

AÐDRAGANDI, TILURÐ OG INNTAK ÍSLENSKRAR LÖGGJAFAR UM LÝÐSKÓLA

Um miðja nítjándu öld komu fram í Danmörku hugmyndir um annars konar nám en hefðbundið bóknám fyrir ungmenni landsins. Á grunni þeirra voru stofnaðir skólar í Danmörku sem nefndir voru lýðháskólar. Breiddust þeir hratt út á Norðurlöndum en festu ekki rætur á Íslandi með sama hætti. Samt sem áður hefur hugmyndafræði lýðháskólanna lifað hér á landi. Hafa tveir skólar verið stofnaðir á grunni hennar á undanförunum árum og sumarið 2019 gengu í gildi hér á landi lög um lýðskóla. Markmið greinarinnar er að varpa ljósi á aðdraganda, tilurð og inntak laganna. Fjallað er um hugmyndafræðilegan bakgrunn og sögu lýðháskólanna og gerð grein fyrir lögum sem um þá gilda í Noregi og Danmörku. Helstu ályktanir höfundu eru þær að lög um lýðskóla á Íslandi marki tímamót því með þeim fá skólarnir formlega lagalega viðurkenningu að uppfylltum skilyrðum. Á hinn bóginn geti það skapað rekstrarlega óvissu að opinber stuðningur til þeirra skuli ekki vera tryggður með lögum.

Efnisorð: lýðháskóli, lýðskóli, Grundtvig, löggjöf um lýðháskóla, íslensk lög um lýðskóla

INNGANGUR

Hugmyndir um lýðháskóla komu fyrst fram í Danmörku um miðja nítjándu öld og hafa gjarnan verið eignaðar danska prestinum Grundtvig (1783–1872). Grundtvig átti þó ekki frumkvæðið að stofnun slíkra skóla, en rit hans um menntun og skólamál urðu sameiginlegur hugmyndafræðilegur bakgrunnur lýðháskóla sem stofnaðir voru á þeim tíma, bæði í Danmörku og Noregi (Jón Torfi Jónasson, 1999; Korsgaard og Wiborg, 2006). Hugmyndafræði lýðháskólanna breiddist út um Norðurlönd og var Ísland engin undantekning í þeim efnum. Á seinni hluta 19. aldar og í upphafi þeirrar tuttugustu voru gerðar nokkrar tilraunir til lýðháskólahalds á Íslandi en þeir skólar náðu samt ekki að festa rætur með sama hætti og annars staðar á Norðurlöndum (Loftur Guttormsson, 2008). Þó má segja að hugmyndafræðin að baki þessu skólaformi hafi lifað allt til þessa dags því að á tímabilinu 2013–2018 voru tveir skólar stofnaðir á grunni lýðháskólahugmyndafræðinnar. Starfsemi þeirra varð öðru fremur til þess að talið var nauðsynlegt að skapa þessu skólaformi ákveðna lagaumgjörð. Tveir af höfundum þessarar greinar tóku þátt í vinnu við að semja

drög að frumvarpi til laga um lýðskóla í samráði við menntamálaráðuneytið. Lögin voru samþykkt á Alþingi árið 2019 (þingskjal nr. 1259/2018–2019).

Markmið greinarinnar er að varpa ljósi á aðdraganda og tilurð þessara íslensku laga um lýðskóla. Í því skyni verður byrjað á að fjalla um hugmyndafræðilegan bakgrunn lýðháskóla og sögu þeirra í grófum dráttum og beinist sú umfjöllun einkum að Danmörku og Noregi enda var fyrst og fremst horft til þeirra við gerð frumvarps til laga um lýðskóla. Að því búnu verður gerð grein fyrir aðferðafræðilegum þáttum er vörðuðu greiningu laga-texta í tengslum við frumvarpsgerðina og niðurstöður þeirrar greiningar raktar. Að síðustu verður fjallað um efni íslensku löggjafarinnar um lýðskóla og ályktanir dregnar um meginþætti laganna og gildi löggjafarinnar fyrir menntun á Íslandi.

Geta ber þess að í lögnum sem tóku gildi 2019 er notað hugtakið *lýðskóli* en ekki lýðháskóli eins og skólarnir höfðu fram að þeim tíma verið kallaðir. Ástæðan er sú að núgildandi lög um háskóla nr. 63/2006 kveða á um að engri stofnun sé heimilt að starfa á Íslandi undir heitinu háskóli nema hún uppfylli skilyrði laganna og hafi hlotið formlega viðurkenningu ráðherra að því er varðar kenngöngu og rannsóknir á tilteknu fræðasviði háskóla. Þetta skapaði ákveðinn vanda við skrif þessarar greinar þar sem í allri umfjöllun um uppruna og sögu þessa skólaforms, og í norsku og dönsku lögnum, er hugtakið lýðháskóli notað. Niðurstaða greinarhöfundna var að nota hugtakið lýðháskóli í þeirri umfjöllun en lýðskóli í því sem snýr að íslensku löggjöfinni. Undantekningar frá því eru vísanir í efni þar sem fyrra hugtakið er notað.

AÐDRAGANDI OG STOFNUN LÝÐHÁSKÓLA Á NORÐURLÖNDUM

Þegar horft er til sögunnar kemur í ljós að skólar í formi þeirra sem nýja löggjöfin um lýðskóla á Íslandi tekur til eiga sér langa sögu. Hér verður skyggst inn í þá sögu og með því leitast við að varpa ljósi á hugmyndafræðilegan bakgrunn þeirra og útbreiðslu.

Danmörk, Noregur, Svíþjóð og Finnland

Upphaf lýðháskóla má rekja til þjóðfélagsumbreytinga sem urðu á 18. og 19. öld í Evrópu, en þá fór almenningur í auknum mæli að krefjast réttinda til að ákveða stjórnarfar og lýðræðishugmyndir urðu almennt fyrirferðarmeiri en áður hafði verið. Það var á þessu umbreytingaskeiði sem hugmyndir Danans N. F. S. Grundtvig um lýðháskóla komu fram á fjórða og fimmta áratug 19. aldar. Grundtvig var allt í senn heimspekingur, ljóðskáld, guðfræðingur, sagnfræðingur, samfélagsrýnir og kennari. Hann hélt því fram að menntun væri undirstaða lýðræðislegs þjóðfélags og menntun og fræðsla ætti að vera ævilangt verkefni (Dam, 2013; Eiben, 2015; Korsgaard, 2014). Á þessum grunni kynnti Grundtvig til sögunnar hugmyndir sínar um lýðháskóla (d. folkehøjskole) með annars konar nám og menntun en hið hefðbundna bóklega nám. Markmiðið átti að vera að mennta dönsk ungmenni í menningu og sögu og hvetja þau til þátttöku í lýðræðislegu samfélagi. Ekki skyldu þreytt próf heldur ætti áherslan að vera á hið talaða orð, umræður og rökræður og þátttöku nemandans á öllum sviðum til að búa hann undir lífið. Lýðháskólarnir náðu fljótt fótfestu á Norðurlöndum og er oft talað um hina norrænu lýðháskólahefð (sjá t.d.

lög um Skálholtsskóla nr. 22/1993; þingskjal nr. 1259/2018–2019). Rétt er þó að nefna að hugmyndin um að allir norrænir lýðháskólar hafi verið stofnaðir á sama grunni hefur verið dregin í efa (Lövgren og Nordvall, 2017) og bent í því sambandi á að fyrstu lýðháskólarnir í Svíþjóð hafi verið stofnaðir án vitneskju um danska módelið (Gustavsson, 2010).

Fyrsti lýðháskólinn í anda hugmyndafræði Grundtvigs var settur á laggirnar í Danmörku árið 1844 í Rødding og starfar hann enn í dag, en í Danmörku eru alls um 70 lýðháskólar (Dam, 2013; Ingi Sigurðsson, 2004). Fyrsti lýðháskólinn í Noregi var stofnaður árið 1864 og einnig var lýðháskólum komið á fót í Svíþjóð, Finnlandi og Færeyjum (Ingi Sigurðsson, 2004). Í dag eru um 80 lýðháskólar í Noregi (Regjeringen.no, 2021) og rúmlega 150 í Svíþjóð (Sveriges Folkhögskolor, e.d.). Í Danmörku og Noregi er nám og námsframvinda mismunandi en skólarnir eiga það hins vegar sameiginlegt að nemendur búa á heimavist á meðan námi stendur. Nemendur eru alla jafna á aldrinum 18 til 25 ára og stunda nám í fjóra til tólf mánuði í senn (lov om folkehøgskoler nr. 72/2002; Retsinformation, 2019; þingskjal nr. 1259/2018–2019).

