

## Parlamentarisk Afdeling

Lovsekretariatet

10. december 2004

## Notat

om

### ændringsforslag til L 118 i relation til grundlovens § 41, stk. 2

#### Sammenfatning:

Notatet beskriver det såkaldte identitetskrav i relation til et ændringsforslag fra undervisningsministeren til lovforslag nr. L 118 om ændring af lov om folkeskolen (Fripladstilskud i skolefritidsordninger af økonomiske, sociale eller pædagogiske grunde).

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 118.

Notatet konkluderer, 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. Det tilføjes, at det er Lovsekretariatets vurdering, at de hensyn, der danner baggrund for de senere års ønsker om en forbedring af lov kvaliteten kunne have talt for at gennemføre ændringsforslaget som et selvstændigt lovforslag med tre behandlinger.

## I. Indledning

L 118 om ændring af lov om folkeskolen (Fripladstilskud i skolefritidsordninger af økonomiske, sociale eller pædagogiske grunde) har til formål at forpligte kommunerne til at tilbyde hel eller delvis friplads til familier med børn optaget i en skolefritidsordning svarende til, hvad der gælder for børn i dagtilbud, hvorefter der gives hel eller delvis fritagelse for egenbetalingen, når forældrenes årlige indkomst er under 387.400 kr. i 2004, eller hvor sociale eller pædagogiske forhold gør sig gældende. Det fremgår af bemærkningerne til L 118, at

forslaget er fremsat som led i udmøntningen af regeringens aftale med Dansk Folkeparti om finansloven for 2005.

Undervisningsministeren ønsker at stille ændringsforslag til L 118, således at lovforslagets anvendelsesområde udvides til også at omfatte lov om friskoler og private grundskoler m.v. Ændringsforslaget indebærer, at staten skal yde tilskud til nedbringelse af forældrebetalingen i skolefritidsordninger inden for bevillingen, der fastsættes på de årlige finanslove for så vidt angår skolefritidsordninger omfattet af lov om friskoler og private grundskoler m.v. Ifølge ændringsforslaget skal tilskuddet fastsættes under hensyn til elevernes og forældrenes økonomiske forhold og til, hvorvidt bopælskommunen yder tilskud til forældrebetalingen.

I forbindelse med Uddannelsesudvalgets udarbejdelse af forslag til betænkning til L 118 blev spørgsmålet om manglende identitet mellem det omtalte ændringsforslag og L 118 rejst i udvalget, hvorfor Uddannelsesudvalgets sekretariat 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. Såle-

des 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 side 158-164.

### **III. Identitetskravet set i relation til undervisningsministerens ændringsforslag til L 118**

#### **a. Indholdet af L 118 om ændring af lov om folkeskolen (Fripladstilskud i skolefritidsordninger af økonomiske, sociale eller pædagogiske grunde) i hovedtræk**

Som ovenfor nævnt er formålet med lovforslaget at forpligte kommunerne til at tilbyde hel eller delvis friplads til familier med børn optaget i en skolefritidsordning svarende til, hvad der gælder for børn i dagtilbud, hvorefter der gives hel eller delvis fritagelse for egenbetalingen, når forældrenes årlige indkomst er under 387.400 kr. i 2004, eller hvor sociale eller pædagogiske forhold gør sig gældende. Det fremgår af bemærkningerne til L 118, at de økonomiske konsekvenser af forslaget vil blive drøftet med de kommunale parter i overensstemmelse med det udvidede totalbalanceprincip (DUT).

## **b. Hovedindholdet af det ændringsforslag, som undervisningsministeren har ønsket at stille til L 118**

Undervisningsministeren ønsker at stille ændringsforslag til L 118, således at lovforslagets anvendelsesområde udvides til også at omfatte lov om friskoler og private grundskoler m.v. Ændringsforslaget indebærer, at staten skal yde tilskud til nedbringelse af forældrebetalingen i skolefritidsordninger inden for bevillingen, der fastsættes på de årlige finanslove for så vidt angår skolefritidsordninger omfattet af lov om friskoler og private grundskoler m.v. Ifølge ændringsforslaget skal tilskuddet fastsættes under hensyn til elevernes og forældrenes økonomiske forhold og til, hvorvidt bopælskommunen yder tilskud til forældrebetalingen. I modsætning til det fremsatte lovforslag skal der ikke ved tildeling af tilskud til forældrebetaling omfattet af lov om friskoler og private grundskoler m.v. tages hensyn til sociale og pædagogiske forhold.

