåren. Många inom studentkårerna kan nog också själva utgå från den vardagliga definitionen i sin uppfattning av sitt uppdrag och vilka de är satta att representera.

Den juridiska definitionen är dock avgörande i vissa frågor om kårstatus. I propositionen *Frihet och inflytande* förtydligas att

rätten att vara medlem är begränsad till studenter så som student är definierat i högskoleförordningen:

Som anförts ovan i kommentaren till 8 § definieras student i högskoleförordningens bestämmelser som den som är antagen till och bedriver högskoleutbildning. (s. 56)

Rätten till medlemskap i studentkåren är alltså avhängigt definitionen i 4 § högskoleförordningen:

4 § Med student avses i denna förordning den som är antagen till och bedriver högskoleutbildning, och med doktorand en student som är antagen till och bedriver utbildning på forskarnivå, allt i den utsträckning inte annat anges särskilt.

Av detta framgår att även doktorander ingår i definitionen av studenter.

Det finns dock flera grupper av studerande som inte har ställning som studenter eller vars ställning som studenter är oklar. Det kan även vara oklart vilket verksamhetsområde de tillhör. Grupper var rättsliga ställning som studenter inte alltid är helt tydlig innefattar:

- studenter vid utbildningssamarbeten mellan lärosäten
- utbytesstudenter,
- studenter inom beställd utbildning
- studerande inom uppdragsutbildning,
- studerande inom behörighetsgivande och högskoleintroducerande utbildning,
- studenter som har studieuppehåll, exempelvis för förtroendeuppdrag i studentkåren.

För studenter som ingår utbildningssamarbeten, där studierna bedrivs inom en gemensam examen, finns särskilda regler i 1 kap. 18 § 2 st. högskolelagen:

18 § [...]

1. en studerande som har antagits till en del av utbildningen av ett annat lärosäte, som anordnar den delen av utbildningen, ska anses vara student som är antagen av högskolan när han eller hon bedriver studier där, och [...]

Detta innebär att studenter vid utbildningssamarbeten har ställning som studenter på det lärosäte där de bedriver studier. De har

alltså rätt att vara medlemmar i den studentkår som har motsvarande verksamhetsområde.

Utbytesstudenter, studenter inom beställd utbildning och studerande inom uppdragsutbildning bedriver högskoleutbildning, men de är inte formellt antagna i den sedvanliga antagningsprocessen vid det lärosäte som anordnar utbildningen i fråga. Istället är utbytesstudenter och studenter vid beställd utbildning antagna vid sina hemuniversitet. Studerande inom uppdragsutbildning är vanligtvis anställda eller antagna till utbildning hos uppdragsgivaren. Frågan uppstår då ifall de är att anse som studenter även vid det lärosäte där de bedriver studierna.

Vad gäller utbytesstudenter är en möjlig tolkning att utbytesstudenter är studenter vid sitt hemuniversitet, men inte vid det lärosäte där kåren har sitt verksamhetsområde. Om de inte ingår i studentkårens verksamhetsområde, så är det inte en rättighet för dem att vara medlemmar. De skulle ändå kunna tillåtas vara stödmedlemmar, men huruvida de kan ingå fullvärdigt medlemskap diskuteras längre ner under rubriken ”medlemskap och stödmedlemskap”.

Det finns dock en alternativ tolkning, som säger att utbytesstudenter även har studentstatus vid lärosätet i Sverige, i kraft av det avtal som finns mellan de lärosäten där utbytet sker. Tills frågan har prövats kan det därför vara aktuellt att utgå från de avtal som gäller vid varje specifika lärosäte. På sikt hade utbytesstudenternas ställning dock behövt förtydligas, något som också Internationaliseringsutredningen föreslog i betänkandet *Ökad attraktionskraft för kunskapsnationen Sverige* (SOU 2018:78) (s. 359).