Í Noregi og Danmörku hafa lýðháskólar verið skilgreindir utan opinbera menntakerfisins. Þeir bjóða upp á eins árs nám sem ekki veitir formlega gráðu. Í Svíþjóð er boðið upp á nám án formlegrar gráðu en að auki býðst nemendum að ljúka framhaldsskólanámi innan ramma lýðháskólanna (Bagley og Rust, 2009). Lýðháskólar í Finnlandi hafa, líkt og í Svíþjóð, haldið sig nær formlega menntakerfinu en skólarnir í Noregi og Danmörku. Í dag eru finnsku skólarnir með sterkustu tenginguna við hefðbundið menntakerfi og bjóða upp á formlegar gráður allt frá framhaldsskólastigi upp á háskólastig (Finlands folkhögskoleförening, 2017).

Ísland

Því hefur stundum verið haldið fram að þrátt fyrir útbreiðslu lýðháskóla í Danmörku á seinni hluta nítjándu aldar hafi áhrifa dönsku lýðháskólahugmyndarinnar ekki gætt í miklum mæli á Íslandi. Jón Torfi Jónasson (1999) leiðir þó líkur að því að þau hafi mögulega verið meiri en menn hafi viljað vera láta. Í því sambandi bendir hann á að lýðháskólahugmynd Grundtvigs hafi fallið að ýmsu leyti vel að ríkjandi hugmyndum á Íslandi á seinni hluta nítjándu aldar og fyrri hluta þeirrar tuttugustu. Í henni hafi verið fléttað saman „sterkri þjóðerniskennd, virðingu fyrir bændum og bændamenningu, kraftmiklum en jafnframt rómantískum hugmyndum um menntun alþýðunnar og mikilli virðingu fyrir móðurmálinu og fornri norrænni menningu“ (bls. 110).

Gjarnan hefur verið horft til Guðmundar Hjaltasonar og Sigurðar Þórólfssonar sem skeleggustu talsmanna lýðháskólahugmynda Grundtvigs á seinni hluta 19. aldar og í upphafi þeirrar tuttugustu. Guðmundur hafði numið í lýðháskóla bæði í Noregi og Danmörku og Sigurður hafði kynnst dönsku lýðháskólastefnunni í Askov á Jótlandi. Báðir stofnuðu þeir skóla þar sem kennt var með lýðháskólasniði, Guðmundur í Eyjafirði og Sigurður á Hvítársíðu, en hvorugur skólanna átti langa lífdaga og segja má að almennt hafi lýðháskólarnir ekki náð að festa rætur á Íslandi með sama hætti og annars staðar á Norðurlöndum. Ástæður fyrir því kunna að vera margvíslegar. Vera má að tilkoma héraðsskóla á fyrri hluta tuttugustu aldar og síðar fjölbrautaskóla hafi haft þar áhrif (Jón Torfi Jónasson, 1999; Loftur Guttormsson, 2008). Í þessu sambandi er þó rétt að nefna að bent hefur verið á

ákveðin líkindi með lýðháskólum og héraðsskólunum á upphafsárum þeirra. Þannig lýsir Jón Torfi Jónasson (1999) Núpsskóla í Dýrafirði sem stofnaður var 1907 sem „náskyldum“ hinum hreinræktaða lýðháskóla Sigurðar á Hvítárbakka (bls. 128) og undir það tekur Ingi Sigurðsson (2004) sem segir ákveðinn „lýðháskólabrag“ hafa verið á skólunum að Núpi, Eiðum og Laugum (bls. 66). Þessum líkindum eru gerð frekari skil í sögu Núpsskóla og beinir höfundur bókarinnar sjónum sérstaklega að skyldleika skólans við sérkenni lýðháskólanna hvað varðar námsefni, kennsluhætti og próf (Aðalsteinn Eiríksson, 2017).

Eins og bent var á í inngangi virðist lýðháskólahugmyndin hafa lifað áfram allt til þessa dags þrátt fyrir það að lýðháskólar hafi ekki náð sambærilegri útbreiðslu á Íslandi og annars staðar á Norðurlöndum. Árið 1972 var stofnaður skóli í Skálholti sem nefndur var Lýðskóli þjóðkirkjunnar. Sett voru um hann sérstök lög þar sem kveðið var á um að skólinn skyldi starfa á grunni þeirrar skólahefðar sem skapast hefði í Skálholti en einnig í anda „norrænnar lýðháskólahefðar“ (lög um Skálholtsskóla nr. 22/1993). Reksturinn tók þó smám saman breytingum og á seinni hluta níunda áratugarins hafði hann færst meira í það form að vera kirkjuleg menningar- og fræðslustofnun. Ástæðan var m.a. talin vera hið mikla námsframboð fjölbrautaskóla sem dregið hafði úr þörfinni fyrir þessa tegund náms en einnig sú að innan þessa skólaforms útskrifuðust nemendur ekki með nein próf eða réttindi (þingskjal nr. 462/1992–1993; þingskjal nr. 1259/2018–2019). Nefna má fleiri dæmi um tilraunir til lýðháskólahalds í lok 20. aldarinnar því árið 1996 stóð Oddur Albertsson fyrir stofnun lýðháskóla á grunni hugmyndafræði Grundtvigs og hefða norræna lýðháskóla. Skólinn náði þó ekki fótfestu, sem líklega má rekja til þess að bæði skorti hann húsnæði og hann naut ekki fastra framlaga frá hinu opinbera (Sigrún Kristín Magnúsdóttir, 2018).

Það er til marks um það hversu lífseig hugmyndafræði lýðháskólanna hefur reynst hér á landi að tveir skólar hafa verið stofnaðir á grunni hennar frá síðustu aldamótum, annars vegar LungA á Seyðisfirði sem stofnaður var árið 2013 og tók til starfa 2014 og hins vegar Lýðháskólinn á Flateyri, sem eftir lagasetningu um lýðskóla heitir Lýðskólinn á Flateyri. Skólinn var stofnaður árið 2018 og hóf kennslu strax það haust þegar 32 nemendur höfðu verið skráðir í nám á tveimur námsleiðum (Sigrún Kristín Magnúsdóttir, 2018). Segja má að stofnun þessara skóla hafi öðru fremur ýtt á að ráðist var í að skapa þessu skólaformi lagalega umgjörð. Þá er rétt að geta þess að í gegnum tíðina hefur Ungmennafélag Íslands reglulega viðrað áhuga sinn á að koma á fót lýðskóla UMFÍ að Laugarvatni (þingskjal nr. 1259/2018–2019).

Hér að framan hafa hugmyndafræðilegum bakgrunni og sögu lýðháskóla á Norðurlöndum verið gerð skil en einungis reynst unnt að stikla á stóru í þeim efnum. Vitneskja um þá sögu reyndist mikilvægur grunnur við undirbúning frumvarpsgerðar um lýðskóla á Íslandi en að auki reyndist nauðsynlegt við gerð laganna að skoða á hvaða lagalegum grunni skólarnir á Norðurlöndum hvíla. Hér á eftir verður gerð grein fyrir aðferðafræðilegum þáttum þeirrar vinnu og í framhaldinu verða niðurstöður greiningarvinnunnar raktar.

