

Folketingets Administration
Lovsekretariatet



22. maj 2006
Ref. 05-000757-3

Notat

om ændringsforslag til L 221 i relation til grundlovens § 41, stk. 2.

Sammenfatning:

Notatet beskriver det såkaldte identitetskrav i relation til et ændringsforslag til lovforslag nr. L 221 om ændring af lov om folkehøjskoler, efterskoler, husholdningsskoler og håndarbejdsskoler (frie kostskoler) (Ændret hovedsigte og kompetencegivende undervisning m.v.).

Notatet indeholder en beskrivelse af baggrunden for notatets udarbejdelse og en generel beskrivelse af identitetskravet. Herefter beskrives identitetskravet i forhold til det ændringsforslag, som undervisningsministeren har stillet.

Notatet konkluderer bl.a., at ændringsforslaget – under hensyn til den relativt lempelige praksis, som Folketinget normalt har anlagt ved vurderingen af, om identitetskravet er opfyldt – ikke er så vidtgående, at en eventuel vedtagelse af ændringsforslaget må anses som grundlovsstridig, jf. kravet i grundlovens § 41, stk. 2, om tre behandlinger i Folketinget.

I. Indledning

Lovforslag nr. L 221 om ændring af lov om folkehøjskoler, efterskoler, husholdningsskoler og håndarbejdsskoler (frie kostskoler) (Ændret hovedsigte og kompetencegivende undervisning m.v.) har til formål at

gennemføre tre ud af ti forslag fra Højskoleudvalget med henblik på at afhjælpe en krise for folkehøjskolerne på grund af et fald i antallet af elever og skoler. Det foreslås, at hovedsigtet med loven ændres, at undervisningsministeren bemyndiges til at fastsætte regler, der giver elever på folkehøjskoler, husholdningsskoler og håndarbejdsskoler mulighed for at følge kompetencegivende undervisning efter anden lovgivning, og at dispensationsadgangen for kravet om 24 årselever ophæves.

Undervisningsministeren har stillet ændringsforslag til L 221 med henblik på at imødekomme et ønske fra Folkehøjskolernes forening om omlægning af den individuelle elevstøtte til generelt tilskud for elever. Det foreslås, at omlægningen gælder for folkehøjskoler, husholdningsskoler og håndarbejdsskoler.

Medlemmer af Uddannelsesudvalget har rejst spørgsmålet om manglende identitet mellem det omtalte ændringsforslag og L 221 og har bedt om Lovsekretariatets vurdering af ændringsforslaget set i relation til grundlovens § 41, stk. 2.

På den baggrund har Lovsekretariatet udarbejdet nærværende notat med henblik på at belyse problemstillingen.

II. Generelt om identitetskravet

Ifølge grundlovens § 41, stk. 2, kan et lovforslag ikke vedtages, forinden det tre gange har været behandlet i Folketinget.

Identitetsproblematikken drejer sig om, hvor omfattende ændringer der kan foretages i et lovforslag under dets behandling i Folketinget, uden at den nævnte bestemmelse i grundlovens § 41, stk. 2, kan anses for overtrådt. Man kan sige, at grundlovens § 41, stk. 2, sætter grænser for, i hvilket omfang et lovforslags identitet kan ændres ved ændringsforslag.

Grundlovens § 41, stk. 2, opstiller ikke klare grænser for, hvornår identitetskravet er opfyldt. Besvarelsen af spørgsmålet må bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfælde. Der bør herved lægges vægt på, at alle spørgsmål, der gøres til genstand for lovgivning, sikres en grundig behandling i Folketinget, og at offentligheden (specielt dem, der berøres af lovgivningen) bør have mulighed for at påvirke lovgivningsprocessen.

Den afgørende retningslinje må på den baggrund være, at hovedsubstansen i en af Folketinget vedtagen lov faktisk er blevet undergivet tre behandlinger. Således må ændringsforslag i hvert fald vedrøre samme emne som lovforslaget, dvs. at ændringsforslag skal have indholdsmæssig sammenhæng med lovforslaget.

Hvis Folketingets formand anser et ændringsforslag for at være for vidtgående, afgør Tinget, jf. forretningsordenens § 16, stk. 3, om det kan stilles. Afgørelsen træffes efter indstilling fra Folketingets formand, som forinden har forhandlet spørgsmålet med Udvalget for Forretningsordenen. Denne procedure forudsætter, at ændringsforslaget ganske klart er i strid med grundloven.

Hvis et ændringsforslag derimod ikke klart er i strid med grundloven, men spørgsmålet alligevel rejses, har Udvalget for Forretningsordenen besluttet, at det i første omgang overlades til fagudvalget at beslutte, hvad der videre skal ske, eventuelt på baggrund af et notat fra Folketingets administration. I fagudvalget må tvivlen om foreneligheden med grundloven indgå i udvalgets politiske overvejelser om ændringsforslaget.