Vad gäller studenter vid beställd utbildning har frågan behandlats i en skrivelse från SUHF, ”Beställd utbildning – för deltagare eller studenter?” från 2017*. Av skrivelsen framgår att ÖNH tolkat det i åtminstone ett fall som att den studerandes status som student enbart gäller på hemuniversitetet. Författaren föreslår dock en annan tolkning. Den diskussionen får anses talande, i det att rättsläget inte är helt avgjort. Även detta omfattas av Internationaliseringsutredningens förslag om förtydligande. I övrigt gäller samma resonemang som för utbytesstudenter, alltså att de kan var stödmedlemmar. Huruvida de kan ingå fullvärdigt medlemskap diskuteras längre ner under rubriken ”medlemskap och stödmedlemskap”.

Vad gäller studerande inom uppdragsutbildning, är den gängse uppfattningen att de inte har ställning som studenter. Att vara medlem i studentkåren är således inte en rättighet, och studentkårer och studentrepresentanter behöver inte kunna representera

* Rapporten finns att läsa på <https://suhf.se/app/uploads/2019/03/Rapport-Bestalld-utbildning-171101.pdf>

dem. I praktiken finns det studentkårer som med lärosätets goda vilja accepterar uppdragsstuderande som fullvärdiga medlemmar. Det finns även lärosäten som har uttryckt sig negativt om en sådan möjlighet, men det är oklart ifall en sådan invändning från lärosätets håll har stöd i 4 kap 12 § högskolelagen. Huruvida uppdragsstuderande i lagens mening får ingå ett fullvärdigt medlemskap eller endast stödmedlemskap beror på vad som gäller mer allmänt för personer som inte är studenter. De är något vi återkommer till nedan.

Det finns olika typer av behörighetsgivande och högskoleintroducerande utbildningar. Det finns behörighetsgivande utbildning, exempelvis basår, som anordnas av lärosäten men är helt på gymnasienivå. Studerande inom utbildningar på gymnasienivå uppfyller inte kravet att de ska bedriva högskoleutbildning, som ingår i definitionen av en student. De är således inte studenter.

Samtidigt finns det högskoleintroducerande utbildningar som är på högskolenivå och ger högskolepoäng. Syftet med dessa utbildningar är att förbereda de studerande för vidare högskolestudier. Tillträdet regleras av Förordning (2018:1519) om behörighetsgivande och högskoleintroducerande utbildning samt av Högskoleförordningen. Studerande vid högskoleintroducerande utbildning efterlever normalt sett högskoleförordningens definition av student, i och med att de är antagna och bedriver utbildning på högskolenivå.

Det går att fråga sig om den som är antagen till en utbildning men har studieuppehåll behåller sin status som student. Något som talar emot en sådan tolkning är att student definieras till en person som ”är antagen till och bedriver högskoleutbildning”. Den som har studieuppehåll bedriver inte aktivt studier. Något som dock talar för tolkningen att personer som har studieuppehåll behåller sin status som student, är att det är vanligt att förtroendevalda inom studentkårerna beviljas studieuppehåll. Här finns två rimliga tolkningar: antingen kan personer med studieuppehåll fortfarande anses bedriva studier och faller således in under definitionen av studenter, eller så kan studentkårer ha vissa medlemmar som inte är studenter. Frågan om studieuppehåll och kårstatus behandlas varken i utredningen eller propositionen och tycks inte ha tagits upp av ÖNH. Det är således svårt att avgöra vilken tolkning som är den riktiga.

Medlemskap och stödmedlemskap

Vissa gör tolkningen att en sammanslutning av studenter endast får ha studenter vid verksamhetsområdet som medlemmar. Andra har tolkat det som att det finns utrymme att låta andra studerande vara medlemmar, exempelvis personer som studerar vid lärosätet men

inte är studenter som beskrivet ovan utifrån högskoleförordningens definition. Åtminstone något lärosäte har till och med uppställt villkor som går att tolka som att medlemmarna måste studera vid specifika verksamhetsområden inom lärosätet. Här finns behov av vissa klargöranden.

