



Félagsvísinda- og lagadeild

Sólborg v/Norðurslóð, 600 Akureyri
Sími: 460-8000 Fax: 460-8996

Umsögn um frumvarp til æskulýðsmála, 409. mál, heildarlög.

Með bréfi dags. 31. janúar 2007 sendi menntamálanefnd Alþingis frumvarp til æskulýðslaga til umsagnar félagsvísinda- og lagadeildar Háskólans á Akureyri. Eftirfarandi umsögn er skrifuð af Þóroddi Bjarnasyni prófessor í félagsfræði að beiðni Elínar Díönnu Gunnarsdóttur deildarforseta félagsvísinda- og lagadeildar. Í umsögninni er einungis fjallað um þann þátt frumvarpsins sem snýr að æskulýðsrannsóknum.

Íslenskar æskulýðsrannsóknir

Á síðustu áratugum hafa íslenskar æskulýðsrannsóknir vaxið og dafnað og niðurstöður þeirra hafa í sívaxandi mæli verið nýttar ungu fólki til hagsbóta. Þessar rannsóknir ná til margvíslegra þátta í lífi ungs fólks, svo sem afbrota, atvinnuþátttöku, fjölmiðlanotkunar, framtíðaráforma, kynhegðunar, mataræðis, vímuefnaneyslu og þátttöku í félagsstarfi svo fátt eitt sé nefnt.

Árið 2003 gaf menntamálaráðuneytið út ritið *Íslenskar unglingarannsóknir* en þar er að finna yfirlit 383 rannsókna um íslenska unglinga sem birtust á árunum 1970–1990 og 1991–2002. Tæpur helmingur þessa efnis eru lokaritgerðir í háskólanámi en rúmur helmingur bækur, bókarkaflar, tímaritsgreinar og skýrslur af ýmsum toga.

Þetta yfirlit menntamálaráðuneytisins er ekki tæmandi og nær ekki til síðustu 5 ára. Það gefur engu að síður allgóða mynd af gróskunni á þessu sviði. Um fjórðungur rannsóknanna birtist á 21 árs tímabili (1970–90) en þrjár fjórðu á tólf ára tímabili (1991–2002).

Alls eru 411 höfundar að þessum rannsóknum en þorri þeirra (346 einstaklingar) er aðeins höfundur að einu verki. Þeir 65 einstaklingar sem eru höfundar að fleiri verkum hafa hver um sig birt að meðaltali 5,3 rannsóknir á þessu sviði. Tuttugu virkustu fræðimennirnir hafa að meðaltali birt 11,6 rannsóknir sem taldar eru með í þessu yfirliti ráðuneytisins.

Leit í alþjóðlega gagnagrunninum Social Science Citation Index (ISI, 2007) gefur svipaða mynd. Fjölmarginir íslenskir fræðimenn hafa birt eina eða tvær greinar í ritrýndum alþjóðlegum tímaritum á sviði æskulýðsrannsókna og nokkrum sinnum hefur verið vitnað til verka þeirra. Hins vegar eru 10–15 íslenskir höfundar sem hafa birt fjölda greina á þessu sviði og tilvitnanir til verka sumra þeirra skipta hundruðum.

Líkt og önnur gróskumikil vísindasamfélög einkennast íslenskar æskulýðsrannsóknir af samvinnu og samkeppni þar sem ólík viðfangsefni, fræðilegar áherslur, aðferðafræðilegar nálganir og hagsmunir ólíkra stofnana, fyrirtækja og einstaklinga hvetja menn til dáða.

Mikilvægt er að með nýjum æskulýðslögum sé rannsóknum á þessu sviði settur rammi þar sem lögð er áhersla á eflingu rannsóknarsamfélagsins alls og jafnræði ólíkra aðila til rannsókna á þessu sviði tryggt. Miðstýrður ríkisrekstur á illa við á þessu sviði, hvort sem það er beint á vegum ríkisstofnunar eða óbeint í gegnum samninga ríkisins við eitt fyrirtæki um að sinna öllum rannsóknum á þessu sviði.

12. grein frumvarpsins

(A) Ráðherra stuðlar að því að fram fari reglubundnar æskulýðsrannsóknir sem lagðar verði til grundvallar stefnumótun í æskulýðsmálum.

(B) Ráðherra skipar fimm manna ráðgjafarnefnd um æskulýðsrannsóknir. Einn fulltrúi skal skipaður samkvæmt tilnefningu Æskulýðsráðs, einn fulltrúi samkvæmt tilnefningu æskulýðssamtaka og einn fulltrúi samkvæmt tilnefningu stjórnar Sambands íslenskra sveitarfélaga. Ráðherra skipar tvo fulltrúa án tilnefningar. Ráðherra skipar formann og varaformann úr hópi nefndarmanna. Skipunartími nefndarinnar er tvö ár.