En omfattende gennemgang af kriterier, der kan indgå i afgørelsen af, om identitetskravet er opfyldt, og en gennemgang af Folketingets praksis i de senere år er gengivet i et notat fra Lovsekretariatet af 31. marts 2000, der er optrykt som bilag 4 til Udvalget for Forretningsordenens betænkning over B 69 af 3. maj 2000 (Folketingstidende 1999-2000, tillæg B, side 689 ff.). Notatet er endvidere optrykt i Håndbog om Folketingsarbejdet, oktober 2003, 1. udgave, side 158-164.

III. Identitetskravet set til relation til undervisningsministerens ændringsforslag til L 221

a. Indholdet af L 221 i hovedtræk

Formålet med lovforslaget er at følge op på Højskoleudvalgets rapport fra december 2004. Ifølge lovforslagets almindelige bemærkninger blev udvalget nedsat på baggrund af et fald i såvel antallet af årselever på folkehøjskolerne som i antallet af skoler, hvilket har bragt højskolerne under et økonomisk pres. Højskoleudvalget fik bl.a. til opgave at drøfte højskolernes placering i det danske samfund med udgangspunkt i den gældende formålsbestemmelse i højskoleloven. Udvalget fandt, at højskolernes krise var begrundet i den demografiske udvikling og strukturelle problemer, og det fremsatte ti forslag til afhjælpning af skolernes

krise. Med lovforslaget foreslås at gennemføre tre af udvalgets forslag, herunder et forslag i ændret form, således

- at lovens hovedsigte ændres fra »folkelig oplysning« til »livsoplysning, folkelig oplysning og demokratisk dannelse«,
- at undervisningsministeren bemyndiges til at fastsætte regler om, at en elev som en del af en folkehøjskoles, husholdningsskoles eller håndarbejdsskoles kursus kan følge prøveforberedende og kompetencegivende undervisning efter anden lovgivning, samt regler om vilkår for deltagelse i og ydelse af tilskud til sådan undervisning, og
- at undervisningsministerens dispensationsadgang for kravet om 24 årselever, som er en grundlæggende betingelse for tilskud til frie kostskoler, ophæves.

Ifølge lovforslagets almindelige bemærkninger ville regeringen ikke gennemføre Højskoleudvalgets forslag nr. 8 om højskoleøkonomi og deltagerbetaling, da det er udgiftsdrivende. Højskoleudvalgets forslag nr. 8 var en genetablering af en statslig elevstøtteordning for højskoleelever på lange kurser. Ordningen skulle udformes således, at eleverne sikres en betydeligt reduceret deltagerbetaling.

b. Hovedindholdet af og baggrunden for det ændringsforslag, som undervisningsministeren har stillet til L 221

Med ændringsforslaget foreslås,

- at lovforslagets undertitel ændres til »(Ændret hovedsigte, kompetencegivende undervisning og omlægning af individuel elevstøtte til generelt tilskud m.v.)«,
- at bestemmelsen i loven om statens støtte til nedsættelse af elevbetalingen, der ydes som individuel støtte til elever, ændres fra at omfatte folkehøjskoler, efterskoler, husholdningsskoler og håndarbejdsskoler til kun at omfatte efterskoler, og at samme bestemmelse ændres, således at elevbetalingen for efterskoler ikke længere skal opfylde kravene i lovens § 11, stk. 2 og 3, og
- at lovforslagets ikrafttrædelsesbestemmelse ændres.

Ifølge ændringsforslagets bemærkninger fremsættes ændringsforslaget med henblik på generel nedsættelse af elevbetalingen for at imødekomme et tidligere udtrykt ønske hos højskolernes forening om omlægning af den individuelle elevstøtte til generelt tilskud for elever på folkehøjskoler, husholdningsskoler eller husholdningsskoler.

I Folkehøjskolernes Forenings høringssvar af 2. maj 2006 vedr. lovforslag L 221, som er udleveret til Uddannelsesudvalget under foreningens deputation, har foreningen i relation til Højskoleudvalgets forslag nr. 8 om højskoleøkonomi og deltagerbetaling foreslået, at regeringen genovervejer sin afvisning af indførelsen af en generel elevstøtteordning for højskolens lange kurser (L 221 – Bilag 5, side 5).

Spørgsmålet om en elevstøtteordning blev sporadisk berørt under 1. behandlingen i Folketinget den 2. maj 2006.

Om baggrunden for ændringsforslaget har Undervisningsministeriet indledningsvis oplyst, at lovforslaget er en udmøntning af Højskoleudvalgets betænkning, at betænkningen omhandler spørgsmålet om elevstøtte og nedsættelse af deltagerbetaling, og at ændringsforslaget skal ses i forlængelse heraf.

Om de økonomiske konsekvenser har ministeriet oplyst, at ændringsforslaget for eleverne vil betyde, at uforbrugte bevillinger vil kunne nyttiggøres i form af generel nedsættelse af deltagerbetalingen eller nedsættelse af deltagerbetalingen efter individuel vurdering, hvilket samlet set vil være til gavn for eleverne.