Den fråga som är enklast att besvara rör möjligheten att ha medlemmar från andra verksamhetsområden. I propositionen framgår att studentkårer ska kunna ha medlemmar som ingår i en annan studentkårs verksamhetsområde på samma lärosäte:

Vid lärosäten med flera studentkårer och verksamhetsområden bör det vara möjligt för en sammanslutning med eller utan ställning som studentkår att rekrytera medlemmar inom olika verksamhetsområden. Även detta förutsätter att sammanslutningen kan hantera olika kategorier av medlemskap. (s. 32)

Det går att tolka passagen som att den uttrycker ett undantag, men att grundtanken var att studentkårer i regel inte skulle rekrytera medlemmar som inte var studenter inom verksamhetsområdet. En sådan tolkning bör göras med försiktighet. Vad som dock är tydligt är att studentkårer får acceptera studenter från andra verksamhetsområden som medlemmar.

Nästa fråga gäller huruvida studentkårerna får acceptera samtliga studerande vid lärosätet, eller om de måste hålla sig till den juridiska definitionen av student, eller om de tvärtom kan vara öppna för vem som helst.

Det är bara sammanslutningar av studenter som kan få kårstatus. Frågan är dock om en sammanslutning måste vara exklusivt till för studenter. Delvis besvaras detta av utredningen *Frihet för studenter* (SOU 2008:11):

Ett grundläggande demokratiskt krav är att en studentkår ska vara öppen för alla studenter inom verksamhetsområdet. Samtidigt bör bara studenter kunna vara medlemmar. (s. 68)

Här framgår avsikten klart. Enligt utredningen skulle bara studenter få vara medlemmar. Utredningen är dock inte tillräcklig för att ge en avgörande tolkning av intentionen i den slutgiltiga lagtexten. Om samma sak uttrycks i senare arbeten hade frågan varit helt besvarad.

Tyvärr så uttrycks den inte lika tydligt i propositionen *Frihet och inflytande*. Det finns dock en mer implicit formulering som kan bidra till tolkningen, i anslutning till bestämmelsen i 4 kap. 8 § att det är sammanslutningar av studenter som kan få status som studentkårer:

Att det är en sammanslutning av just studenter hindrar inte att en kår har stödmedlemmar. Dessa har emellertid inte rösträtt, vilket följer av 4 kap. 12 § andra stycket, och ska inte heller räknas med vid bedömningen av om sammanslutningen kan representera studenterna inom verksamhetsområdet (s. 54)

Även om det inte står uttryckligen, så är en möjlig tolkning av detta, att avsikten var att endast studenter skulle vara medlemmar. För icke-studenter skulle det finnas ett stödmedlemskap, som ger en möjlighet att delta i kårens aktiviteter mm, men inte ge rätt till inflytande. Av administrativa skäl är det dock nödvändigt att kåren kan hålla åtskillnad i sitt medlemsregister, så att den kan rapportera in till lärosätet vilka som är fullvärdiga medlemmar och utgör grund för statsbidraget. Studentkåren kan själv reglera stödmedlemskap och exempelvis bestämma ifall det ska vara öppet för individer som inte är studenter eller inte ens studerar. Den enda begränsningen är att det inte får vara diskriminerande utifrån diskrimineringslagens grunder.

Tolknigen att bara studenter kan vara fullvärdiga medlemmar går dock att ifrågasätta. Det kan förvisso tyckas självklart att personer som över huvud taget inte studerar vid lärosätet inte heller ska ha inflytande. Däremot är det inte lika självklart hur det förhåller sig med individer som studerar inom den organisatoriska eller geografiskt avgränsade del av lärosätet som motsvarar kårens verksamhetsområde.

Här kan tilläggas att några av de studerandeformer som utestängs, åtminstone beställd utbildning, inte fanns när frågan togs upp i tidigare utredningar, exempelvis i 1994 års kommitté för avveckling av kårobligatoriet. När avvecklingen av kårobligatoriet utreddes 2007–2008 tycks frågan inte ha varit särskilt uppmärksamman och torde ha varit lätt att förbise. Förmodligen hade det tidigare inte funnits samma behov av att skilja mellan den vardagliga och juridiska definitionen av student. Av formuleringen i utredningen framgår inte om det är den vardagliga eller juridiska definitionen av student som avses med begränsningen av vem som ska kunna vara medlem. Det är inte alls osannolikt att det snarast var den vardagliga definitionen som avsågs.

