

PROMEMORIA

1997-11-13

Anordnande av sammankomst i en högskolas lokaler samt processbehörighet inom högskole- och forskningsväsendet

Promemorians huvudsakliga innehåll

Förevarande promemoria består av två delar. Den första delen utgörs av en promemoria som har utarbetats inom Utbildningsdepartementet och avser möjligheterna för en förening av studenter att använda högskolans lokaler, när föreningen anordnar en sammankomst för sina medlemmar. Det föreslås att högskoleförordningen tillförs en paragraf som innebär att högskolorna skall vara skyldiga att låta sådana föreningar använda högskolans lokaler för vissa sammankomster som hålls för upplysning, meningsyttring eller annat liknande syfte eller för framförande av konstnärligt verk. Högskolorna skall enligt förslaget också vara skyldiga att låta särskilt inbjudna föreläsare och liknande få tillträde till möteslokalerna. Vissa inskränkningar skall gälla i skyldigheten, bl.a. av hänsyn till högskoleverksamhetens behöriga gång och till intresset av att högskolelokalerna inte används för någonting som strider mot lag.

Den andra delen består av en framställning från Justitiekanslern. I framställningen behandlas frågan hur staten skall företrädas vid domstol i mål som rör högskole- och forskningsväsendet. Den hittills rådande ordningen innebär att Justitiekanslern företräder staten i sådana fall. I framställningen begär Justitiekanslern att regeringen överväger sådana ändringar inom regelverket på området för högre utbildning och forskning att det blir möjligt för myndigheterna där att själva eller genom ett anlitat ombud utföra sin talan i en tvist vid en allmän domstol.

Anordnande av sammankomst i en högskolas lokaler

Förslag till förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100)

Härigenom föreskrivs att det i högskoleförordningen (1993:100) skall införas en ny paragraf, 1 kap. 13 §, av följande lydelse.

1 kap.

13 § En högskola är skyldig att låta en förening för studenter vid högskolan använda undervisningslokalerna vid en sammankomst som föreningen anordnar för sina medlemmar, om sammankomsten hålls för upplysning, meningsyttring eller annat liknande syfte eller för framförande av konstnärligt verk. Den som av föreningen har bjudits in för att medverka vid sammankomsten får inte vägras tillträde till möteslokalerna.

Vad som sägs i första stycket skall inte gälla om det är antagligt att det vid sammankomsten kommer att uppstå någon allvarigare ordningsstörning eller inträffa någonting som strider mot lag. Första stycket gäller inte heller om föreningens användning av lokalerna är oförenlig med högskoleverksamhetens behöriga gång eller med högskolans förpliktelser mot tredje man.

Mötesfriheten

Mötesfriheten är en av de grundlagsskyddade positiva opinionsfriheterna. Av 2 kap. 1 § regeringsformen (RF) framgår det att varje medborgare är tillförsäkrad bl.a. mötesfrihet, dvs. frihet att anordna och bevista sammankomst för upplysning, meningsyttring eller annat liknande syfte eller för framförande av konstnärligt verk.

Av 2 kap. 12 § första stycket RF framgår att friheterna får begränsas genom lag. Det får ske med hänsyn till ordning och säkerhet vid sammankomsten eller till trafiken (2 kap. 14 § första stycket). I övrigt får friheterna begränsas endast av hänsyn till rikets säkerhet eller för att motverka farsot. Det reella innehållet i mötesfriheten bestäms emellertid i väsentlig mån av vad som gäller i fråga om yttrandefriheten. Begränsningar av yttrandefriheten gäller nämligen också för yttrande vid en sammankomst.

Beträffande allmänna sammankomster och offentliga tillställningar finns det särskilda föreskrifter i ordningslagen (1993:1617).

Mötesfrihet i högskolans lokaler

Högskolans lokaler disponeras i första hand för undervisning, forskning och annan högskoleverksamhet. Det finns inte någon skyldighet för högskolan att ställa sina lokaler till förfogande för möten el.dyl. som ligger vid sidan av den verksamheten. En högskola är inte heller skyldig att låta utomstående få tillträde till möten som äger rum i högskolans lokaler. Således utgör lokalerna inte en plats dit allmänheten har fritt tillträde (jfr utlåtande av Riksdagens ombudsman i beslut den 7 juni 1994, dnr 1246-1993). Detta förändras inte av att någon vill utöva t.ex. mötesfrihet.

