

Folketingets Administration

Lovsekretariatet



10. januar 2006

Ref. 05-000757-2

Notat

om ændringsforslag til L 59 i relation til grundlovens § 41, stk. 2

Sammenfatning:

Notatet beskriver det såkaldte identitetskrav i relation til et ændringsforslag til lovforslag nr. L 59 om ændring af lov om grundlæggende social- og sundhedsuddannelser (Praktiske indgange og sammenhængende uddannelsesforløb).

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 ønsker stillet i Uddannelsesudvalgets betænkning over L 59.

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 59 om ændring af lov om grundlæggende social- og sundhedsuddannelser (Praktiske indgange og sammenhængende uddannelsesforløb) har til formål at bidrage til at opfylde regeringens mål-

sætning om, at flere unge får en ungdomsuddannelse. På denne baggrund foreslås det bl.a. at give elever mulighed for på baggrund af en ansættelsesaftale med et praktiksted at blive optaget på social- og sundhedshjælperuddannelsen og den pædagogiske grunduddannelse. Herudover omfatter lovforslaget bl.a. en formalisering af gennemførte forsøg i udvalgte amter og Københavns Kommune, hvorefter social- og sundhedsassistentuddannelsen er blevet udbudt som et sammenhængende uddannelsesforløb bestående af social- og sundhedshjælperuddannelsen og social- og sundhedsassistentuddannelsen og evt. indledt gennem et grundforløb.

Undervisningsministeren ønsker at stille ændringsforslag til L 59, således at bemyndigelsen for undervisningsministeren i lovens § 8, stk. 1, 2. pkt., til at fastsætte nærmere regler om adgangskrav til social- og sundhedshjælperuddannelsen udvides til også at omfatte den pædagogiske grunduddannelse.

Et medlem af Uddannelsesudvalget har rejst spørgsmålet om manglende identitet mellem det omtalte ændringsforslag og L 59 over for Uddannelsesudvalgets sekretariat, hvorfor sekretariatet har anmodet Lovsekretariatet om at vurdere ovennævnte ændringsforslag set i relation til grundlovens § 41, stk. 2.

På denne baggrund har Lovsekretariatet udarbejdet nærværende notat med henblik på at belyse nævnte problemstilling.

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 de, der berøres af lovgivningen) bør have mulighed for at påvirke lovgivningsprocessen.

Den afgørende retningslinje må på den baggrund være, at hovedsubstanten i en af Folketinget vedtagen lov faktisk er blevet undergivet tre behandlinger. Således må ændringsforslaget i hvert fald vedrøre samme emne som lovforslaget, dvs. at ændringsforslaget 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 en 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 689ff.). Notatet er endvidere optrykt i Håndbog om Folketingsarbejdet, oktober 2003, 1. udgave, side 158-164.

III. Identitetskravet set i relation til undervisningsministerens ændringsforslag til L 59

a. Indholdet af L 59 i hovedtræk

Som ovenfor nævnt er formålet med lovforslaget at bidrage til at opfylde regeringens målsætning om, at flere unge får en ungdomsuddannelse. På denne baggrund foreslås det bl.a.:

- At give elever mulighed for på baggrund af en ansættelsesaftale med et praktiksted at blive optaget på social- og sundhedshjælperuddannelsen og den pædagogiske grunduddannelse.
- At der indføres en kvoteordning for at sikre, at der bliver pladser til elever fra både praktik- og skoleadgangsvejene.
- At der skabes rettighed for unge og deres praktiksteder til at vælge imellem at påbegynde uddannelsen i praktik eller på skole uanset, om eleven konkret er optaget på grundlag af en indgået ansættelsesaftale eller er optaget direkte af en skole.
- At lave en formalisering af gennemførte forsøg i udvalgte amter og Københavns Kommune, hvorefter social- og sundhedsassistentuddannelsen er blevet udbudt som et sammenhængende uddannelsesforløb bestående af social- og sundhedshjælperuddannelsen og social- og sundhedsassistentuddannelsen og evt. indledt gennem et grundforløb.

b. Hovedindholdet af det ændringsforslag, som undervisningsministeren har ønsket at stille til L 59

Med ændringsforslaget til L 59 ønsker undervisningsministeren at udvide bemyndigelsen i lov om grundlæggende social- og sundhedsuddannelser § 8, stk. 1, 2. pkt., til at fastsætte nærmere regler om adgangs-

krav til social- og sundhedshjælperuddannelsen, så den også kommer til at omfatte den pædagogiske grunduddannelse.