AÐFERÐ

Notuð var skjalgreining (e. document analysis) sem þáttur í undirbúningi frumvarpsgerðarinnar. Bent hefur verið á skjalatexta sem mikilvægan efnivið í rannsóknum enda öll samfélög á einhvern hátt háð slíkum textum. Nefna má sérstaklega í þessu sambandi heilbrigðiskerfi og menntakerfi en bæði þessi kerfi reiða sig á þá lagalegu umgjörð og regluverk sem þeim eru sett. Greining á textum eins og þeim sem skapa lagalega umgjörð fyrir hin ýmsu samfélagskerfi varpa líka á margvíslegan hátt ljósi á áherslur og stefnu innan samfélaga á hverjum tíma (Peräkylä og Ruusuvauro, 2011). Við undirbúning fyrir gerð frumvarps til laga um lýðskóla á Íslandi reyndust lagatextar um skóla í Noregi og Danmörku gagnlegastir þar sem skólarnir í þeim löndum hafa haft mesta samsvörun við þær leiðir sem farnar hafa verið í starfsemi slíkra skóla á Íslandi. Skjalagreiningin miðaði að því að öðlast betri skilning á helstu einkennum löggjafarinnar og draga fram og bera saman þá þætti í lögnum sem höfundar töldu geta komið að mestu gagni við frumvarpsgerðina. Í töflu 1 má sjá lista yfir skjölin sem voru tekin til skoðunar:

Tafla 1

Skjal	Útgefandi	Ár
Proposisjon til Stortinget, Ot.prp. nr. 79 (2001–2002) Om lov om folkehøyskoler (folkehøyskoleloven)	Regeringen.no	2001
Lov om folkehøyskoler	Lovdata.no	2002
Bekendtgørelse af lov om folkehøjskoler	Retsinformation.dk	2019
Forskrift til lov om folkehøyskole, 2006	Regjeringen.no	2006

Byrjað var á að kanna til hvaða atriða lögin tóku, hvaða sameiginlegu stef gæti verið að finna í þeim og á sama hátt hvort eitthvað og þá hvað greindi lögin helst að (Rapley, 2018). Í þessu sambandi var athyglinni beint að markmiðum skólanna í skilningi laganna, fjárhagslegri umgjörð þeirra og skilyrðum í lögnum sem tengdust úthlutun fjármagns til þeirra. Einnig var skoðað hvernig inntaki og skipulagi námsins væri lýst í lögnum, sem og hvernig fjallað væri í lögnum um þætti tengda eftirliti með skólunum. Hér á eftir verður gerð grein fyrir niðurstöðum greiningarinnar en í framhaldinu verður aðdraganda, málsmeðferð og inntaki íslensku löggjafarinnar lýst, hún rædd með vísun í niðurstöður greiningar á norsku og dönsku lögnum og ályktanir dregnar í ljósi þeirrar greiningar um meginþætti laganna og gildi þeirra fyrir menntun á Íslandi.

LAGAUMGJÖRÐ NORSKRA OG DANSKRA LÝÐHÁSKÓLA

Hér á eftir verður fjallað um markmið laga um lýðháskóla í Noregi og Danmörku, fjármögnun skólanna, inntak og skipulag náms og það hvernig eftirliti með gæðum er háttað.

Noregur

Norsk löggjöf um lýðháskóla var fyrst sett árið 1949 en þá höfðu lýðháskólar verið starfræktir í Noregi í yfir 85 ár (Regjeringen.no, e.d.). Núgildandi lög eru frá árinu 2002 og lýsa markmiði þeirra og skilyrðum fyrir því að skólarnir geti hlotið viðurkenningu en einnig því hvaða skilyrði þeir þurfa að uppfylla til að fá úthlutað opinberu fé (folkehøgskoleloven nr. 72/2002).

Markmið

Samkvæmt lögnum fer norska menntamálastofnunin með stjórnýslu vegna þeirra, en hún heyrir undir menntamálaráðherra. Skilgreint markmið norsku laganna er að greiða fyrir því að hægt sé að setja á fót og reka lýðháskóla. Einnig eiga þau að stuðla að almennri menntun og því að upplýsa alþýðuna (1. gr.). Lýðháskólarnir bera sjálfir ábyrgð á að útfæra hugmyndafræði sína innan þess ramma (1. gr.). Þannig má segja að kjarni hugmyndafræðinnar að baki lýðháskólum, að stuðla að almennri menntun og upplýsa alþýðuna, sé festur í lög um leið og skólunum er gefið svigrúm til að útfæra námið á sinn hátt svo fremi sem þeir halda sig innan þess ramma sem hugmyndafræðin setur þeim. Skólunum ber jafnframt að hafa orðið lýðháskóli í heiti sínu og þeim einum er skv. 2. gr. heimilt að nota heitið sem hafa hlotið til þess viðurkenningu eða samþykki ráðuneytisins fyrir fjárstuðningi (1. gr.).

Fjármögnun og skilyrði fyrir opinberum stuðningi

Í 2. grein laganna er áskilið að til að hljóta viðurkenningu hins opinbera þurfi skólarnir að uppfylla skilyrði laganna, m.a. varðandi það að nemendur taki ekki próf, að þar sé tiltekinn lágmarksfjöldi nemenda og nemendaráð, að yfir skólanum sé stjórn og komið sé upp sjálfsmatsferli.

Opinber framlög til lýðháskóla í Noregi samanstanda af grunnstyrk, styrkjum á hvern nemanda og svo styrk vegna húsaleigu. Styrkir eru ákvarðaðir árlega miðað við verðlagsþróun, sbr. 4. gr. laganna. Allir opinberir styrkir til lýðháskóla skulu, samkvæmt 4. gr. a, nýtast nemendum beint og getur skólinn því ekki greitt út arð, útlagðan kostnað eigenda eða á annan hátt flutt hagnað til eigenda eða annarra, hvorki á meðan skólinn er starfræktur né ef hann er lagður niður. Bera skólarnir sjálfir ábyrgð á því að opinber fjárframlög séu nýtt í samræmi við skilyrði í lögum, m.a. um að þau komi nemendum til góða. Ef aðstæður skóla brjóta í bága við lög er varða lýðháskóla getur ráðuneytið gefið fyrirmæli um úrbætur. Ef þeim er ekki fylgt getur ráðuneytið haldið eftir styrkjum eða afturkallað samþykki fyrir skólanum. Einnig getur ráðuneytið krafist endurgreiðslu styrkja sem notaðir hafa verið á röngum forsendum, sbr. 3. gr. laganna.

Inntak og skipulag náms skv. lögnum

Lögin koma lítið inn á inntak náms og skipulag en frekar aðstöðu og búnað sem lýðháskólar skulu hafa yfir að ráða. Segja má að það sé í fullu samræmi við 1. grein laganna, en eins og bent hefur verið á hér að framan festir 1. greinin í raun lýðháskólahugmyndafræðina í lög en gefur skólunum um leið frelsi til að útfæra hana á sinn hátt. Samkvæmt lögnum

er rektor skólans ábyrgur fyrir kennslu og stjórnslu (n. pedagogisk og administrativet ansvarlig) og yfir skólanum er stjórn auk þess sem við skólann skal vera nemendaráð (2. gr.). Þó kemur fram að lýðháskólar skuli hafa a.m.k. eitt námskeið sem varir í a.m.k. sextán og hálfu viku og að hið minnsta helmingurinn af starfsemi skólans skuli samanstanda af löngum námskeiðum. Skulu þeir sem eru ráðnir til að sinna kennslu í lýðháskóla uppfylla sömu kröfur og gerðar eru til grunnskólakennara eða á æðra skólastigi skv. 15. gr. reglugerðar sem sett hefur verið á grundvelli laganna (forskrift til lov om folkehøyskole nr. 1158/2006). Ekkert aldurslágmark er fyrir inngöngu en almennt miða norskir skólar við 18 ár.

Eftirlit með gæðum

Eftirlit hins opinbera með starfsemi norskra lýðháskóla felst fyrst og fremst í því að tryggja að skilyrði fyrir opinberum fjárstuðningi séu uppfyllt og fjárstuðningur sé nýttur í samræmi við markmið laga um lýðháskóla og reglur settar skv. lögnum, sjá 3. gr. laganna.

Danmörk

Í Danmörku hafa lýðháskólar verið skilgreindir utan opinbera menntakerfisins. Þeir bjóða upp á eins árs nám sem ekki veitir formlega gráðu (Bagley og Rust, 2009). Danskir lýðháskólar eru að sumu leyti hluti af skólakerfinu en að öðru leyti er skólaformið frjálst. Að því leyti til er ekki hægt að líkja þeim við neinar aðrar danskar menntastofnanir. Með þeim verður til einstakt námsumhverfi sem er byggt á mikilli samveru (Folketingstidende A, 2013).