(A) Í fyrri málsgrein 12. greinar er kveðið á um að ráðherra stuðli að því að fram fari reglubundnar æskulýðsrannsóknir á Íslandi. Með þessari málsgrein er ráðherra veitt skýr lagaheimild til langtímasamninga á borð við fimm ára samning ráðuneytisins við tiltekið fyrirtæki um framkvæmd sex stórra rannsókna meðal skólanema frá 5. bekk grunnskóla til framhaldsskóla, sbr. athugasemdir við frumvarpið og bréf menntamálaráðuneytisins til skólastjóra grunnskóla dags. 23. janúar 2007 (Tilv. MMR06100324/13.4). Í þessu samband er að ýmsu að hyggja.

1. Æskulýðsrannsóknir eru af ýmsum toga og mikilvægt að nýta fjölbreytileika þeirra til hagsbóta fyrir ungt fólk. Til dæmis er mikilvægt að leggja áherslu á samvinnu ungs fólks, foreldra, starfsmanna í æskulýðsfélögum, kennara og rannsóknarfólks um mat á innra starfi og árangri æskulýðsstarfs. Slíkar grasrótarrannsóknir eru allt annars eðlis en umfangsmiklir, staðlaðir spurningalistar en hafa gefið góða raun víða um Evrópu. Einnig er mikilvægt að tryggja þátttöku Íslands í alþjóðlegum samanburðarverkefnum á sviði æskulýðsrannsókna. Loks má ekki gleyma mikilvægi þess að ungir vísindamenn hljóti þjálfun á sviði æskulýðsrannsókna.
2. Í þessu sambandi er rétt að hafa í huga að rannsóknum af þessu tagi fylgir oft umtalsverð röskun á skólastarfi. Á vissan hátt er rannsóknaraðgangur að skólum takmörkuð auðlind sem ekki má ofbjóða. Til dæmis hefur evrópska vímuefnarannsóknin ESPAD farið fram á fjögurra ára fresti meðal 15-16 ára nemenda í 40 Evrópulöndum frá árinu 1995. Ísland hefur tekið þátt í verkefninu frá upphafi og verður rannsóknin lögð fyrir 10. bekkinga í febrúar 2007. Alþjóðlegur gagnabanki verkefnisins er hýstur við Háskólann á Akureyri. Þessi samanburður er nú í hættu þar sem nokkrir stórir skólar hafa neitað þátttöku vegna þess að álag vegna skólarannsókna sé orðið of mikið. Skólastjórar vísa m.a. til ofangreinds bréfs frá menntamálaráðuneyti dags 23. janúar 2007 um sex viðamiklar rannsóknir á vegum ráðuneytisins. Nánar er fjallað um rannsóknir og rask á skólastarfi í grein Þórodds Bjarnasonar í Skólavörðunni – málgagni Kennarasambands Íslands, 1. tbl. 6. árg 2007.
3. Það getur verið mikilvægt að ráðuneyti menntamála láti gera staðlaðar mælingar á tilteknum þáttum sem lúta að æskulýðsstarfi, líkt og ráðuneytið lætur leggja fyrir stöðluð samræmd próf. Eðlilegt getur verið að slíkar mælingar fari fram á vegum annarra en ráðuneytisins, til dæmis háskóla, einkafyrirtækja eða sjálfstætt starfandi fræðimanna. Sú spurning vaknar þó óneitanlega hvort slík úthýsing ætti að fara í gegnum einhvers konar forval eða útboðsferli svo jafnræðis sé gætt.
4. Einnig er mikilvægt að velja því fyrir sér hvernig ráðuneyti menntamála skuli standa að veitingu styrkja til sjálfstæðra rannsóknarverkefna. Rannsóknin *Ungt fólk* sem nú er unnin af Rannsóknunum og greiningu ehf. innan vébanda Háskólans í Reykjavík hefur notið stuðnings menntamálaráðuneytisins frá árinu 1992 eins og fram kemur í athugasemdum með frumvarpinu.

Aðrar viðamiklar æskulýðsrannsóknir sem staðið hafa um langt skeið virðast ekki njóta viðlíka stuðnings ráðuneytisins. Þar má til dæmis nefna eftirtaldar rannsóknir:

Börn og sjónvarp á Íslandi sem hófst 1968 (Háskóli Íslands)
www.btvi.hi.is.

Heilsa og lífskjör skólanema sem hófst 1989 (Háskólinn á Akureyri)
www.hbsc.is.

Áhættuhegðun og seigla ungs fólks sem hófst 1994 (Háskóli Íslands)
<http://www.hi.is/~sa/sarannsoknir.htm>.

Evrópska vímuefnarannsóknin ESPAD sem hófst 1995 (Háskólinn á Akureyri)
www.espad.is.