Frågan blir om intentionen verkligen var att utestänga de studerande vid lärosätet som inte har ställning som studenter, exempelvis utbytesstudenter eller studerande vid uppdragsutbildning. Om det verkligen var regeringens avsikt att utestänga vissa studerande från medinflytande i utbildningen, så borde det rimligtvis ha framgått tydligare i förarbetena. Att detta inte tas upp i propositionen ger viss anledning att ifrågasätta vad intentionen egentligen var.

Omständigheterna skapar visst utrymme för en mer tillåtande tolkning av vilka studerande studentkårerna får uppta som medlemmar. På många lärosäten är det till exempel accepterat och uppskattat att studentkårerna representerar utbytesstudenter och framför deras perspektiv i olika studiebevakande sammanhang. På andra lärosäten kan det dock komma att ifrågasättas om en studentkår alls kan ha utbytesstudentkårer som medlemmar och använda sina resurser till att stödja dem på olika sätt.

Den sammanslutning som vill vara på den säkra sidan kan formulera rätten till medlemskap utifrån högskoleförordningens definition av student, och låta andra studerande ingå stödmedlemskap. Den sammanslutning som även upptar andra studerande som fullvärdiga medlemmar bör förhålla sig till att rättsläget är oklart. Det finns en risk att lärosätet anser att sammanslutningen inte lever upp till kravet i 4 kap. 8 § om att vara en sammanslutning av studenter. Om frågan skulle komma att prövas av ÖNH är det inte osannolikt att nämnden skulle avgöra att kravet inte är uppfyllt.

Möjlighet att neka vissa studenter medlemskap

Rätten att vara medlem i studentkåren är villkorad genom att medlemmar måste följa de regler för medlemskap som studentkåren har bestämt. Av propositionen *Frihet och inflytande* framgår dock att reglerna för medlemskap ändå måste vara inkluderande:

Ett grundläggande demokratiskt krav är att en sammanslutning för att kunna få ställning som studentkår ska vara öppen för samtliga studenter inom verksamhetsområdet. En sådan sammanslutning bör dock ha möjlighet att kräva att den som vill vara medlem betalar medlemskap och i övrigt uppfyller de krav som ställs för medlemskap i sammanslutningen. Sådana krav får naturligtvis inte innebära att vissa grupper av studenter nekas medlemskap på diskriminerande grund eller liknande.

Förutom möjligheten att ta ut en medlemsavgift är det högst oklart vilka krav studentkåren kan ställa på sina medlemmar och på samma gång ”vara öppen för samtliga studenter inom verksamhetsområdet”.

En snäv tolkning är att studentkåren bara kan ställa krav som framförallt gäller studenter som inte tillhör verksamhetsområdet. Det hade gjort det möjligt att begränsa medlemskapet till andra fakulteter eller institutioner inom lärosätet, så att exempelvis en kår som har kårstatus för en viss institution ändå kan vara öppen för studenter inom hela fakulteten.

En mer tillåtande tolkning är att studentkåren kan ställa krav även på studenterna inom verksamhetsområdet. Vissa sådana krav kan ibland anses vara förenliga med demokratiskt och inkluderande synsätt, exempelvis om det handlar om att förhindra att personer trakasserar eller på andra sätt skadar andra studenter inom ramen för den verksamhet kåren bedriver.

För att avgöra vilken tolkning som är riktig behöver vi förhålla oss till den författningskommentar som finns i propositionen:

Självklart ska de krav som ställs för medlemskap inte strida mot demokratins grundläggande principer eller ha diskriminerande innebörd. Studenter som t.ex. underlåter att betala skälig medlemsavgift bör dock kunna nekas medlemskap. I praktiken förutsätts att alla studenter, som betalar sin medlemsavgift, också kan bli medlemmar. (s. 56)