Ændringsforslaget ændrer således ikke ved selve indholdet af det fremsatte lovforslag. Ændringsforslaget til L 59 indebærer derimod, at bemyndigelsesbestemmelsen i lovens § 8, stk. 1, 2. pkt., udvides til også at omfatte den pædagogiske grunduddannelse, således at der bringes overensstemmelse mellem bestemmelsens ordlyd og intentionerne bag den lovændring, hvorved den gældende bestemmelse fik sin nuværende affattelse, jf. lovforslag nr. L 226, folketingsåret 2003-04, Folketings-tidende tillæg A, s. 7828. Det fremgår af bemærkningerne til ændringslovens § 1, nr. 3, at bemyndigelsen både skulle omfatte social- og sundhedshjælperuddannelsen og den pædagogiske grunduddannelse. Ved en fejlskrift er imidlertid kun social- og sundhedshjælperuddannelsen blevet nævnt i lovteksten. Det er denne fejl, som ændringsforslaget retter op på.

c. Kriterier ved afgørelsen af spørgsmålet om identitet

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

(kriterier, der taler *for* identitet)

- Ændringsforslaget berører samme hovedlov (lov om grundlæggende social- og sundhedsuddannelser) som lovforslaget,
- ændringsforslaget berører ikke den basale struktur i lovforslaget,
- Hovedsubstansen af lovforslaget er uændret, ændringsforslaget vedrører alene korrektion af fejlskrift.

(kriterier, der taler *imod* identitet)

- der har ikke under 1. behandlingen været drøftelser om at udvide bemyndigelsen for undervisningsministeren i lovens § 8, stk. 1, 2.

pkt., til at fastsætte nærmere regler om adgangskrav til social- og sundhedshjælperuddannelsen til også at omfatte den pædagogiske grunduddannelse,

- ændringsforslaget har ikke samme formål som lovforslaget (lovforslaget har bl.a. til formål at fremme praktiske indgange og sammenhængende uddannelsesforløb, hvorimod ændringsforslaget har til formål at udvide bemyndigelsesbestemmelsen i lovens § 8, stk. 1, 2. pkt., til også at omfatte den pædagogiske grunduddannelse).

I relation til spørgsmålet om god lov kvalitet skal det endelig bemærkes, at den foretagne høring forud for L 59's fremsættelse i sagens natur ikke har omfattet en udvidelse af bemyndigelsesbestemmelsen i lovens § 8, stk. 1, 2. pkt., til også at omfatte den pædagogiske grunduddannelse, ligesom de pågældende myndigheder og organisationer heller ikke er blevet hørt om ændringsforslaget og derfor ikke har haft mulighed for at fremkomme med bemærkninger hertil. Hertil skal dog bemærkes, at den relevante høringskreds for ændringsforslaget ifølge oplysninger fra Undervisningsministeriet er hørt over bestemmelsen i forbindelse med den foretagne høring forud for L 226's fremsættelse, jf. ovenfor under pkt. b.

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 blevet undergivet tre behandlinger.

IV. Lovsekretariatets vurdering

Lovsekretariatet finder ikke – under hensyn til den relativt lempelige praksis, som Folketinget normalt har anlagt ved vurderingen af, om identitetskravet er opfyldt – at indholdet af ændringsforslaget er så vidtgående, at en eventuel vedtagelse af ændringsforslaget 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 lov kvaliteten, kunne tale for at gennemføre ændringsforslaget som et selvstændigt lovforslag med tre behandlinger og ikke som ændringsforslag. Det er imidlertid Lovsekretariatets vurdering, at disse hensyn i dette tilfælde modsvares af, at de relevante myndigheder i forbindelse med behandlingen af L 226, folketingsåret 2003-04, blev hørt over det nu foreliggende ændringsforslag, som imidlertid ved en fejl blev udeladt før lovforslagets (L 226) fremsættelse. Hertil kommer, at ændringsforslagets omfang næppe kan bære et selvstændigt lovforslag.