

Gestur Guðmundsson  
Prófessor í félagsfræði menntunar  
Kennaraháskóla Íslands  
11. febrúar 2007

**Umsögn til menntamálanefndar um  
Frumvarp til æskulýðslaga, lagt fyrir Alþingi á 133. löggjafarþingi  
2006-2007 (þskj. 460, 409. mál)**

Samkvæmt beiðni menntamálanefndar í bréfi 31.1.2007 sendi ég meðfylgjandi umsögn. Ég tilgreini fyrst í töluasettri forgangs röð þau atriði, sem ég leggt til að nefndin hugi að, hvað varðar breytingar á frumvarpinu, en síðan kemur lengri greinargerð, þar sem fram koma rök fyrir slíkum breytingum, auk þess sem rædd eru nokkur atriði í þeim athugasemdum sem fylgja frumvarpinu.

1. 12. grein verði breytt þannig að í ráðgjafanefnd um æskulýðsrannsóknir verði einn fulltrúi skipaður af æskulýðsrannsakendum, skv. nánari ákvæðum í reglugerð (eins og í 5. grein, sjá athugasemdir, hvað varðar val fulltrúa æskulýðssamtaka). Í greinargerð hér að neðan kemur fram að annars staðar á Norðurlöndum og í Evrópusambandinu er viðurkennt, að rannsakendur skuli vera sjálfstæður, fullgildur aðili að samstarfi um æskulýðsmál, og er einkum nauðsynlegt að tryggja sjálfstæða rödd rannsakanda við mótun rannsóknarstefnu.

2. Leiðrétt verði það misræmi, sem í frumvarpi og athugasemdum gætir um aðkomu æskulýðssamtaka. Í fyrstu grein frumvarpsins er aldurssvið æskulýðsmála víkkað út frá 12-20 til 6-25, í annarri grein er all víð skilgreining á æskulýðsstarfi, en í athugasemdum við aðra grein er ekki minnst á samtök sem virkja stærstan hluta 20-25 ára, þ.e. samtök nemenda á háskólastigi.

3. Nefndin þarf að íhuga frekar ákvæði 10. greinar um að meina þeim sem hlotið hafa refsíðom vegna brota gegn lögum um ávana- og fíkniefni á síðastliðnum fimm árum. Í þessu máli þarf nefndin að njóta ráðgjafar sérfræðinga á sviðinu, bæði á sviði mannréttinda og á sviði fíkniefna (t.d. SÁÁ), en sem sérfræðingur um æskulýðsmál og æskulýðsstarf vil ég benda á, að víða teljast þeir, sem sjálfir hafa reynt frávikshæðun á æskuárum sínum, reynast vel sem leiðbeinendur unglunga í áhættuhópum, og sé ég engin fagleg rök fyrir fimm ára "sóttkví". Þá er í greininni alltof víð tilvísun til 22. kafla hegningarlaga í heild. Þar með yrðu konur, sem dæmdar hafa verið fyrir vandi, útilokaðar frá starfi með unglungum (á meðan viðskiptavinir vændiskvenna væru friðhelgir frá þessu útilokunarákvæði) og hugsanlega gæti líka verið um að ræða útgefendur, sem gefið hefðu út efni, sem einhvern tímann hefur verið talið klám, en telst það ekki lengur (t.d. verk Agnars Mykle).