Markmið

Markmiði núgildandi laga um lýðháskóla í Danmörku (Folkehøjskoleloven, 2019) er ekki lýst í lögnum sjálfum. Hins vegar kemur fram í greinargerð með frumvarpi til laganna, að helsta markmið þeirra sé að um lýðháskóla gildi sérstök löggjöf. Fyrir þann tíma höfðu gilt ein lög um starfsemi þeirra og annarra svipaðra skóla, eins og til dæmis hússtjórnarskóla. Einnig ber þeim að tryggja að þeir geti sinnt hlutverki sínu í nútímasamfélagi í samræmi við þá hugmyndafræði sem liggur að baki þeim. Samkvæmt 1. gr. laganna gilda þau um lýðháskóla þar sem fram fer kennsla með það að markmiði að uppfræða lýðinn í anda lýðræðis. Lífsleikni, lýðfræðsla og lýðræðisleg menntun eru helstu markmiðin með því starfi sem þar fer fram (Folketingstidende A, 2013). Segja má að 1. grein dönsku laganna lýsi því ítarlegar en norsk löggjöf að lýðháskólar starfi í anda grundtvigsku hugmyndafræðinnar þar sem lögd er áhersla á frjálst skólaform og að skólarnir séu opnir öllum.

Fjármögnun og skilyrði fyrir opinberum stuðningi

Dönsk lög um lýðháskóla eru ítarleg, skapa ramma og kveða á um hvernig opinberu fé er varið til starfsemi lýðháskóla undir eftirliti menningarmálaráðherra. Vilji danskir lýðháskólar njóta opinbers stuðnings þurfa þeir að hljóta viðurkenningu ráðherra og uppfylla skilyrði laganna. Er þau helstu talin upp í 2. grein þeirra. Ráðherra er falið vald til að samþykkja fjárhagslegan stuðning til þeirra að þessum skilyrðum uppfylltum, þar á meðal

þeim að skólinn sé einkarekin sjálfseignarstofnun, að skólarnir séu sjálfstæðir í starfi sínu sem sjálfseignarstofnun á sviði menntunar og að skólarnir hafi yfir tilhlýðilegu húsnæði að ráða. Skólavistinni fylgir þannig búsetuskylda á heimavist meðan á námi stendur. Þá eru sérstök ákvæði um skólahúsnæði í dönsku lögunum, t.d. að því er varðar eignarhald. Þannig skal húsnæði skóla sem stofnaðir eru eftir 1996 vera í eigu þeirra sjálfra eða að mestu leyti í eigu þeirra og húsnæðið má ekki vera í sameign með öðrum aðilum (3. gr.). Einnig er kveðið á um að skólarnir skuli hafa aðrar tekjur en opinberan stuðning (8. gr.).

Opinber framlög til lýðháskóla í Danmörku samanstanda af árlegum grunnstyrk sem er veittur samkvæmt fjárlögum (8. gr.) og einnig styrkjum á grundvelli nemendafjölda sem lýkur ákveðnum námskeiðum (23. gr.). Sérstakar niðurgreiðslur eru vegna nemenda sem eru sautján og hálfis árs og hafa ekki lokið grunnmenntun (25. gr.) og einnig vegna nemenda með sérþarfir (27. gr.). Þá skulu skólarnir hafa aðrar tekjur en stuðning frá danska ríkinu, svo sem skólagjöld, en þau mega þó ekki vera verulega yfir meðaltali skólagjalda við lýðháskóla (8. gr.). Einnig er gert ráð fyrir að sveitarfélögin geti veitt skólunum stuðning (31. gr.).

Inntak og skipulag náms skv. lögunum

Skólaárið í dönskum lýðháskólum er lögbundið frá 1. ágúst til 31. júlí (9. gr.). Miðað er við að hver skóli þurfi að hafa 24 nemendur á ársgrundvelli og að nemendur hafi náð sautján og hálfis árs aldri við upphaf náms (8. og 9. gr.). Í lögunum er sérstakur kafli um námskeið og kennslu en hið minnsta helmingurinn af kennslunni sem þar fer fram skal vera almenns eðlis og með breiða skírskotun (13. gr.). Þá eru ákvæði um að skólarnir bjóði upp á námskeið sem séu minnst fjórar vikur, í 20 vikur á hverju skólaári. Þar af skal eitt námskeið vera hið minnsta 12 vikur (9. gr.). Einnig er kveðið á um lágmarksfjölda nemenda í námskeiðum og að nemendur skuli búa á heimavist (2. og 9. gr.). Lagt er bann við því að skólarnir láti nemendur þreyta próf og ber skólunum að birta stefnu sína á heimasíðu (5. og 15. gr.). Með þessu er einn af grundvallarþáttum grundtvígsku hugmyndafræðinnar festur í dönsku lögin, þ.e. sá að ekki skuli þreytt próf heldur eigi áherslan að vera á hið talaða orð, umræður og rökræður til að búa nemandann undir lífið. Hlutverk stjórnar lýðháskóla er m.a. að samþykkja ársstefnu og innihald námskeiða (17. gr.). Að öðru leyti eru ekki ákvæði um efni námskeiða eða fyrirkomulag náms enda mikilvægt að vega ekki að sjálfstæði skólanna sem er mikilvægur þáttur í hugmyndafræði þeirra.

Eftirlit með gæðum

Danski menningarmálaráðherra hefur eftirlit með skólum sem njóta fjárstuðnings hins opinbera skv. lögunum en það varðar fyrst og fremst eftirlit með opinberu fé sem til þeirra rennur. Að öðru leyti ber stjórn skólanna sjálfra ábyrgð gagnvart samtökum foreldra eða öðrum fulltrúasamtökum en einnig gagnvart ráðherra (6. gr.).

AÐDRAGANDI ÍSLENSKRAR LÖGGJAFAR UM LÝÐSKÓLA OG MÁLSMEÐFERÐ

Rétt er í upphafi að áréttta það sem fram kom í inngangi um notkun hugtakanna *lýðháskóli* og *lýðskóli*. Hér að framan hafa greinarhöfundar notað hugtakið lýðháskóli í umfjöllun sinni en í umfjölluninni sem hér fer á eftir munu þeir nota hugtakið lýðskóli nema í þeim tilvikum þegar vísað er í efni þar sem fyrra hugtakið er notað.

Samþykkt laga um lýðskóla átti sér nokkurn aðdraganda á Alþingi. Fluttar höfðu verið nokkrar tillögur til þingsályktunar um lýðháskóla áður en Alþingi samþykkti að fela mennta- og menningarmálaráðherra að hefja vinnu við gerð frumvarps til löggjafar um lýðskóla á Íslandi. Tillaga til þingsályktunar um lýðháskóla var lögð fram í janúar 2015 á 144. löggjafarþingi 2014–2015 (þingskjal nr. 870/2014–2015). Tillagan náði þó ekki fram að ganga og var endurflutt óbreytt á 145. löggjafarþingi 2015–2016 (þingskjal nr. 1482/2015–2016). Málið gekk til allsherjar- og menntamálanefndar sem lagði þann 1. júní 2016 til að tillagan yrði samþykkt. Nefndin taldi aukna fjölbreytni í vali á námi á Íslandi vera til bóta enda byggðist lýðháskólahugmyndin á hugsjón og starfsháttum sem íslenskt skólakerfi skorti og með því að greiða leið lýðháskóla í íslenskt menntakerfi gætu skapast tækifæri til uppbyggingar slíkrar starfsemi sem hefði jákvæð áhrif. Slíkt nám gæti eftl lífsleikni ungmenna, skapað þeim tækifæri til að finna sínar sterku hliðar og eftl starfsfærni þeirra. Mikilvægt væri því að sníða lagaumgjörð utan um lýðháskóla og setja faglegan ramma um nám við slíka skóla, gæðaviðmið og samspil starfseminnar við aðra þætti íslenska menntakerfisins (þingskjal nr. 1413/2015–2016). Þingsályktun um lýðháskóla var svo samþykkt á Alþingi þann 2. júní 2016 (þingskjal nr. 1482/2015–2016). Í þingsályktuninni ályktaði Alþingi að fela mennta- og menningarmálaráðherra að hefja vinnu við gerð frumvarps til almennrar löggjafar um lýðháskóla á Íslandi og að það yrði gert eigi síðar en á vorþingi 2017 (þingskjal nr. 1482/2015–2016).

Á þessum tíma kom til skoðunar hvort tímabært væri að undirbúa heildarlöggjöf um fullorðinsfræðslu á Íslandi og hvort ákvæði um lýðskóla gætu rúmast innan þeirrar löggjafar frekar en að lagt yrði fram sérstakt frumvarp um lýðskóla (þingskjal nr. 1133/2016–2017). Ráðherra náði þó ekki að fylgja málinu eftir þar sem gengið var til kosninga áður en kjörtímabilinu lauk.