Den avslutande meningen tyder på att samtliga studenter inom verksamhetsområdet, så länge de betalar medlemsavgift, ska ha en absolut rätt till medlemskap. Å andra sidan är det formulerat som att det kan finnas flera grunder för att neka medlemskap, varav underlåtande att betala medlemskap bara är ett exempel. Kanske kan det exempelvis finnas utrymme att kräva av medlemmarna att de inte motverkar eller hindrar studentkåren från att vara öppen och representera alla studenter inom verksamhetsområdet. Studentkåren ska dessutom vara demokratisk, vilket normalt sett bör kunna återspeglas i att kårens stadga slår fast att kåren har demokratiska värderingar. Om någon student trakasserar andra studenter inom ramen för kårens verksamhet, så blir det ett sätt att indirekt utestänga vissa medstudenter från studentkårens verksamhet, vilket strider mot studentkårens värderingar avseende demokrati. Enligt den mer tillåtande tolkningen skulle studentkårer ha möjlighet att utesluta medlemmar av en sådan anledning.

Det går att argumentera för denna tolkning, utifrån att det är relativt vedertaget att föreningar har liknande klausuler i sina stadgor. Även det öppenhetskrav som ingår i skattereglerna för allmännyttiga ideella föreningar tillåter att föreningar utestänger medlemmar om det finns godtagbara skäl. Sammantaget är det vedertaget inom svenskt föreningsliv att tillåta uteslutning av medlemmar som motverkar föreningens värderingar eller syfte. Det förefaller osannolikt att syftet med lagtexten var att förhindra studentkårerna från att utestänga studenter som motverkar studentkårens syfte. Dock så lämnar rättsläget alltså utrymme för tolkningar.

Vad gör en sammanslutning representativ?

Av 4 kap 11 § HL framgår att en studentkår ska kunna representera studenterna inom kårens verksamhetsområde:

11 § En studentkår ska vara demokratiskt uppbyggd och kunna representera studenterna inom kårens verksamhetsområde.

Studentkårerna ska alltså kunna representera alla studenter inom verksamhetsområdet, oavsett om de är medlemmar i kåren eller inte (11 §). Detta gäller även de representanter kårerna utser, vilket slås fast i 8 § studentkårsförordningen:

8 § En studentrepresentant ska representera även studenter som inte är medlemmar i en kår.

Varken studentkåren eller studentrepresentanter är skyldiga att representera studerande inom verksamhetsområdet som inte är studenter. Det tycks däremot inte föreligga några hinder för att de ändå väljer att göra det.

Vad representativiteten består av eller hur den ska bedömas framgår inte i högskolelagen. I propositionen *Frihet och inflytande* står det hur representativiteten ska bedömas, dock specifikt vad gäller konkurrenssituationer:

Vid en konkurrenssituation, där flera sammanslutningar gör anspråk för att få ställning som studentkår inom ett verksamhetsområde, bör det åligga universitetet eller högskolan att avgöra vilken sammanslutning som bäst representerar studenterna inom verksamhetsområdet. Denna bedömning bör grundas på de olika sammanslutningarna förankring (medlemstal) bland studenterna och inte på någon värdering av sammanslutningarnas verksamhet eller åsikter.

Det är alltså förankringen, baserad på medlemstalet, som avgör hur väl en sammanslutning kan representera studenterna.

Det har ifrågasatts om antalet medlemmar ska vara ensamt avgörande i en konkurrenssituation. Hur avgörande medlemstalet ska vara, eller om även andra överväganden kan spela in, prövades i ett ärende vid Uppsala universitet 2013 som lyftets till Överklagandenämnden för högskolan. Då sökte två olika sammanslutningar om kårstatus för ett verksamhetsområde. Det hade genomförts en omröstning bland studenterna vid verksamhetsområdet om vilken sammanslutning de skulle föredra att bli representerade av.