4. Síðast en ekki síst vil ég spyrja, hvort frumvarpið sé ekki fast í viðjum fortíðar, hvað varðar æskulýðsstarf og því sé ekki alltof þröngt skorinn stakkur. Verði frumvarpið að

lögum, mun það einungis ná til örlítils hluta skipulagðs æskulýðsstarfs í landinu, þar sem undan er skilið félagsstarf í skólum, sem margfaldast hefur á síðustu áratugum með lengri skólagöngu, sem og æskulýðs- og íþróttastarf sveitarfélaga, sem, sem velti 6 milljörðum árið 2001, á meðan ríkisvaldið veitti 162,6 milljónum til æskulýðsmála á fjárlögum 2006. Ég tel að tilefni hafi verið til að hugsa málaflokkinn á miklu heilðrænni hátt, huga að tengslum skipulagðrar félagsstarfsemi við skólustarf og við óskipulagða félags- og tómsundaiðkun ungmenna. Vil ég leggja til að menntamálanefnd leiti svara hjá menntamálaráðherra, hvort menn hafi íhugað að setja slíka heilðrænni löggjöf, og ef svo er, hvers vegna sá kostur hafi ekki verið valinn.

## **Greinargerð**

### **Um æskulýðsrannsóknir**

Ástæða er til að fagna, að frumvarpið inniheldur ákvæði um æskulýðsrannsóknir. Að ofan er gerð athugasemd við að æskulýðsrannsakendum er ekki tryggð aðild að ráðgjafarnefnd. Er það til marks um að frumvarpið byggir ekki á nægilega skýrri sýn á hlutverki æskulýðsrannsókna né þekkingu á fyrirkomulagi þeirra í nágrannalöndum, og verður því hér gerð stuttlega grein fyrir því:

Á Norðurlöndum hafa fjölskrúðugar æskulýðsrannsóknir verið stundaðar lengi, en einkum síðastliðin 20 ár. Alþjóðlega þykja Norðurlönd hér í fremstu röð, einkum fyrir þá sök hversu vel hefur tekist til um samstarf fræðasamfélags og ríkisvalds.

Sérstaka athygli hefur vakið skipulag æskulýðsrannsókna í Finnlandi, sem síðan 1999 hefur farið um farveg Samstarfsnets um æskulýðsrannsóknir. Þar móta samtök rannsakenda, The Finnish Youth Research Society, áætlanir um æskulýðsrannsóknir í samvinnu við ráðuneyti, sveitarfélög, ríkisstofnanir og æskulýðssamtök. Áhersla er lögð á að rannsóknir séu í senn hagnýtar fyrir stefnumótun og framlag til vísindalegrar framþróunar til lengri tíma. Í samstarfsnetinu er lítill fastur kjarni starfsmanna, en meginhluti starfsins á sér stað í verkefnum sem unnin eru við ýmsa háskóla og rannsóknastofnanir. eru að jafnaði 30-40 manns starfandi við rannsóknir á vegum netsins.

Þegar þetta skipulag var ákveðið, var tekið mið af reynslu annarra Norðurlandþjóða.

Í Svíþjóð hafði verið farin sú leið að Æskulýðsráð (Ungdomsstyrelsen) stóð að afmörkuðum þáttum æskulýðsrannsókna, en jafnframt voru um sjö ára skeið (1987-94) veittir myndarlegir rannsóknarstyrkir til sex rannsóknarmiðstöðva við jafn marga háskóla. Á vegum þessara miðstöðva fóru fram margháttáðar rannsóknir og fjölmargir doktorsstyrkir voru veittir á sviðinu. Af rannsóknunum varð mikill fræðilegur ávinningur og bætt þekking á aðstæðum og menningu ungs fólks, en þó var það mat Æskulýðsráðs að skort hafi samhæfingu sem tryggt hefði að þekkingin nýttist betur við mótun æskulýðsstarfs. Síðan hefur ekki verið um að ræða neitt stærra sameiginlegt átak, en eftir nokkra ára lögð hafa æskulýðsrannsóknir aftur eflst í Svíþjóð, en þær eru dreifðar og ósamhæfðar og byggjast að verulegu leyti á tilviljanakenndri fjármögnun mismunandi stofnana og sjóða.