Mennta- og menningarmálaráðherra sagði í ræðu sinni þann 26. febrúar 2018 að hún hefði ákveðið að hefja aftur vinnu við gerð frumvarps um lýðháskóla með það að meginmarkmiði „að búa til umgjörð í kringum starfsemi þeirra að norrænni fyrirmynd“ (Lilja Alfreðsdóttir, 2017–2018). Framlagning frumvarps til laga um lýðháskóla var svo boðuð í þingmálaskrá ríkisstjórnarinnar fyrir 149. löggjafarþing 2018–2019. Frumvarpinu var ætlað að fjalla um lagalega stöðu lýðháskóla í íslensku skólakerfi, viðurkenningu og ábyrgð á starfsemi þeirra (Stjórnarráð Íslands, 2018).

Vinna við gerð frumvarps til laga um lýðskóla hófst haustið 2018. Frumvarpið var undirbúið í mennta- og menningarmálaráðuneytinu. Með frumvarpinu var stefnt að því að setja skólastarfi í anda norrænnar lýðháskólahefðar lagaramma í samræmi við vilja Alþingis. Í frumvarpinu fólst tillaga að almennri löggjöf um lýðskóla með það að markmiði að skapa faglega umgjörð um rekstur þeirra (þingskjal nr. 1259/2018–2019). Frumvarpið var lagt fram í mars 2019 og gekk að lokinni fyrstu umræðu til allsherjar- og mennta-

málanefndar sem aflaði umsagna og lagði síðan til þá breytingu að stytta lágmarksstarfstíma lýðskóla úr 15 vikum í 12 (þingskjal nr. 1669/2018–2019). Frumvarpið var samþykkt með þessum breytingum þann 11. júní 2019 (þingskjal nr. 1755/2018–2019; þingskjal nr. 1783/2018–2019).

Hér á eftir verður gerð grein fyrir inntaki laganna en í framhaldinu verða þau rædd með hliðsjón af niðurstöðum greiningar á norsku og dönsku lögunum. Í lokin verða svo ályktanir dregnar um meginþætti þeirra og gildi fyrir menntun á Íslandi.

LÖG UM LÝÐSKÓLA NR. 65/2019

Lög um lýðskóla nr. 65/2019 eru fyrsta heildstæða löggjöfin um lýðskóla á Íslandi. Þau skapa ramma um starfsemi lýðskóla hér á landi og gilda eingöngu um skóla sem Menntamálastofnun hefur veitt viðurkenningu (Menntamálastofnun, e.d.).

Markmið

Markmið laga nr. 65/2019 um lýðskóla er að stuðla að starfrækslu lýðskóla á Íslandi og þannig renna stoðum undir nýjan kost í námi sem eykur fjölbreytni og mætir áhuga og hæfileikum nemenda sem vilja átta sig betur á möguleikum og stefnu í lífi og starfi (1. mgr. 1. gr.). Í greinargerð með frumvarpinu er lögð áhersla á mikilvægi þess að tryggja sjálfstæði lýðskólanna enda sé það í anda hugmyndafræðinnar sem þeir byggjast á. Af þeim sökum eru lýðskólar ekki hluti af opinbera menntakerfinu (þingskjal nr. 1259/2018–2019).

Samkvæmt 1. gr. laganna er það markmið skólanna að veita almenna menntun og uppfræðslu og undirbúa nemendur fyrir þátttöku í lýðræðissamfélagi. Þannig þurfa skólarnir að uppfylla ákveðin skilyrði til að hljóta viðurkenningu Menntamálastofnunar og starfa undir heitinu lýðskóli, sbr. 2. mgr. 3. gr. laganna.

Fjármögnun og skilyrði fyrir opinberum stuðningi

Gert er ráð fyrir því að fjármögnun lýðskóla geti farið fram með tvennum hætti (5. gr.), annars vegar með skólagjöldum og hins vegar með öðrum hætti, svo sem styrkjum, frjálsum framlögum eða annars konar starfsemi samhliða starfsemi lýðskóla. Ekki er áskilið að styrkir eða önnur framlög komi annaðhvort frá einkaaðilum eða hinu opinbera og því verður að líta svo á að fjármögnun geti komið frá hvorum tveggja, einkaaðilum og hinu opinbera. Opinbert fjármagn er ekki eyrnamerkt sérstaklega til lýðskóla og er áréttað að í viðurkenningu lýðskóla felist hvorki skuldbinding um fjárframlög úr ríkissjóði viðkomandi skóla né ábyrgð hins opinbera á skuldbindingum hans (3. mgr. 4. gr.). Skólarnir geti aflað tekna með öðrum hætti en þurfi að gæta að því að halda annarri starfsemi fjárhagslega aðskilinni frá skólanum ef hann nýtur opinberra framlaga, sbr. 14. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 (þingskjal nr. 1259/2018–2019).

Inntak og skipulag náms

Í lögnum er fjallað um inntak náms en þar segir að skólarnir skuli leggja áherslu á að veita víðtæka almenna menntun þar sem nemandinn sé í fyrirrúmi í skólasamfélaginu og fái stuðning frá kennurum og samnemendum (6. gr.). Námið skuli stuðla að umburðarlyndi nemenda og miða að því að gefa þeim tækifæri til að þroskast á eigin forsendum, rækta hæfileika sína og styrkleika og auka skilning á sögu, menningu, virðingu fyrir lífsgildum annarra og innviðum lýðræðislegs samfélags. Hér má segja að vísað sé beint í hugmyndafræði Grundtvigs um lýðháskóla. Þessu er svo nánar lýst í greinargerð með frumvarpinu en þar kemur fram að hver nemandi fái tækifæri til að byggja sig upp og finna styrkleika sína í nánú samstarfi við kennara og samnemendur. Þessu markmiði verði ekki náð nema með mikilli samveru og samvinnu nemenda og kennara og því er gerð krafa um að nemendur búi á heimavist við skólann, sbr. 8. gr. laganna. Einnig eru sett tiltekin skilyrði varðandi lágmarksfjölda nemenda að meðaltali á þriggja ára tímabili (þingskjal nr. 1259/2018–2019). Nám í lýðskóla er ekki einingabært og ákveða skólarnir fyrirkomulag kennslu og námsmats (7. tl. 1. mgr. 3. gr.). Ekki er lagt bann við prófum í lögnum eins og gert er í danski og norski löggjöf. Gerð er krafa um að vinna nemenda vari í að minnsta kosti 12 vikur á skólaárinu skv. 7. tl. 2. mgr. 3. gr. Skólunum er skylt að halda til haga gögnum um námsvist og þátttöku nemenda því að slík gögn gætu nýst þeim til frekara náms eða starfa, sbr. 9. tl. Að lokum er rétt að nefna skilyrði í 10. tl. 2. mgr. 3. gr. um að kennsla fari almennt fram á íslensku í samræmi við lög um stöðu íslenskrar tungu og íslensks táknmáls, nema annað sé tekið fram í skólanámskrá og það þjóni markmiðum námsins. Að öðru leyti er ekki gerð krafa um að námskeið séu með tilteknum hætti.

Eftirlit með gæðum

Hið opinbera fer ekki með formlegt eftirlit með gæðum lýðskóla að öðru leyti en því að Menntamálastofnun er falið að veita skólum viðurkenningu til þess að starfa undir heitinu lýðskóli ef þeir uppfylla skilyrði laganna. Viðurkenningin felur í sér staðfestingu á því að skólinn hafi, á þeim tíma sem hún er veitt, uppfyllt öll skilyrði laganna og annarra stjórnvaldsfyrirmæla sem sett eru á grundvelli þeirra. Þá er Menntamálastofnun veitt heimild til þess að afturkalla viðurkenningu ef skóli uppfyllir ekki lengur skilyrði laganna (þingskjal nr. 1259/2018–2019).