Det finns å andra sidan knappast några rättsliga hinder mot att högskolorna låter studenternas föreningar anordna möten i högskolelokalerna. Det får dock förutsättas att mötena kan genomföras utan ordningsstörningar och att de inte får en sådan omfattning att det uppstår lokalbrist för högskoleverksamheten. En ytterligare förutsättning får anses vara att lokalerna inte upplåts till någon verksamhet som är främmande för högskolan; högskolan disponerar ju lokalerna för sin verksamhet sådan denna preciseras genom författningar och regleringsbrev. Lokalerna får inte upplåtas till brottslig eller omoralisk verksamhet.

Inom de nu angivna ramarna kommer det alltså an på högskolan att avgöra i vad mån högskolans lokaler får disponeras för möten som föreningar av studenter anordnar. Av 1 kap. 9 § regeringsformen framgår det dock att förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet skall beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. Den regeln speglar kravet på objektivitet och normmässighet i myndigheternas verksamhet. Lika fall skall behandlas lika, och en högskola kan således inte göra någon skillnad mellan olika meningsriktningar i och för sig, när den tar ställning till om lokaler skall ställas till förfogande för möten som ordnas av föreningar för studenter. Det kan således inte anses förenligt med regeringsformen att en högskola låter en förening använda lokalerna men vägrar en annan förening detta under vad som vid en objektiv bedömning måste betraktas som likvärdiga förhållanden.

Behovet av en regeländring

Som framgått ovan har högskolorna således inte någon generell skyldighet att upplåta sina lokaler för möten som föreningar för studenter önskar anordna. Det har också flera gånger inträffat att högskolorna vägrat att ställa sina lokaler till förfogande för sådana möten. I några fall har högskolor avvisat föreläsare och debattörer som bjudits in av en förening för studenter vid högskolan.

Högskolemiljön har alltid varit nära förknippad med ett livaktigt föreningsliv och ett aktivt meningsutbyte mellan studenterna. Debatter i dagsaktuella ämnen är vanliga och fullt naturliga inslag i den miljön. Ett bestående samhällsengagemang väcks ofta just under studieåren. Föreläsningar och diskussioner under medverkan av utomstående debattörer kan bidra till ett givande utbyte av åsikter och till fördjupade kunskaper om förhållandena i samhället. En stor del av föreningslivet vid högskolorna har en kulturell inriktning. Även i de fallen kan det vara fråga om diskussioner och föreläsningar men också om framförande av konstnärliga verk. Regeringen anförde i budgetpropositionen för 1998 (prop. 1997/98:1, utg.omr.16, avsnitt 5.1.4.) bl.a. att ett kulturellt och socialt rikt föreningsliv bidrar till att berika och komplettera de perspektiv som studierna ger. Utrikespolitiska föreningar, politiska föreningar, miljöföreningar, film-, teater- och litteraturklubbar m.m. på högskoleorter har genom åren kommit att betyda mycket för vårt lands politiska och kulturella liv. Det är därför angeläget att bl.a. det enskilda lärosätet på olika sätt söker stimulera ett sådant föreningsliv.

Föreningslivet får alltså ses som ett naturligt och viktigt inslag i högskolemiljön. Goda skäl kan därmed anföras till stöd för att högskolorna i mån av möjlighet skall ställa sina undervisningslokaler till förfogande, när en förening för studenter vid högskolan önskar använda dem för sina möten. Högskolorna kan på så sätt underlätta föreningarnas verksamhet och därigenom medverka till ett aktivt föreningsliv bland studenterna.

Av nu angivna skäl bör det införas en rätt för studenternas föreningar att få använda högskolans lokaler för sådana möten som nu har nämnts. Högskolan bör också vara skyldig att lämna inbjudna personer tillträde till högskolans lokaler för att dessa skall ha möjlighet att medverka vid ett möte. Det föreslås därför att högskoleförordningen tillförs föreskrifter med det nu angivna innehållet.