Í Noregi voru æskulýðsrannsóknir dreifðar og ósamhæfðar, þar til Rannsóknarráð setti á laggirnar sérstaka rannsóknaráætlun um æskulýðsrannsóknir, UNGFORSK, um 1990. Fáum árum síðar varð rannsóknaráætlunin hluti NOVA, en í þeirri stofnun sameinaði norska ríkið nokkrar rannsóknarstofnanir á sviði samfélagsrannsókna. Starfsmenn UNGFORSK og þeirrar einingar innan NOVA, sem tók við hlutverki þess, voru jafnan 10-15, en jafnframt hafa starfsmenn við hina ýmsu háskóla Noregs unnið verkefni á vegum stofnunarinnar. Áhersla hefur verið lögð á það í UNGFORSK að þar væri unnið að fjölbreytilegum verkefnum. Þar hafa verið unnar umfangsmiklar grunnrannsóknir sem og afmarkaðar þjónusturannsóknir og allt þar á milli. Stofnunin hefur jafnan verið kvödd til við við mótun æskulýðsstefnu, og hefur það samstarf verið metið á jákvæðan hátt. Þar ræður sennilega, að starfsmenn Ungforsk hafa tjáð sig á grundvelli sjálfstæðra rannsókna, en jafnframt hafa skuldbindingar þeirra um ráðgjöf verið skýrar. Hins vegar hefur sú uppbygging verið gagnrýnd, að miðstöð æskulýðsrannsókna hefur verið í einni stofnanaeiningu í höfuðborginni, en ekki væri tryggt nægilega samstarf þeirra við hina fjölmörgu æskulýðsrannsakenda sem starfa við háskóla Noregs.

Lausasta skipulagið á æskulýðsrannsóknnum hefur verið í Danmörku, þar sem menn voru þó hvað fyrstir til að efla þetta svið. Rannsóknarráðið styrkti rannsóknaráætlun 1985-87, en hún var mun minni í sniðum en síðari áætlanir í nágrannalöndunum og var ekki fylgt eftir. Æskulýðsrannsóknir voru nánast að hverfa sem rannsóknasvið fyrir um áratug síðan, en síðan hafa byggst upp lítil og meðalstór rannsóknarsetur við Menntunarháskóla Danmerkur, Hróarskelduháskóla og Kaupmannahafnarháskóla. Þessar einingar vinna að einstökum þjónustuverkefnum fyrir ríki, sveitarfélög og alþjóðastofnanir, en jafnframt hefur fjármagni verið veitt til doktorsverkefna og annarra grunnrannsókna innan þeirra vébanda, og er árangur þessa starfs nú óðum að koma í ljós.

Hér hefur fjórum ólíkum leiðum verið lýst, en úr nokkurru fjarlægð má sjá sameiginleg grundvallareinkenni – einmitt þau sem hafa vakið athygli utan Norðurlanda. Kjarni þeirra er annars vegar sá, að æskulýðsrannsóknir eru taldar forsenda árangurs í æskulýðsstarfi. Hins vegar, að viðurkennt er sjálfræði rannsakenda og að vinnubrögðum og leikreglum fræðasamfélagsins er fylgt. Ekki er um það að ræða að rannsakendum sé gefið sjálfðæmi eða algerlega frjálsar hendur um það hvað þeir rannsaka, heldur að rannsóknarefnið eru ákveðin í upplýstri samræðu milli rannsakenda og ríkisvaldsins, þar sem að koma stjórnámálemenn, embættismenn og aðrir sérfræðingar, auk þess sem haft er samráð við æskulýðssamtök. Forsenda samstarfsins er sameiginlegur skilningur á því að rannsóknir eigi að varpa ljósi á brýnan vanda og vera hagnýtar um leið og þær eru grunnrannsóknir, sem þróa skilning og þekkingu til lengri tíma. Reynsla Norðurlanda er sú, að þessi sameiginlegi skilningur er ekki sjálfgefinn heldur þróast í starfi og umræðum. Forstöðumenn finnska samstarfsnetsins um æskulýðsrannsóknir hafa lýst því hvernig vel heppnað samstarf af þessu tagi hefur leitt til breytinga á skilningi rannsakandans á hlutverki sínu:

“Over the years a dual articulation of youth research in terms of academic and applied research has taken shape – a sort of contradiction, the resolution of which has produced fruitful research in which researchers have succeeded, at least in principle, in presenting questions of *practical application* to academic research. In terms of its

organizational structure this model of youth research is unique: the Youth Division of the national government channels its research needs to a scholarly society to be acted upon, and the Youth Research Society takes care of the task according to the practices of the academic field (which involve peer review, critical reflection and academic autonomy), still acting according to its own particular ethos. This ethos underlines the researchers' participation in four aspects – administration, youth work, research and the voice of young people (often represented by youth organizations). Perhaps we can speak of new researcher identity or structured dialogue between the different actors in the youth field. Within this structure researchers have often acted as a catalytic and cohesive force.” (Tommi Hoikkala & Leena Suurpaa (2005) “Finnish youth cultural research and its relevance to youth policy”, YOUNG – Nordic Journal of Youth Research 13:3, p.287)

Forsendur þess að frjó samvinna af þessu tagi takist eru meðal annars góður skilningur forráðamanna æskulýðsmála á því, hvernig rannsóknir geta nýst. Þeir eiga ekki bara biðja rannsakendur að safna staðreyndaupplýsingum, skv. ákvörðunum stjórnvalda, heldur m.a. að sýna samhengi, leita nýrra leiða til skilnings, benda á rannsóknarefni og opna skilning á þeim hugarheimi sem er á vettvangi. Rannsakendum ber ekki síður að leggja sig fram um að skilja hinn margbrotna heim æskulýðsstarfs og axla þá ábyrgð að styðja uppbyggilega samræðu milli ólíkra aðila á vettvangi. Í samræmi við tvíþætt eðli æskulýðsrannsókna sem hagnýtra vísinda og grunnrannsókna ber rannsakendum að ræða rannsóknir sínar á mismunandi vettvangi. Annars vegar meðal æskulýðsstarfsmanna, foreldra og almennings, og hins vegar í fræðasamfélaginu, með þátttöku í ráðstefnum og birtingu greina í fræðilegum tímaritum.

Þörfin á æskulýðsrannsóknum, sem njóta umtalsverðs sjálfsforræðis, hefur ekki bara verið viðurkennd á Norðurlöndum, heldur einnig innan Evrópusambandsins. Í rammaáætlunum Evrópusambandsins hefur umtalsverðum fjármunum verið varið til æskulýðsrannsókna. Þar er gerð sú krafa að rannsóknirnar hafi hagnýtt gildi, en matsnefndum rannsakenda er falið að ákvarða úthlutun.

Við mótun æskulýðsstefnu Evrópusambandsins gildir reglan um “þrjár meginstoðir”, þ.e. að stefnan sé mótuð í samvinnu ríkisvalds, æskulýðssamtaka og rannsakenda. Þannig var “Hvítbók” Evrópusambandsins um æskulýðsstefnu þess unnin á grundvelli jafngildra framlaga þessara þriggja aðila, sjá Hvítbókina, t.d. bls.80 og [http://ec.europa.eu/youth/whitepaper/contres/research\\_en.html](http://ec.europa.eu/youth/whitepaper/contres/research_en.html)

Í athugasemdum við lagafrumvarpið kemur fram mjög villandi mynd af stöðu æskulýðsrannsókna í Evrópu, einkum hvað varðar sjálfsforræði rannsókna. Rangt er greint frá tilurð Hvítbókarinnar og m.a. einungis gerð grein fyrir samstarfi stjórnvalda og æskulýðssamtaka en ekki fyrir þætti rannsakenda. Þá er sagt að lokaniðurstöður hafi verið unnar á fundi í París (átt er við fund í París 5.-7. október 2000), en hið rétta er að Hvítbókin var unnin áfram allt fram á sumar 2001, og gegndu æskulýðsrannsóknir þá lykilhlutverki við ráðgjöf (sjá heimildir sem nefndar eru hér að ofan).