Í lögnum er gert ráð fyrir innra eftirliti skólanna þar sem þeim er gert að hafa skipulagt innra matskerfi og framkvæma sjálfsmat árlega, sbr. 8. tl. 2. mgr. 3. gr. Þá skal yfir skólunum vera stjórn sem ber ábyrgð á starfsemi og ræður skólastjóra sem þarf að uppfylla skilyrði laganna og ber hann faglega ábyrgð á starfseminni. Lagaákvæði er varða kröfur til viðurkenningar Menntamálastofnunar, áhrif hennar og möguleika til afturköllunar eru sambærileg ákvæðum er gilda um framhaldsskóla og framhaldsfræðslu, sbr. lög nr. 92/2008 um framhaldsskóla og lög nr. 27/2010 um framhaldsfræðslu. Þau skilyrði sem leiðbeinendur við lýðskóla þurfa að uppfylla eru einnig sambærileg þeim kröfum sem gerðar eru til starfsfólks framhaldsskóla, sbr. 4. mgr. 8. gr. laga um framhaldsskóla. Ákvæði um skólabrag og skólanámskrá eru einnig efnislega samhljóða ákvæðum laga um framhaldsskóla (þingskjal nr. 1259/2018–2019).

UMRÆÐA OG LOKAORÐ

Markmið þessarar greinar er að varpa ljósi á aðdraganda, tilurð og meginþætti laga um lýðskóla sem öðluðust gildi í júlí 2019. Í því skyni var byrjað á að kanna sögu og hugmyndafræðilegan bakgrunn lýðháskólanna. Sú skoðun leiddi í ljós að lýðháskólahugmyndin varð til í kjölfar mikilla umbreytingatíma sem einkenndust af auknum kröfum almennings um lýðræði. Í hugmyndafræðinni, sem gjarnan hefur verið kennd við danska prestinn Grundtvig, fólst annars konar nám og menntun en hið hefðbundna bóknám. Leggja átti áherslu á hið talaða orð, umræður og rökræður til að búa fólk undir þátttöku í lýðræðislegu samfélagi og ekki átti að láta nemendur þreyta próf (Lövgren og Nordvall, 2017). Fram hefur komið að lýðháskólarnir náðu fljótt fótfestu og breiddust út um Norðurlönd en festu þó ekki rætur með sama hætti á Íslandi og hefur tilkoma héraðsskólana verið nefnd sem ein möguleg skýring á því (Jón Torfi Jónasson, 1999; Loftur Guttormsson, 2008). Eftir sem áður hefur hugmyndin um skólustarf í anda grundtvigskrar hugmyndafræði lifað góðu lífi á Íslandi og eins og komið hefur fram hafa tveir lýðskólar verið stofnaðir nýlega hérlandis. Fullyrða má að stofnun þeirra hafi öðru fremur orðið til þess að ráðist var í að setja starfsemi lýðskóla lagaramma. Þrátt fyrir að hugmyndafræði að baki skólunum eigi rætur að rekja til 19. aldar sýnir sagan, og starfsemi þeirra á Norðurlöndum í dag, að markmið þeirra og gildi hafa að grunni til ekki breyst. Nýleg stofnun lýðskóla hér á landi, þar sem byggt er á sömu hugmyndafræði, sýnir einnig að þeir eru álitnir eiga fullt erindi sem námsframboð í nútímasamfélagi á Íslandi og með nýjum lögum um lýðskóla hefur gildi og mikilvægi starfsemi lýðskóla á Íslandi verið viðurkennt með formlegum hætti.

Þegar skoðuð eru markmið íslenskra og norskra laga má sjá að þau eru í sjálfu sér ekki ólík, þ.e. þau að renna stoðum undir starfsemi þessa skólaforms sem er utan hefðbundins menntakerfis. Með því að setja lagaramma um lýðskóla hér á landi er stigið mikilvægt skref í því að viðurkenna þetta skólaform sem um leið hefur sérstöðu í menntakerfinu með sambærilegum hætti og staða þeirra er í Danmörku enda byggt á sömu hugmyndafræði (Folketingstidende A, 2013). Þó ekki sé að finna markmiðslýsingu í dönsku lögunum þá var eitt helsta markmið með lögunum að um skólana giltu sérstök lög og að þeir gætu haldið áfram að þróast í nútímasamfélagi. Eldri lög um lýðháskóla í Danmörku giltu einnig um hússtjórnarskóla, handverksskóla og heimavistarskóla fyrir unglunga á aldrinum 15–17 ára (folkehøjskoleloven nr. 280/2019; Folketingstidende A, 2013). Að undanskildum Skálholtsskóla hafa ekki verið sett lög hér á landi um starfsemi skóla sem standa utan hins opinbera menntakerfis eins og hússtjórnarskólar, en handverksskólar og heimavistarskólar fyrir unglunga hafa ekki verið starfræktir með líkum hætti hér á landi og í Danmörku. Að því leyti til hafa íslensk lög um lýðskóla algjöra sérstöðu hvað varðar skóla sem standa utan hins íslenska menntakerfis. Dönsk lög gilda um þá lýðháskóla sem njóta opinbers stuðnings skv. viðurkenningu ráðherra. Þau mæla fyrir um skilyrði sem þeir lýðháskólar skulu uppfylla (folkehøjskoleloven nr. 280/2019) og hafa danskir lýðháskólar notið opinbers stuðnings nú í næstum 170 ár (Folketingstidende A, 2013). Norsk lög mæla fyrir um þau skilyrði sem skólar þurfa að uppfylla svo þeir geti notið opinbers stuðnings en ráðuneytið veitir þeim viðurkenningu (Folkehøyskoleloven, 2002). Lög um lýðskóla á Íslandi varða hins vegar skilyrði fyrir því að lýðskólar geti fengið viðurkenningu, óháð skilyrðum um opinberum stuðningi (lög um lýðskóla nr. 59/2019). Er lögunum fyrst og fremst ætlað

að setja ramma utan um starfsemi lýðskóla. Þau skilyrði sem tilgreind eru í íslensku lögnum fyrir starfsemi lýðskóla eru hins vegar mjög sambærileg þeim sem sett eru í norsku og dönsku lögnum. Hið sama á við um inntak náms og skipulag samkvæmt íslensku lögnum. Alls staðar er miðað við almenningsfræðslu, en norskum skólum eru þó veittar frjálsari hendur varðandi gildi og stefnur en gert er á Íslandi og í Danmörku. Alls staðar er gert ráð fyrir lágmarksstarfstíma, en hann er þó nokkuð styttri hér á landi en í Danmörku og Noregi, þar sem taka þurfti tillit til þess að í sumum tilvikum þyrfti að nýta húsnæði sem væri aðeins aðgengilegt á ákveðnu tímabili yfir árið. Hér er gert ráð fyrir að nemendur séu lögráða en í Danmörku og Noregi er tekið við nemendum sem eru yngri en 18 ára, þó almennt hafi nemendur í Noregi náð 18 ára aldri. Þá er jafnframt í öllum tilvikum gerð krafa um að nemendur búi á heimavist, en þó er unnt að fá undanþágu hér ef nemandi býr í næsta nágrenni við skólann. Almennu skilyrðin eru því mjög sambærileg.

Við meðferð frumvarps til laga um lýðskóla á Alþingi kom fram í innsendum umsögnum að mikilvægt væri að tryggja opinberan stuðning til skólanna ættu þeir að ná að festa rætur hér á landi (Lýðháskólinn á Flateyri, 2019). Í umsögn Ungmennafélags Íslands var bent á að fjármögnun lýðskóla væri hluti af umgjörðinni annars staðar á Norðurlöndum (UMFÍ, 2019). Í nefndaráliti allsherjar- og menntamálanefndar var gerð breytingartillaga við frumvarpið. Kom fram í álitinu að nokkuð hefði verið rætt um fjármögnun skólanna og mikilvægi stuðnings hins opinbera. Hingað til hefðu lýðskólar notið slíks stuðnings tíma- bundið en nauðsynlegt var talið að ráðuneytið fengi skýra heimild til að gera þjónustusamninga við skólana til lengri tíma en árs í senn, til að tryggja skólunum rekstrargrundvöll. Vísað var til þess að lýðskólar mundu ekki ná að festa rætur hérlendis án opinbers stuðnings eins og tíðkaðist á Norðurlöndum. Með hliðsjón af því var lagt til við nefndina að bæta við 5. gr. frumvarpsins heimild ráðherra til að gera þjónustusamninga til þriggja til fimm ára í senn, þ.e. sambærilegri heimild og er kveðið á um í 1. mgr. 43. gr. laga um framhaldsskóla nr. 92/2008 og 1. mgr. 21. gr. laga um háskóla nr. 63/2006. Nefndin taldi hins vegar ekki nauðsynlegt að gera það þar sem ráðherra hefði heimild til að gera slíka samninga á grundvelli laga um opinber fjármál og þeir samningar gætu verið til lengri tíma en árs í senn. Hvatti nefndin ráðherra til að setja fram stefnu og áætlun fyrir málfefnasvið lýðskóla (þingskjal nr. 1669/2018–2019). Þetta sýnir að ríkur vilji var til þess að tryggja fjármögnun skólanna til lengri tíma, þó með þeim hætti að það yrði gert í samræmi við lög um opinber fjármál.