For skolerne indebærer ændringsforslaget om en omlægning af den individuelle elevstøtte til generelt tilskud for elever, der følger mindst 2 uger af et kursus (takst 2), en forenklet administration. Tilskuddet til elevstøtten anvises således til særskilt konto, der kun må anvendes til elevstøtte, og i enhver henseende holdes adskilt fra skolens øvrige midler, mens skolerne mere frit kan disponere over takst 2. Der vil ikke ske en omfordeling af tilskud mellem skolerne, da den samme elevgruppe medgår ved beregningen af tilskud til elevstøtteordningen og takst 2.

Ændringsforslaget har ingen økonomiske konsekvenser for staten.

Ministeriet har endvidere oplyst, at fremsættelsen af ændringsforslaget har beroet på stillingtagen i regeringen på baggrund af et ønske fremsat af Folkehøjskolernes Forening i Danmark umiddelbart inden lovforslagets fremsættelse, og ønsket er gentaget i et høringssvar til Undervisningsministeriet, som er refereret i ministeriets høringsresumé af 27. april 2006 (L 221 – bilag 4).

Til støtte for ikke at fremsætte ændringsforslaget som et selvstændigt lovforslag i efteråret har ministeriet anført, at ændringsforslaget efter ministeriets opfattelse emne- og formålsmæssigt har en sammenhæng

til lovforslaget, og at en vedtagelse nu giver skolerne bedre muligheder for i rimelig tid at indrette sig efter de ændrede forhold.

c. Kriterier ved afgørelsen af spørgsmålet om identitet

Af de kriterier, der er opregnet i det under II nævnte notat, og som kan anses for særligt relevante at inddrage i det konkrete tilfælde, kan nævnes, at:

(Kriterier, der taler *for* identitet)

- Ændringsforslaget og lovforslaget har samme baggrund, da begge forslag er en opfølgning på Højskoleudvalgets rapport fra 2004.
- Ændringsforslaget og lovforslaget har begge til formål at gennemføre forslag fra Højskoleudvalgets rapport 2004 med henblik på at afhjælpe højskolernes krise.
- Ændringsforslaget og lovforslaget vedrører den samme hovedlov (lov om folkehøjskoler, efterskoler, husholdningsskoler og håndarbejdsskoler (frie kostskoler)).
- Ændringsforslaget og lovforslaget regulerer den samme personkreds.
- Ændringsforslaget ændrer ikke den basale struktur i lovforslaget.

(Kriterier, der taler *imod* identitet)

- Der er ikke en umiddelbar emnemæssig sammenhæng mellem ændringsforslaget og lovforslaget, idet ændringsforslaget angår den konkrete udformning af støtteordningen, mens lovforslaget angår lovens hovedsigte, skolernes kursusudbud og de grundlæggende betingelser for tilskud.
- Forslagene vedrører forskellige dele af hovedloven, idet ændringsforslaget angår lovens kapitel 7 om individuel støtte til elever på folkehøjskoler, efterskoler, husholdningsskoler og håndarbejdsskoler, mens lovforslaget angår lovens kapitel 1 om formål og virksomhed samt kapitel 2 om grundlæggende betingelser for tilskud til fire kostskoler.
- Ændringsforslaget nødvendiggør en ændring af lovforslagets undertitel.

I relation til spørgsmålet om god lov kvalitet skal det bemærkes, at der efter det oplyste ikke er foretaget en høring over ændringsforslaget, og at de relevante organisationer og interessenter derfor ikke har haft mulighed for at komme med bemærkninger til det. Samtidig med lovfor-

slagets fremsættelse blev lovforslaget, der omtaler Højskoleudvalgets forslag nr. 8 om højskoleøkonomi og deltagerbetaling, dog sendt i høring, og det er et svar på denne høring, der er baggrunden for undervisningsministerens fremsættelse af ændringsforslaget.

Som det ses, er de nævnte kriterier ikke entydige, ligesom det er vigtigt at holde sig for øje, at ikke alle de nævnte kriterier indgår med samme vægt i den samlede afvejning af, om identitetskravet er opfyldt. Den afgørende retningslinje må som nævnt ovenfor være, at hovedsubstansen i et af Folketinget vedtaget lovforslag faktisk er undergivet tre behandlinger.

IV. Lovsekretariatets vurdering

Lovsekretariatet finder ikke – under hensyn til den relativt lempelige praksis, som Folketinget normalt har anlagt ved vurdering af, om identitetskravet er opfyldt – at indholdet af ændringsforslaget er så vidtgående, at en eventuel vedtagelse af ændringsforslagene må anses som grundlovsstridig, jf. grundlovens krav om tre behandlinger i Folketinget.

De hensyn, der danner baggrund for de senere års ønsker om en forbedring af lovkvaliteten, kunne tale for at gennemføre ændringsforslaget som et selvstændigt lovforslag med tre behandlinger og ikke som et ændringsforslag. Det er dog Lovsekretariatets opfattelse, at disse hensyn delvis er imødekommet, da såvel lovforslaget som ændringsforslaget er en udmøntning af Højskoleudvalgets rapport, da der er foretaget høring over lovforslaget, der omtaler Højskoleudvalgets forslag nr. 8 om højskoleøkonomi og deltagerbetaling, og da ændringsforslaget fremsættes med henblik på at imødekomme et ønske, som er fremkommet i et svar på denne høring.