

## LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2009-03-10

**Närvarande:** F.d. justitierådet Nina Pripp, regeringsrådet Nils Dexe och f.d. justitieombudsmannen Nils-Olof Berggren.

### **Frihet och inflytande – kårobligatoriets avskaffande**

Enligt en lagrådsremiss den 26 februari 2009 (Utbildningsdepartementet) har regeringen beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i högskolelagen (1992:1434),
2. lag om ändring i fastighetstaxeringslagen (1979:1152),
3. lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunniga Eva Reldén, biträdd av kanslirådet Maria Wilenius.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

#### Förslaget till lag om ändring i högskolelagen

4 kap.

I lagrådsremissen föreslås att det s.k. kårobligatoriet i 4 kap. 4 § i lagen avskaffas, dvs. skyldigheten för studenterna vid universitet och högskolor (i det följande gemensamt kallade högskolor) att tillhöra

särskilda studentsammanslutningar. I fortsättningen ska en sammanslutning av studenter vid en högskola efter beslut av högskolan för viss tid kunna få ställning som studentkår, om sammanslutningen uppfyller vissa krav. Bestämmelser om detta föreslås i 8 § första stycket.

Uppenbarligen är inte avsikten med lagförslaget att högskolan genom ett beslut att ge en studerandesammanslutning ställning som studentkår skapar en ny juridisk person. Beslutet innebär endast att sammanslutningen ges en särskild ställning med de uppgifter som tillkommer en studentkår enligt den nya regleringen. I övrigt kvarstår sammanslutningen som juridisk person med de rättigheter och skyldigheter som den haft före högskolans beslut.

I fråga om de föreslagna paragraferna har Lagrådet följande synpunkter.

## 8 §

Lagrådsremissen får förstås så att avsikten är att en högskola ska vara skyldig att ge en sammanslutning av studenter vid högskolan ställning som studentkår, om de författningsreglerade förutsättningarna för ett beslut med sådant innehåll föreligger. Lagrådet förordar att den föreslagna lagtexten omformuleras, så att denna skyldighet kommer till klarare uttryck.

Lagrådet förordar också att bestämmelsen i paragrafens andra stycke, i vilket föreskrivs att ansökan om sådan ställning görs hos högskolan, utgår. Bestämmelsen bör tas in i föreskrifter som regeringen meddelar.

I fråga om de krav som en sammanslutning måste uppfylla för att få ställning enligt paragrafen som studentkår hänvisas i första stycket till krav som ställs i paragrafens tredje stycke och i närmast efterföljande sex paragrafer samt i förordning. Lagrådet föreslår att bestämmelserna i tredje stycket bryts ut och tas in som en närmast efterföljande paragraf med den konsekvensen att denna och följande paragrafer får numreras om.

Mot bakgrund av vad som nu sagts föreslår Lagrådet att 8 § ges följande lydelse:

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

9 § (10 § enligt Lagrådets förslag)

I remissens 9 § föreslås att verksamhetsområdet för en studentkår inte ska få täcka mer än en högskola.

Under föredragningen har upplysts att regeringen avser att i en förordning ta in bestämmelser om att en sammanslutnings verksamhetsområde ska sammanfalla med minst en organisatoriskt eller geografiskt avgränsad del av högskolan. Lagrådet föreslår att dessa bestämmelser tas in som ett andra stycke i denna paragraf.

11 §

Enligt den föreslagna paragrafens första stycke ska alla studenter inom en studentkårs verksamhetsområde ha rätt att vara medlemmar i kåren, dvs. den sammanslutning som fått ställning som studentkår.

I författningskommentaren anges att inga studenter inom verksamhetsområdet får nekas medlemskap. Det skulle med paragrafens föreslagna lydelse kunna göras gällande att en uteslutning exempelvis på grund av bristande betalning av medlemsavgiften strider mot paragrafen. Mot denna bakgrund bör utformningen av paragrafen i denna del övervägas ytterligare under det fortsatta lagstiftningsarbetet.