Eins og staðan er í dag eru þeir lýðskólar sem nú eru starfandi á tímabundnum fjárveitingum en lýðskólar njóta ekki fastra framlaga heldur eru fjármagnaðir af fjárheimildum framhaldsskólastigs sem lækkar „um 30 m.kr. vegna tímabundinna verkefna, annars vegar 15 m.kr. til Lýðskólans á Flateyri og hins vegar 15 m.kr. til LungA, Listahátíðar ungs fólks á Austurlandi“ (þingskjal nr. 1/2020–2021). Í umræðum við meðferð frumvarpsins um fjármögnun skólanna kom fram að fjármögnun lýðskóla yrði fylgt eftir innan þess ramma sem stjórnvöld settu (Lilja Alfreðsdóttir, 2020–2021; Steingrímur J. Sigfússon, 2020–2021). Þó lög in mæli ekki fyrir um að skólar sem uppfylla skilyrði laganna njóti opinbers stuðnings má færa rök fyrir því að það sé skýr löggjafarvilji fyrir því að skólarnir njóti fastra fjárframlaga, sbr. áður nefnt nefndarálit allsherjar- og menntamálanefndar og þingsályktunartil- lögu sem samþykkt var árið 2016 um nauðsyn þess að setja lög um lýðháskóla. Þar sagði:

„Markmið löggjafarinnar verði að gera lýðháskóla að viðurkenndum valkosti í menntun sem njóti lagalegrar umgjarðar og stuðnings hins opinbera“ (þingskjal nr. 1482/2015–2016). Þó þess sé ekki getið í lögum má gera ráð fyrir því að eingöngu þeir skólar sem hlotið hafa viðurkenningu Menntamálastofnunar geti notið opinbers stuðnings en þeir tveir skólar sem fengu fjárframlög samkvæmt fjárlagafrumvarpi hafa báðir hlotið viðurkenningu Menntamálastofnunar (Menntamálastofnun, e.d.).

Ljóst er að lög um lýðskóla marka ákveðin tímamót fyrir lýðskóla hér á landi. Nú geta þeir skólar sem uppfylla skilyrði laganna fengið formlega lagalega viðurkenningu og starfsemi þeirra hefur verið búinn ákveðinn rammi. Rannsóknir hafa sýnt að lýðskólar og hugmyndafræðin sem þeir byggjast á stuðla að jákvæðum samfélagslegum áhrifum og auka fjölbreytni í menntakerfinu nemendum til hagsbóta (þingskjal nr. 1259/2018–2019). Eins og fram kom í umsögnunum um frumvarpið var nokkur óánægja meðal starfandi lýðskóla með að opinber stuðningur væri ekki festur í sessi í lögum. Færa má rök fyrir því að ný lög um lýðskóla styrki stöðu lýðskóla á Íslandi í margvíslegu tilliti, en það kann að skapa rekstrarlega óvissu um skólastarfið að opinber stuðningur til lýðskóla á Íslandi sé ekki tryggður með lögum. Þegar umræður um málið á Alþingi eru skoðaðar, bæði fyrr og nú, má þó sjá að í máli þingmanna hefur komið fram eindreginn vilji til að tryggja lýðskólum á Íslandi fjárhagslegan grundvöll þegar til framtíðar er litið.

HEIMILDIR

- Aðalsteinn Eiríksson. (2017). *Núþsskóli í Dýrafirði: Ungmenna- og héraðsskóli 1907–1992*. Hollvinir Núþsskóla.
- Bagley, S. S. og Rust, V. D. (2009). Community-based folk high schools in Norway, Sweden, and Denmark. Í R. L. Raby og E. J. Valeau (ritstjórar), *Community college models* (bls. 279–298). Springer Netherlands.
- Dam, P. (2013). Folkehøjskole, almen kostskoleform for voksne, opstået i Danmark. https://denstoredanske.lex.dk/folkeh%C3%B8jskole?utm_source=denstoredanske.dk&utm_medium=redirect&utm_campaign=DSDredirect
- Eiben, V. (2015). *A brief history of folk schools*. Folk Education Association of America. <https://folkschoolalliance.org/a-brief-history-of-folk-schools>
- Finlands folkhögskoleförning. (2017). Folkhögskolor. <http://www.folkhogskolor.fi/>
- Folkehøjskoleloven nr. 72/2002.
- Folkehøjskoleloven nr. 280/2019.
- Folketingstidende A. (2013, 2. október). *Forslag til lov om folkehøjskoler*. https://www.ft.dk/ripdf/samling/20131/lovforslag/l21/20131_l21_som_fremsat.pdf
- Forskrift til lov om folkehøjskole nr. 1158/2006.
- Gustavsson, B. (2010). Folkhögskolan som skolform. Í B. Gustavsson og G. Andersdotter, *Folkhögskolans praktiker i förändring II* (bls. 17–33). Örebro universitet.
- Ingi Sigurðsson. (2004). Áhrif hugmyndafræði Grundtvigs á Íslendinga. *Ritmennt*, 9(1), 59–94.
- Jón Torfi Jónasson. (1999). Lýðháskólar á Íslandi í byrjun 20. aldar. Í Helgi Skúli Kjartansson o.fl. (ritstjórar), *Steinar í vörðu: Afmælisrit til heiðurs Þuríði J. Kristjánsdóttur sjötugri* (bls. 107–134). Rannsóknarstofnun Kennaraháskóla Íslands.

- Korsgaard, O. (2014, 22, september). Grundtvigs syn på demokrati 1831–1866. *Danmarks-historien.dk. Aarhus Universitet*. <https://danmarkshistorien.dk/leksikon-og-kilder/vis/materiale/grundtvigs-syn-paa-demokrati-1831-1866/>
- Korsgaard, O. og Wiborg, S. (2006). Grundtvig – The key to Danish education. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 50(3), 361–382. <https://doi.org/10.1080/00313830600743381>
- Lilja Alfreðsdóttir. (2017–2018). Svar mennta- og menningarmálaráðherra við fyrirspurn um lýðháskóla.
- Lilja Alfreðsdóttir. (2020–2021). Svar mennta- og menningarmálaráðherra við fyrirspurn um fjármálaáætlun 2021–2025.
- Loftur Guttormsson. (2008). Sjálfsprottir skólar. Í Loftur Guttormsson (ritstjóri), *Almenningsfræðsla á Íslandi 1880–2007, fyrra bindi* (bls. 56–71). Háskólaútgáfan.
- Lýðháskólinn á Flateyri. (2019). Umsögn í samráðsgátt vegna áforma um lagasetningu um lýðskóla. [https://samradsgatt.island.is/oll-mal/\\$Cases/Details/?id=1325](https://samradsgatt.island.is/oll-mal/$Cases/Details/?id=1325)
- Lög um framhaldsfræðslu nr. 27/2010.
- Lög um framhaldsskóla nr. 92/2008.
- Lög um háskóla nr. 63/2006.
- Lög um lýðskóla nr. 65/2019.
- Lög um Skálholtsskóla nr. 22/1993.
- Lövgren, J. og Nordvall, H. (2017). A short introduction to research on the Nordic folk high schools. *Nordic Studies in Education*, 37(2), 61–68.
- Menntamálastofnun. (e.d.). Listi yfir viðurkennda lýðskóla. <https://mms.is/listi-yfir-vidurkennda-lydskola>
- Peräkylä, A. og Ruusuvuori, J. (2011). Analyzing talk and text. Í N. K. Denzin og Y. S. Lincoln (ritstjórar), *The Sage handbook of qualitative research* (4. útgáfa, bls. 529–543). SAGE.
- Rapley, T. (2018). *Doing conversation, discourse and document analysis*. SAGE.
- Regjeringen.no. (e.d.). Ot.prp. nr. 79/2001–2002. Proposisjon til Stortinget om lov om folkehøgskoler (folkehøgskoleloven). <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-79-2001-2002-/id169425/?ch=1>
- Regjeringen.no. (2021, 17. september) Folkehøgskole. <https://www.regjeringen.no/no/tema/utdanning/grunnopplaring/artikler/folkehogskoler/id587387/>
- Retsinformation. (2019, 25. mars) Bekendtgørelse af lov om folkehøgskoler. <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2019/280>
- Sigrún Kristín Magnúsdóttir. (2018). Hver er saga lýðskóla á Íslandi? *Gátt – Veftímarit um fullorðinsfræðslu*. <https://gatt.frae.is/2018/hver-er-saga-lydskola-a-islandi/>
- Steingrímur J. Sigfússon. (2020–2021). Fyrirspurn til mennta- og menningarmálaráðherra við fyrirspurn um fjármálaáætlun 2021–2025.
- Stjórnarráð Íslands. (2018). *Þingmálaskrá ríkisstjórnarinnar 2018–2019*. <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=0378f355-c64f-11e8-942c-005056bc530c>
- Sveriges Folkhögskolor. (e.d.). Om folkhögskola. <https://www.sverigesfolkhogskolor.se/UMFÍ>. (2019). Umsögn um frumvarp til laga um lýðskóla, 798. mál. <https://www.althingi.is/altext/erindi/149/149-5378.pdf>