5. Viða um heim er sú regla í gildi að þegar sjálfstæð rannsóknarverkefni eru kostuð af almannafé eigi rannsóknargögn að vera opin öllum fræðimönnum að uppfylltum almennum skilyrðum um trúnað og persónuvernd. Í þeirri viðamiklu gagnasöfnun sem menntamálaráðuneytið stendur að undir heitinu *Ungt fólk* er hins vegar um að ræða gögn í eigu einkafyrirtækis sem engar slíkar kvaðir hvíla á. Þvert á móti er einkaeign fyrirtækisins á gögnunum notuð til að gera þjónustusamninga við sveitarfélögin eins og fram kemur í athugasemdum við frumvarpið. Eðlilegra væri að frjáls samkeppni væri um slíka úrvinnslu milli þeirra aðila sem sérþekkingu hafa til að vinna úr þeim gögnum sem safnað er fyrir almannafé.

(B) Í síðari málsgrein 12. greinar er kveðið á um skipun ráðgjafarnefndar um æskulýðsrannsóknir. Það er óljóst hver er tilgangur þessarar ráðgjafarnefndar, enda er hún skipuð á svipaðan hátt og Æskulýðsráð með fulltrúum æskulýðssamtaka, Sambands íslenskra sveitarfélaga og ráðuneytis menntamála, sbr. 5. gr. frumvarpsins. Það mætti hugsa sér ýmsar aðrar útfærslur á slíkri ráðgjafarnefnd:

1. Nefnd sem væri ráðherra og Æskulýðsráði til ráðgjafar um niðurstöður þeirra fjölbreytilegu æskulýðsrannsókna sem unnar eru hérlandis og um heim allan. Í því tilviki gæti ráðgjafarnefndin verið skipuð rannsóknarmönnum samkvæmt tilnefningu þeirra háskóla og rannsóknarstofnana þar sem slíkar rannsóknir eru stundaðar.
2. Nefnd sem væri ráðherra og Æskulýðsráði til ráðgjafar um styrkveitingar og samninga vegna tiltekinna rannsóknarverkefna. Í því tilviki er mikilvægt að nefndin endurspegli breidd þessa rannsóknarsviðs og þarfir skóla og æskulýðsfélaga í rannsóknarmálum.
3. Loks gæti slík ráðgjafarnefnd gegnt mikilvægu hlutverki í samskiptum og samhæfingu þeirra ráðuneyta og stofnana sem í gegnum tíðina hafa styrkt rannsóknir meðal ungs fólks. Þar mætti t.d. nefna Samband íslenskra sveitarfélaga, ráðuneyti menntamála, heilbrigðismála, félagsmála og dómsmála, Lýðheilsustöð og Landlæknisembættið.

Samantekt

Færa má fyrir því rök að 12. grein frumvarpsins ætti að kveða á um að ráðherra stuðli að því að fram fari **fjölbreyttar** æskulýðsrannsóknir sem lagðar verði til grundvallar stefnumótun í æskulýðsmálum. Áhersla sé lögð á (1) samvinnu ungs fólks, foreldra, starfsmanna í æskulýðsfélögum, kennara og rannsóknarfólks um mat á innra starfi og árangri æskulýðsstarfs, (2) reglubundnar, staðlaðar mælingar á þátttöku ungs fólks í æskulýðsstarfi, (3) þátttöku Íslands í alþjóðlegum samanburðarverkefnum á sviði æskulýðsrannsókna og (4) þjálfun ungra vísindamanna á sviði æskulýðsrannsókna.

Frumvarp til æskulýðslaga veitir mikilvægt tækifæri til að skýra formlegt ferli við stuðning menntamálaráðuneytisins við æskulýðsrannsóknir og tryggja jafnræði við úthlutun styrkja.

Hugsanlega gæti Æskulýðssjóður (sbr. 9. gr.) veitt styrki til sjálfstæðra rannsóknarverkefna á sviði æskulýðsmála fyrir hönd menntamálaráðuneytisins líkt og forvarnarsjóður á vegum heilbrigðisráðuneytis úthlutar jöfnum höndum styrkjum til rannsókna og hagnýtra verkefna á sviði forvarna. Ráðgjafarnefnd æskulýðsrannsókna (sbr. 12. gr.) gæti komið að því ferli. Einnig mætti hugsa sér einhvers konar forval eða útboð á stöðluðum mælingum ráðuneytisins á þátttöku í æskulýðstarfi.

Mikilvægt er að tryggja með lögum að rannsóknargögn um æskulýðsmál sem safnað er fyrir almannafé séu aðgengileg öllum fræðimönnum, sérstaklega í þeim tilvikum þar sem rannsóknarstyrkir eru veittir án þess að um samkeppnissjóði eða útboð sé að ræða.

Skýra þarf lögbundið hlutverk og skipun ráðgjafarnefndar æskulýðsrannsókna. Slík ráðgjafarnefnd getur gegnt mikilvægu hlutverki í frekari eflingu og nýtingu íslenskra æskulýðsrannsókna á komandi árum.

Akureyri, 8. febrúar 2007



Þóroddur Bjarnason
Prófessor í félagsfræði
Háskólanum á Akureyri