Föreskrifternas utformning

Högskolornas skyldigheter bör utformas mot bakgrund av vad som gäller i fråga om den grundlagsfästa mötesfriheten. Det är framför allt i sådana fall som studenternas föreningar har ett berättigat intresse av att få använda högskolelokalerna. Föreskrifterna är dock inte något direkt utflöde av regeringsformens regler om grundläggande fri- och rättigheter. Den närmare avgränsningen av reglerna bör därför ske med beaktande av att högskolornas verksamhet inte skall störas och att rätten att utnyttja lokalerna skall tillkomma föreningar för studenter vid den aktuella högskolan.

Det bör i sammanhanget skjutas in att föreskrifterna inte bör ses som en begränsning av högskolornas möjligheter att ställa lokaler till föreningarnas förfogande. Även om en skyldighet för högskolorna omgärdas av vissa gränser, innebär detta inte någon inskränkning i högskolornas redan nu föreliggande möjligheter att, om högskolan anser det lämpligt, låta föreningarna använda högskolelokaler också i andra situationer.

Studenternas föreningar skall därför få tillgång till högskolornas lokaler för sammankomster som hålls för upplysning, meningsyttring eller annat liknande syfte eller för framförande av konstnärligt verk. Tillträdet skall avse föreläsningssalar, seminarierum och andra undervisningslokaler eller således lokaler som kan vara lämpliga för föreningsmötena och som under vissa tider på dygnet står oanvända. Rätten skall tillkomma varje förening för studenter vid den högskola som disponerar den efterfrågade lokalen.

Högskolans skyldigheter skall bara avse sammankomster som föreningen anordnar för sina medlemmar. Det skall således inte finnas någon skyldighet för högskolan att låta föreningarna använda lokalerna till sammankomster för andra än medlemmarna eller t.ex. sammankomster med öppet tillträde där även en obestämd krets av personer utan anknytning till högskolan får delta i sammankomsten. Däremot skall det vara möjligt för föreningen att bjuda in vissa bestämda personer som inte har anknytning till högskolan för att medverka i sammankomsten som föreläsare eller deltagare i en paneldebatt, för att framföra ett konstnärligt verk osv. Högskolan skall vara skyldig att bereda den inbjudna tillträde till möteslokalen.

Det måste dock finnas vissa inskränkningar i högskolornas skyldigheter. Således skall högskoleverksamheten alltid ges företräde, och över huvud gäller att lokaler inte skall ställas till en förenings förfogande, om detta kan leda till att högskoleverksamheten hindras eller störs. Exempelvis skall högskolan kunna neka en förening att använda lokaler som behövs för undervisning eller att bruka lokalerna för möten som kan ge upphov till höga ljudvolymmer som stör undervisning i andra lokaler. Det kan också inträffa att högskolan genom ett hyreskontrakt eller på någon annan grund har en förpliktelse mot tredje man som inte gör det möjligt för högskolan att låta en förening använda en viss lokal. I de nu angivna fallen får högskolan erbjuda föreningen en annan lokal än den efterfrågade för föreningsmötet, om någon sådan finns att tillgå. Som en allmän inskränkning gäller också att högskolorna inte skall ställa lokalerna till förfogande när allvarigare ordningsstörningar kan förväntas eller om det är antagligt att det kommer att inträffa någonting som strider mot lag. Dessa bedömningar kan ibland visa sig vara grannliga. Det får därför anses tillräckligt

att det på objektiva grunder kan antas att lagstridiga handlingar eller allvarligare ordningsstörningar kommer att inträffa. Bland annat kan högskolan grunda sin bedömning på erfarenheten av tidigare sammankomster som en viss förening har anordnat. Högskolan har vid sin bedömning iakttagit kraven på objektivitet och likformig behandling enligt 1 kap. 9 § regeringsformen.

Avslutningsvis finns det anledning att påpeka att högskolornas rätt att ta ut ekonomiskt vederlag får bedömas enligt avgiftsförordningen (1992:191).