Nämnden beslutade att medlemstalet i det fallet skulle vara ensamt avgörande:

Av utredningen framgår att US har 3 637 aktiva studenter och UTN har 2 654 aktiva studenter inom fakulteten. Därutöver har det genomförts en omröstning bland studenterna som utfallit till förmån för UTN. Regeringen har i förarbetena varit tydlig med att det är medlemstalet som ska ligga till grund för bedömningen av vilken av de sökande student-sammanslutningarna som bäst representerar studenterna (se särskilt författningskommentaren till 4 kap. 11 § högskolelagen). Överklagandenämnden har också i ett beslut den 2 juli 2010 (reg.nr 44-313-315-10) funnit att det är sammanslutningarnas medlemstal inom verksamhetsområdet som ska avgöra vilken sammanslutning som ska ges ställning som studentkår. Om medlemstalen vore mycket jämna mellan två konkurrerande sammanslutningar är det möjligt att man skulle kunna lägga bl.a. en omröstning bland studenterna inom området till grund för bedömningen. I detta fall är dock skillnaden i antal medlemmar så stor att omröstningen inte kan få en sådan betydelse. Överklagandet ska därför bifallas. (Beslut 2013-06-14 (reg.nr 25-242-13))

Det är alltså medlemstalet som ska ligga till grund för beslutet. Det är bara medlemstalet vid det berörda verksamhetsområdet som ska räknas i bedömningen. Det spelar alltså ingen roll om sammanslutningarna har medlemmar inom ett annat verksamhetsområde.

I och med nämndens beslut finns det förhållandevis lite utrymme för oklarheter kring hur representativitet ska bedömas i konkurrenssituationer.

Det har hittills inte förekommit något fall där en studentkår, som uppfyllt alla andra krav gällande kårstatus, har varit ensamt sökande för ett verksamhetsområde och ändå fått sin representativitet ifrågasatt. Här får antas, att när det inte är fråga om en jämförelse, utan handlar om en sammanslutnings förmåga att över huvud taget representera studenterna i absoluta termer, så kommer detta att ta sig uttryck även i anslutning till andra krav, exempelvis att sammanslutningen inte har som syfte att representera studenterna, eller att medlemmarna inte är studenter inom verksamhetsområdet, eller att sammanslutningen inte är demokratiskt uppbyggd. Det är då med hänvisningen till de andra kraven som högskolan skulle kunna avslå en ansökan från en absolut icke-representativ sammanslutning. Därmed kan det anses att kravet om representativitet nu är tillräckligt tydliggjort.

Demokrativillkor

I högskolelagen finns ett krav om att studentkårer ska vara demokratiskt uppbyggda. Exakt vad detta innebär är dock inte helt tydligt vid första anblicken.

Demokratikravet är utspritt över flera olika krav i högskolelagen och demokratiaspekter lyfts in på ytterligare ställen i förarbetena. Till exempel anges det uttryckliga kravet om demokratisk uppbyggnad i samma paragraf som kravet om representativitet, vilket antyder att den demokratiska uppbyggnaden har en direkt koppling till representativiteten. Dock finns det i andra paragrafer krav om att studenter ska ha rösträtt och inflytande i kårens verksamhet, vilket är en uppenbar demokratifråga. Samtidigt anförs i förarbetena att ett grundläggande demokratiskt krav är att studentkåren ska vara öppen för samtliga studenter inom verksamhetsområdet, något som i lagen fastställs i ett stycke skilt från de övriga demokratikraven. Det finns alltså tre separata krav om representativitet, medlemskap och inflytande, som alla tycks utgöra demokratikrav.

Att demokratikravet är så disparat formulerat gör det svårt att förstå vad det egentligen innebär. Därför skulle det kunna vara svårt för en sammanslutning att veta hur den kan invända ifall ett lärosäte bedömer att sammanslutningen inte är demokratiskt uppbyggd. Ett klargörande är således önskvärt.

Frågan går delvis att klargöra utifrån förarbetena. Vad det innebär för en sammanslutning att vara demokratiskt uppbyggd definieras alltså inte i själva lagen, men i propositionen *Frihet och inflytande* (prop 2008/09:154, s. 33) beskrivs demokrativillkoret med tonvikt på att kåren ska kunna representera studenterna. Att kåren ska vara demokratiskt uppbyggd tycks alltså inte ges något egenvärde, utan verkar snarare handla om att kåren ska kunna samla upp och kanalisera studenternas vilja. Det är dock otillräckligt att likställa demokratisk uppbyggnad med representativitet. Representativitet ska ju i första hand bedömas utifrån medlemstal, men medlemstal är i sig ingen indikator på demokratisk uppbyggnad. Det går allt så om allt inte att utläsa från propositionen hur demokratikravet kan prövas.