Det er oprindeligt på Uddannelsesudvalgets foranledning, at undervisningsministeren ønsker at stille ændringsforslag herom. Uddannelsesudvalget stillede således spørgsmål til undervisningsministeren om, hvorvidt ministeren vil sikre tilsvarende regler for skolefritidsordninger, der er tilknyttet frie skoler. Dette svarede ministeren bekræftende på og oplyste, at ministeren snarest agtede at stille ændringsforslag herom. (Undervisningsministerens skriftlige besvarelse af spørgsmål nr. 2 vedrørende L 118 - Uddannelsesudvalget).

Undervisningsministerens ændringsforslag til L 118 indebærer en ændring af titlen til lovforslaget, således at titlen vil lyde som følger: ”Forslag til lov om ændring af lov om folkeskolen **og lov om friskoler og private grundskoler m.v.**”. Endvidere indsættes en ny bestemmelse med regler om tilskud til forældrebetaling til skolefritidsordninger omfattet af lov om friskoler og private grundskoler m.v. som ovenfor gengivet.

## **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 har indholdsmæssig sammenhæng med lovforslaget,
- ændringsforslaget berører ikke indholdet af lovforslaget,
- ændringsforslaget har samme formål som lovforslaget (tilskud til nedbringelse af forældrebetalingen i skolefritidsordninger),

- ændringsforslaget indeholder en begunstiggelse af den berørte personkreds (forældre til børn på friskoler og private grundskoler m.v.) uden at være til ugunst for personkredsen omfattet af lovforslaget. (Merudgifterne, der skønnes at være forbundet med ændringsforslaget, finansieres inden for Undervisningsministeriets egen ramme).

(kriterier, der taler *imod* identitet)

- Ændringsforslaget berører ikke samme hovedlov (L 118 vedrører lov om folkeskolen, hvorimod ændringsforslaget vedrører lov om friskoler og private grundskoler m.v.),
- ændringsforslaget vil berøre en anden gruppe end lovforslaget (forældre til børn på friskoler og private grundskoler m.v.),
- der har ikke under 1. behandlingen været drøftelser om indførelse af en tilsvarende tilskudsordning for friskoler og private grundskoler m.v., som hovedlovforslaget lægger op til for så vidt angår folkeskoler,
- ændringsforslaget nødvendiggør en ændring af lovforslagets titel.

Rent lov kvalitetsmæssigt skal det endelig bemærkes, at den foretagne høring forud for lovforslagets fremsættelse i sagens natur ikke har omfattet tilskud til nedbringelse af forældrebetalingen i skolefritidsordninger for så vidt angår skolefritidsordninger omfattet af lov om friskoler og private grundskoler m.v., 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 er omfattet af den foretagne høring forud for lovforslagets fremsættelse.

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 klart må anses som grundlovsstridig, jf. grundlovens krav om tre behandlinger i Folketinget.

Det skal dog tilføjes, at det er Lovsekretariatets vurdering, at de hensyn, der danner baggrund for de senere års ønsker om en forbedring af lov kvaliteten kunne have talt for at gennemføre ændringsforslaget som et selvstændigt lovforslag med tre behandlinger og ikke som ændringsforslag. Lovsekretariatet lægger herved særlig vægt på, at ændringsforslaget ikke berører samme hovedlov (L 118 vedrører lov om folkeskolen, hvorimod ændringsforslaget vedrører lov om friskoler og private grundskoler) og endvidere vedrører en helt ny persongruppe, hvorfor de relevante myndigheder og organisationer ikke har haft lejlighed til at fremkomme med bemærkninger til ændringsforslaget.