Hvað varðar íslenskar æskulýðsrannsóknir er ekki í athugasemdum gerð grein fyrir þeirri fjölbreyttu flóru sem þar er að finna né vísbendingar um framtíðarverkefni. Hins vegar er ítrekað nefnt samstarf ráðuneytis við einkafyrirtækið Rannsóknir og greiningu, sem án undangenginna útboða hefur haft einokun á æskulýðsrannsóknum á vegum menntamálaráðuneytis síðan 1999. Er í fyrsta lagi full ástæða til að gera athugasemd við slíka einokun, og í öðru lagi við að ekki eru í gildi almennar reglur um

aðgengi fræðimanna að gögnum, sem sú stofnun og fyrirrennarar hennar hafa safnað á kostnað ríkisvaldsins síðan 1992. Þá er í þriðja lagi rík ástæða til þess að ráðuneyti leiti eftir álit og skoðanaskiptum fræðimanna á sviðinu um áherslur í æskulýðsrannsóknum á Íslandi en ákvæði þær ekki í lokuðum samskiptum við einstaka aðila.

Ákvæði, eins og hér er lagt til, yrði íslenskum æskulýðsrannsakendum hvatning til að mynda með sér samtök, t.d. að finnskri fyrirmynd, sem yrðu eðlilegur aðili til að tilnefna fulltrúa rannsakenda í ráðgjafahópi.

### **Um breytingar á æskulýðsstarfi, stöðu æskulýðssamtaka og samfélagslegu umhverfi þeirra.**

Hvergi kemur fram í lagafrumvarpinu né í athugasemdum skilningur á þeim grundvallarbreytingum, sem orðið hafa á félags- og tómstundastarfsemi á síðustu áratugum. Með lengri skólagöngu og viðurkenningu skóla á mikilvægi félagsstarfsemi hefur þróunin orðið sú að langstærstur hluti skipulagðrar félags- og tómstundastarfsemi barna og ungmenna fer fram í tengslum við skólana. Þá hefur myndast afar stórt grátt svæði milli óskipulagðrar og skipulagðrar starfsemi, þar sem einkaaðilar hafa, gjarnan með stuðningi fyrirtækja og sveitarfélaga, komið upp aðstöðu fyrir hljómsveitir, aðra listastarfsemi og annað félagsstarf. Miðað við þessar breytingar hljómar textinn í frumvarpi og athugasemdum eins og rödd fortíðar, þegar ungmennafélög, skátar, KFUM og KFUK og ungliðahreyfingar stjórnmalaflokkanna voru helsti vettvangur félagsstarfs æskunnar.

Fram kemur í athugasemdum við frumvarpið, að á fjárlögum 2006 hafi 162,6 milljónum verið veitt til æskulýðsmála, en jafnframt að sveitarfélög hafi árið 2001 varið um einum milljarði til æskulýðsstarfs, auk 5 milljarða til íþróttastarfs. Þessar tölur gefa tilefni til að staldra við. Kannski hefði við vinnslu lagafrumvarpsins þurft að hugsa þennan málaflokk upp á nýtt? Æskulýðs- og íþróttastarfsemi eiga það nú sammerkt með rekstri grunnskóla að vera í höndum sveitarfélaga, en munurinn er sá, að menntamálaráðuneytið setur almennar reglur um starfsemi grunnskóla og fylgist með gæðum starfseminnar. Væri ekki rétt við þessar aðstæður, að ríkisvaldið endurskoðaði þá starfsemi sína, að einskorða aðkomu sína að æskulýðsstarfi að mestu við stuðning við nokkur landssamtök, heldur veitti skipulagðari stuðning við æskulýðsstarf sveitarfélaga (einkum hinna minni og í samvinnu við Samband sveitarfélaga) og fylgdist skipulega með gæðum starfseminnar?.