- Þingskjal nr. 462/1992–1993. Frumvarp til laga um Skálholtsskóla. <https://www.althingi.is/altext/116/s/0462.html>
- Þingskjal nr. 870/2014–2015. Tillaga til þingsályktunar um lýðháskóla. <https://www.althingi.is/altext/144/s/0870.html>
- Þingskjal nr. 1413/2015–2016. Nefndarálit með breytingatillögu um tillögu til þingsályktunar um lýðháskóla. <https://www.althingi.is/altext/145/s/1413.html>
- Þingskjal nr. 1482/2015–2016. Tillaga til þingsályktunar um lýðháskóla. <https://www.althingi.is/altext/145/s/1482.html>
- Þingskjal nr. 1133/2016–2017. Svar mennta- og menningarmálaráðherra við fyrirspurn frá Líneik Önnu Sævarsdóttur um lýðháskóla. <https://www.althingi.is/altext/146/s/1133.html>
- Þingskjal nr. 692/2017–2018. Tillaga til þingsályktunar um stofnun lýðháskóla UMFÍ á Laugarvatni. <https://www.althingi.is/altext/148/s/0692.html>
- Þingskjal nr. 1259/2018–2019. Frumvarp til laga um lýðskóla. <https://www.althingi.is/altext/149/s/1259.html>
- Þingskjal nr. 1669/2018–2019. Nefndarálit með breytingartillögu um frumvarp til laga um lýðskóla. <https://www.althingi.is/altext/pdf/149/s/1669.pdf>
- Þingskjal nr. 1755/2018–2019. Frumvarp til laga um lýðskóla. <https://www.althingi.is/altext/149/s/1755.html>
- Þingskjal nr. 1783/2018–2019. Lög um lýðskóla. <https://www.althingi.is/altext/149/s/1783.html>
- Þingskjal nr. 1/2020–2021. Frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2021. https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/FJR/FJR_Fjarlagafrumvarp_V3.pdf

Greinin barst tímaritinu 21. desember 2020 og var samþykkt til birtingar 13. nóvember 2021

UM HÖFUNDANA

Júlí Ósk Antonsdóttir (juliosk@unak.is) er aðjunkt við lagadeild Háskólans á Akureyri. Hún lauk meistaraprófi í lögræði frá Háskólanum á Akureyri árið 2008. Hún var fengin til að koma að vinnu við frumvarp til laga um lýðskóla.

Ragnheiður Elfa Þorsteinsdóttir (ret@unak.is) er lektor við lagadeild Háskólans á Akureyri. Hún lauk meistaraprófi frá Háskóla Íslands árið 1992 og LL.M.-gráðu frá Háskólanum í Edinborg árið 1995. Ragnheiður Elfa var fengin til að koma að vinnu við frumvarp til laga um lýðskóla.

Anna Ólafsdóttir (anno@unak.is) er dósent við Háskólann á Akureyri. Hún er með B.Ed.-gráðu (1983) og meistaragráðu (2003) frá Kennaraháskóla Íslands og lauk doktorsprófi í menntavísindum frá Háskóla Íslands árið 2014. Hún hefur starfað við grunnskóla, tónlistarskóla, tölvuskóla og í fullorðinsfræðslu en í þeirri fræðslu var í meginráttum byggt á hugmyndafræði lýðháskóla hvað varðaði inntak og fyrirkomulag námsins.

THE PRELUDE, ORIGIN AND CONTENT OF THE 2019 ICELANDIC FOLK HIGH SCHOOL ACT

ABSTRACT

In the mid-nineteenth century, new ideas were introduced in Denmark, focusing on different approaches with regard to young people's education. These new ideas which have mostly been attributed to the Danish pastor, N. F. S. Grundtvig, led to the establishment of a new kind of schools in Denmark, called folk high schools. In these schools, the emphasis should be on the spoken word, discussions and debates, and the students' participation in all areas through the study, as to best prepare them for future life. No form of examinations was to be used during the study. Folk high schools quickly became popular and in the next decades numerous such schools were established, both in Denmark and in other Nordic countries. In Iceland, during the last decades of the nineteenth century, and the beginning of the twentieth, attempts were made to set up folk high schools, but these attempts did not succeed. However, the ideology that laid the ground for these schools more than a hundred years ago has lived on. This can be seen in the fact that in recent years, two schools based on the folk high school ideology have been established in Iceland, the Flateyri Folk High School, situated in the Westfjord-area, and the LungA School situated in the east, in Seyðisfjörður. For years, the Youth and Sport Organisations in Iceland (UMFÍ) have shown interest in establishing a folk high school. It can be stated without doubt that these new folk high Schools and the programmes they offer constituted one of the main reasons for the decision made by the Ministry of Education and Culture that a legal framework for Icelandic folk high schools was needed as part of the Icelandic legislation on education. The purpose of this article is to shed light on the prelude, origin and content of the law-making on folk high schools in Iceland in which two authors of this article participated on request by the Ministry. The work on the bill started in 2018, but the act itself, the Folk High School Act No. 65/2019 took effect on the 4th of July 2019. In the article, the history and ideological background of the Folk High Schools is described in brief, focusing mainly on Denmark and Norway, as these were the countries that mainly served as models when working on the bill. We describe the methodology used to analyse the Danish and Norwegian legislation and report our findings drawn from the analysis. We, then provide an overview of the Icelandic legislation, and lastly, draw conclusions from our work. Our main conclusions are that the new legislation on folk high schools in Iceland will give schools that fulfil conditions under the law a firm ground to develop further. The schools can have formal recognition by law, whereas before no legislation was in force designated for folk high schools alone. In addition, a comprehensive legal framework for the activities of such schools is now established by law. It should be noted, nevertheless, that their independence needs to be ensured in line with the ideas they stem from. Criticism has been raised, for example by those in charge of the folk high schools in Iceland today, about the lack of guarantee in the Act with regard to public financial support. This could be seen when examining the discussions in Parliament, Alþingi, on folk high schools, both in the past, and during the law-making process; that is,

when the bill on folk high schools was discussed in Parliament. However, it can be stated that the discourse in Parliament before the bill was finally accepted, indicated a clear will of the legislative assembly, regardless of political parties, to provide the folk high schools with public support in the future.

Keywords: folk high school, Grundtvig, legislation on folk high schools, Icelandic law on folk high schools

ABOUT THE AUTHORS

Júlí Ósk Antonsdóttir (juliosk@unak.is) is an adjunct at the Faculty of Law at the University of Akureyri. She graduated with a master's degree in law from the University of Akureyri in 2008. The author took part in the work of drafting a bill on folk high schools.

Ragnheiður Elfa Þorsteinsdóttir (ret@unak.is) is an assistant professor at the Faculty of Law at the University of Akureyri. She graduated with a master's degree from the University of Iceland in 1992 and an LL.M. degree from the University of Edinburgh in 1995. The author took part in the work of drafting a bill on folk high schools.

Anna Ólafsdóttir (anno@unak.is) is an associate professor at the University of Akureyri, Iceland. She holds a B.Ed. degree (1983), a master's degree (2003) from Iceland University of Education and a Ph.D. from the University of Iceland (2014). She has worked in primary schools, music teaching, computer teaching and also in adult education, within which the programmes offered were in all main respects based on the ideology of folk high schools.