Demokrativillkoret beskrivs dock lite annorlunda i utredningen *Frihet för studenter* (SOU 2008:11), som låg till grund för propositionen:

En studentkår ska vara demokratiskt uppbyggd. Med det avses att alla medlemmar ska ha rösträtt vid val till det högsta beslutande organet och vara valbara som ledamöter av detta organ. Vidare avses att stadgarna ska ha visst innehåll, som garanterar medlemmarna insyn och kontroll i verksamheten.

Bland annat bör av stadgarna framgå hur det högsta beslutande organet utses, hur ansvarsfrihet för styrelsen ges, hur beslut fattas, hur sammanslutningen företräds, hur stadgarna kan ändras och hur sammanslutningen upplöses. Stadgarna bör vara utformade i demokratisk anda och i enlighet med god föreningspraxis. Även det faktiska arbetssättet i studentkåren bör präglas av demokrati; exempelvis ska jämställdhet eftersträvas i organisationen. (s. 94)

I utredningen blir det således tydligt att demokrativillkoret är riktat mot kårens själva funktionssätt. I det slutgiltiga lagförslaget uttrycks dessa krav rörande rätt till medlemskap, stadga, mm i 4 kap 12–13 §§ HL. I 12 § uttrycks krav om rätt till medlemskap och rösträtt. I 13 § ställs krav om stadgar och styrelse. Dessa paragrafer kan alltså delvis tolkas som konkretiseringar av kravet om demokratisk uppbyggnad. Däremot innehåller demokrativillkoret inget krav på hur kåren agerar eller uttalar sig gentemot utomstående. Detta återfinns inte heller i andra delar av regelverket för studentkårer.

Slutsatsen måste bli att kravet om demokratisk uppbyggnad konkretiseras i 4 kap 12–13 §§ HL genom kraven på rätt till medlemskap, rösträtt och kravet om hur studentkårens stadgar ska utformas. I förarbetena uttrycks ingen intention att ytterligare aspekter ska vägas in i bedömningen.

Regeringen tillsatte 2018 en utredning gällande demokrativillkor inom civilsamhällets organisationer. Demokrativillkorsutredningen tog inte upp frågan om studentkårer. I sitt remissvar uttryckte SFS att demokrativillkoret för studentkårer inte är otydligt eller behöver ändras.

Ansökningsprocessen i praktiken

Merparten av frågeställningarna berör de villkor som en sammanslutning måste efterleva för att lärosätet ska kunna bevilja en ansökan om kårstatus. Att villkoren är tydliga och förutsebara är visserligen en förutsättning för att processen ska bli transparent och rättssäker. Lika viktigt är dock att samtliga sammanslutningar som kan tänkas vara intresserade av att ansöka om kårstatus får kännedom om själva processen. Det handlar exempelvis om att veta när ansökan senast ska vara lärosätet tillhanda samt om det finns några andra formella krav för att ansökningsprocessen ska fungera.

Vissa villkor kring själva proceduren regleras av författning. I studentkårsförordningen anges att den sammanslutning som ansöker om kårstatus, till sin ansökan ska foga ”sina stadgar och de

övriga handlingar som sammanslutningen vill återropa i ärendet". Det framgår även att beslutet om kårstatus ska gälla i tre år, men att det kan återkallas ifall sammanslutningen inte lägre efterlever de villkor som anges i 4 kap 9–14 §§ högskolelagen. Det framgår även att lärosätet får meddela föreskrifter om hur en studentkår vid högskolan ska redovisa sin verksamhet och sitt medlemsantal.

Fler regler finns egentligen inte, och en tumregel bör vara att lärosätet inte ska tillfoga fler egna villkor kring kårstatusprocessen som inte har stöd i lag eller förordning. Dock finns det av praktiska skäl anledning att göra förtydliganden. Vissa kårer har uttryckt önskemål om att beslutet om kårstatus ska meddelas med viss framförhållning innan nästa cykel börjar. Oavsett så behöver de inblandade veta när beslutet ska fattas, för att kunna skicka in sin ansökan i tid för att komma ut med möteshandlingar och dylikt. För att lärosätena ska kunna fatta beslut om kårstatus i rimlig tid innan nästa cykel börjar så kan det alltså finnas ett behov av ett sista ansökningsdatum. Det är också bra om det är tydligt vem ansökan ska skickas till. Eftersom dessa frågor inte regleras så finns det utrymme för lärosätena att själva meddela rutiner.