Bæði hvað varðar æskulýðsstarfsemi og æskulýðsrannsóknir glittir oft í þrönga sýn, sem ekki er í samræmi við þróun mála á Norðurlöndum og í EB. Alþjóðleg þróun æskulýðsstarfsemi og æskulýðsrannsókna hefur verið sú, að áhersla er lögð á æskuna sem auðlind og sem virka þátttakendur í lýðræðissamfélagi, og kemur það fram í fyrstu grein frumvarpsins að starfið skuli miða að því að auka mannkosti og lýðræðisvitund þátttakenda. Í athugasemdum kemur hins vegar fram sýn, þar sem mannkostir og lýðræðisvitund eru ekki markmið, heldur leið til að stemma stigu við neikvæðri hegðun: "Rannsóknirnar hafa sýnt að þátttaka ungs fólks í æskulýðsstarfi hefur mikið forvarna- og uppeldislegt gildi. Á síðustu árum hafa ýmis vandamál meðal ungmenna vakið fólk til umhugsunar um þær ólíku hættur og freistingar sem fylgja unglingsárunum í opnu nútímasamfélagi. Má þar benda á ofbeldi, einelti, sjálfsvíg og neyslu vímuefna."

Niðurstöður rannsókna, bæði innlendra og erlendra, benda til þess að ein vænleg leið til þess að stemma stigu við frávíkshæðun ungs fólks sé að efla þátttöku þess í sem fjölbreyttustu félags- og æskulýðsstarfi."

Síst skal hér mælt á móti gildi forvarna né gildi rannsókna fyrir forvarnastarf. Áherslan í lagafrumvarpi og athugasemdum endurspeglar hins vegar hins vegar þá einskorðun við forvarnaráhersluna sem hefur verið ríkjandi í æskulýðsrannsóknum á kostnað hins opinbera um nokkurt árabíl. 15 ára stúlka sagði við mig fyrir nokkrum árum: "Það er margt sem brennur á mér sem unglingi og sem mig langar að koma á framfæri, en það eina sem rannsakendur spyrja mig um er hvenær ég reykti síðast hass. Og ég sem hef engan áhuga á hassi."

Allt að þriðjungi ungmenna hverfa úr skóla án þess að ljúka framhaldsskólanámi og allmargir ljúka aldrei fullgildu grunnskólaprófi. Brottfall er tvöfalt meira en annars staðar á Norðurlöndum. Rannsóknir á þessu eru svo brotakenndar að menn eru litlu nær og nær ekkert miðar að lækka þetta hlutfall. Á hinn bóginn tekst miklum þorra ungra íslendinga að samþætta skólanám og fjölskrúðugt tómstundalíf, sem meðal annars tekur til netnotkunar, tölvuleikja, þátttöku í listsköpun og fleiri athafna sem "auka mannkosti og lýðræðisvitund", og rannsóknir á þessari starfsemi eru líka svo brotakenndar, að við stöndum langt að baki nágrannabjóðum, hvað varðar þekkingu á lífi ungmenna og leiðum til að ná fram aukinni samvirkni milli skólanáms og tómstundastarfs og vinna á þann hátt gegn brottfalli og neikvæðri áhættuþegðun.

Ástæða er til að segja margt enn um þarfir á æskulýðsrannsóknum, sem geta veitt æskulýðsstarfi og skólastarfi nauðsynlega leiðsögn, en hér skal fyrst og fremst vakin athygli á þörfinni fyrir umræður um rannsóknaráherslur og á nauðsyn þess, að skipulag æskulýðsrannsókna veiti rými fyrir mismunandi nálganir og bindi þær ekki við þröng sjónarhorn.

Kaupmannahöfn, 11. febrúar 2007

  
Gestur Guðmundsson