#### 12 och 13 §§

I 12 § anges att det ska finnas stadgar och en styrelse för en studentkår. Stadgarna ska antas av sammanslutningen. I 13 § ges bestämmelser om vad som ska anges i stadgarna.

Lagrådet föreslår att bestämmelserna i 12 och 13 §§ förs samman till en gemensam paragraf.

Bestämmelsen i 12 § innebär enligt författningskommentaren att sammanslutningen förutsätts anta stadgarna innan den får ställning som studentkår och inte behöver anta stadgarna på nytt efter att kåren fått en sådan ställning. Den avsedda innebörden skulle enligt Lagrådets mening komma till tydligare uttryck om paragrafen i denna del ges följande lydelse:

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

Vidare bör bestämmelserna i den föreslagna 13 § tas in som ett andra stycke i paragrafen med följande inledning: "I stadgarna ska följande anges:".

## 14 §

Enligt paragrafens andra stycke ska studentkåren årligen till högskolan redovisa sin verksamhet och hur många studenter som är medlemmar. Enligt vad som upplysts vid föredragningen inför Lagrådet är avsikten att det i en regeringsförordning ska uppdras åt högskolan att meddela föreskrifter om hur en studentkår vid högskolan ska redovisa sin verksamhet och sitt medlemsantal. Vidare ska det föreskrivas att studentkåren på begäran av högskolan ska tillhandahålla högskolan sitt medlemsregister. Registret är enligt vad som sägs i författningskommentaren grunden för kontrollen av om sammanslutningen är representativ för studenterna inom verksamhetsområdet, vilket enligt 10 § är en förutsättning för att sammanslutningen ska få ställning som kår. Det behöver därför framgå av registret vilka medlemmar som är studenter.

En föreskrift enligt vilken en studentkår ska tillhandahålla högskolan sitt medlemsregister ålägger studentkårerna en längre gående skyldighet än den som följer av den föreslagna 14 §. Denna skyldighet bör därför enligt Lagrådets mening föreskrivas i lag.

## 15 §

Paragrafen innehåller en bestämning av vad som ska förstås med en nation vid universiteten i Uppsala och Lund. En sådan nation ska inte ha någon författningsmässig roll enligt vare sig högskolelagen eller, som Lagrådet uppfattat det, någon annan författning på högskoleområdet. Avsikten med bestämmelsen förefaller i stället endast vara att lagtekniskt komplettera de regler för nationerna som föreslås i fastighetstaxeringslagen och inkomstskattelagen.

Enligt Lagrådets mening kan den här valda tekniken ge det felaktiga intrycket att det, bortsett från skattesammanhagen, ställs särskilda krav på en nation. Lagrådet förordar att paragrafen utgår och att den reglering av nationerna som behövs av beskattningsskäl tas in i berörda skatte- och taxeringslagar.

#### Förslaget till lag om ändring i fastighetstaxeringslagen

Lagrådet vill här hänvisa till vad som sägs nedan under förslaget till lag om ändring i inkomstskattelagen, vilket i vissa delar har bäring också på den föreslagna ändringen i fastighetstaxeringslagen.

När det gäller den redaktionella utformningen av 3 kap. 4 § första stycket 4 vill Lagrådet dock peka på möjligheten att väsentligt förkorta lagtexten genom att i punkten bara hänvisa till motsvarande bestämmelse i 7 kap. 16 § inkomstskattelagen. Punkten skulle då kunna lyda:

4. sådana studentkårer, nationer och samarbetsorgan som avses i 7 kap. 16 § inkomstskattelagen.

#### Förslaget till lag om ändring i inkomstskattelagen

I 7 kap. 16 § finns en uppräkningslista av juridiska personer som är skattskyldiga bara för inkomst på grund av innehav av fastigheter. I uppräkningslistan har de studentkårer som avses i förslaget till 4 kap. 8 § högskolelagen och de nationer vid universiteten i Uppsala och Lund som avses i förslaget till 4 kap. 15 §, vilka omfattas också av den nuvarande lydelsen, nu tagits in mera uttryckligen. En konsekvens av den nya utformningen är att sådana fakultetsföreningar vid universitet och högskolor som enligt vad som framgår av remissen bedriver praktiskt taget samma slags studiesociala verksamhet som nationerna vid universiteten i Uppsala och Lund, inte längre kommer att

falla under paragrafen. Som motiv för denna särreglering anges i remissen att man kan bevara de kulturhistoriskt unika nationerna vid dessa universitet. Det framhålls också att vissa av nationernas fastigheter är kulturhistoriskt unika.