STADGAR
HYRESKONTRAKT
FÖRSÄKRINGSBREV MM

Slutsatser och rekommendationer

De flesta regler kring kårstatusprocessen framgår tydligt i högskolelagen. Några regler är inte tydliga i själva lagtexten, men det går att göra en ganska säker tolkning utifrån de övriga rättskällorna. Det gäller frågorna om lokalt beslutade villkor för kårstatus, studentkårernas representativitet samt demokrativillkoret.

Vad gäller verksamhetsområden och vem som kan bli medlem finns det vissa frågor som är svåra att klargöra utifrån de tillgängliga källorna. Här vore det önskvärt om det infördes någon form av förtydligande. Frågorna om verksamhetsområden gäller bland annat möjligheten att göra uppdelningar utifrån andra organisatoriska delar än utbildningsområde, såsom distributionsform (distans) eller nivå annat än forskarutbildning (dvs. grundnivå eller avancerad nivå). Eftersom lärosätena har rådighet över sin egen organisation, är det i första hand önskvärt att lärosätena tillsammans tar ansvar för att klargöra vad som ska anses vara en organisatorisk enhet.

Det är särskilt angeläget att klargöra vad som ska gälla för de studerande som i nuläget inte har rätt att vara representerade i samband med beslut som berör dem. Det är anmärkningsvärt att detta aldrig har varit föremål för en öppen diskussion. Lite beroende på hur regelverket tolkas gäller det studerande vid uppdragsutbildning, utbytesstudenter, studenter vid beställd utbildning och basårsstuderande. Här är det dock önskvärt att regeringen förtydligar vem som egentligen ska anses vara student, exempelvis utifrån Internationaliseringsutredningens förslag om en ny definition.


Det är också önskvärt att förtydliga vilket utrymme som finns för studentkårer att utesluta medlemmar. Det gäller framförallt rätten att utesluta medlemmar som agerar i strid mot studentkårens syfte eller värderingar, exempelvis genom att trakassera, skada eller störa medstudenter. I nuläget kan det till exempel uppstå situationer där ett lärosäte menar att studentkåren ska agera stöd till individer i disciplinärenden, även om det försätter enskilda studentrepresentanter i en olämplig situation.

Slutligen kan det vara bra om kårstatusprocessen gjordes mer enhetlig för alla lärosäten. I UKÄ:s rapport Studentinflytandet uppmärksammas att kårstatusprocessen kan upplevas som ansträngande och innebär en period av ovisshet. Om processen standardiserades skulle risken minska för att lärosäten ställer krav

som inte har stöd i lag och förordning. Det kan dels handla om att förtydliga hur ansökan om kårstatus ska se ut, dels förtydliga vilka som är rimliga hålltider i den treåriga cykel där ansökan och beslut om kårstatus ingår. I nuläget finns inga nationellt fastställda regler kring när ansökan om kårstatus ska vara lärosätet tillhanda samt när lärosätet senast ska meddela beslutet inför den kommande treårsperioden. Vissa kårer kan uppleva detta som otydligt och osäkert. Mer lagstiftning tycks dock inte vara påkallat. En lösning kan istället vara att lärosätena tillsammans tar fram en standard för hur kårstatusprocessen ska gå till.

SFS rekommenderar därför att:

- **Regeringen** utvidgar och förtydligar studentbegreppet.
- **Regeringen** klargör om/hur studerande som inte omfattas av studentbegreppet ska vara representerade i beslut som berör dem.
- **Regeringen** förtydligar vilka möjligheter studentkårerna har att utesluta medlemmar.
- **Lärosätena** tar fram en gemensam standard för hålltider och vissa definitioner inom kårstatusprocessen.



Student-
representanter