Enligt Lagrådets mening kan det av flera skäl diskuteras om de nämnda nationerna skattemässigt bör behandlas på ett annat sätt än fakultetsföreningarna och om det föreslagna skatteundantaget är godtagbart efter den ändring av relationen till universiteten som föreslås.

Det har i flera sammanhang ifrågasatts om det är lämpligt att i lag direkt peka ut ett rättssubjekt så som förekommer i främst 7 kap. 17 § med hänsyn till konstitutionella krav på att en föreskrift ska vara av generell natur (jfr bl.a. bet. 2004/05:SkU11). Frågan är nu föremål för översyn inom ramen för en utredning om bestämmelserna om inkomstbeskattning av stiftelser, ideella föreningar, registrerade trossamfund och vissa andra juridiska personer (dir. 2007:97). Enligt Lagrådets mening kan man i det nu aktuella lagstiftningsärendet särskilt ifrågasätta en utformning som innebär att vissa särskilt bestämda rättssubjekt ges skattelättnader som inte kommer dem till del som befinner sig i en motsvarande situation och bedriver en i stora delar likartad verksamhet. Till detta kommer en osäkerhet om i vilken mån de förhållanden som för närvarande gäller för nationerna och som läggs till grund för den föreslagna lagstiftningen kommer att gälla också i framtiden. Effekten av lagförslaget är vidare att – som framgår av remissen – skattelättnaden inte står kvar, om en nation delas eller slås samman.

Skattelättnaden för nationerna har inte heller avgränsats på det sätt som gäller för s.k. kvalificerade ideella föreningar. För en sådan förening gäller bl.a. verksamhetskravet i 7 kap. 9 § om att föreningen

i den verksamhet som bedrivs *uteslutande eller så gott som uteslutande* ska tillgodose vissa angivna allmännyttiga ändamål. Detta krav innebär att man vid beskattningen ska göra en bedömning av den verksamhet som faktiskt bedrivs och alltså inte av vad som anges i föreningens stadgar eller dylikt. Enligt remissförslaget till 4 kap. 15 § högskolelagen ska i fråga om en nations faktiskt bedrivna verksamhet bara gälla att nationen ska bistå studenter med studiesocial verksamhet.

I remissen har i övrigt inte utvecklats i vad mån nationernas ändrade ställning kan komma att påverka tillämpningen av skattelättnadsreglerna, exempelvis frågan huruvida nationerna med bibehållet skatteundantag ska få bedriva kommersiell verksamhet, t.ex. i syfte att finansiera den studiesociala verksamheten (jfr RÅ 1997 ref. 64).

När det gäller de samarbetsorgan för studentkårer och nationer som avses i paragrafen vill Lagrådet vidare anföra följande. Av remissen framgår inte om det för närvarande finns eller möjligen kommer att finnas några sådana samarbetsorgan för nationerna och, om så är fallet, om det är motiverat att även de ges en särskilt gynnad skattemässig ställning. Remissförslaget avviker i denna del från vad som föreslogs av den bakomliggande utredningen. Enligt den i remissen föreslagna lagtexten är det dessutom fråga om samarbetsorgan för sammanslutningar som sköter "uppgifter som sammanslutningarna enligt högskolelagen eller föreskrift som meddelats med stöd av högskolelagen ansvarar för". Som Lagrådet uppfattat remissen är inte avsikten att nationerna ska ansvara för några författningensliga uppgifter. Eventuella samarbetsorgan för nationer skulle då inte omfattas av vad som föreslås i paragrafen.



De frågor som Lagrådet väckt här bör belysas vid den fortsatta beredningen av lagstiftningsärendet.