

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um samskiptaráðgjafa íþróttá- og æskulýðsstarfs, nr. 45/2019 (hlutverk og meðferð upplýsinga).

Frá mennta- og barnamálaráðherra.

1. gr.

Á eftir 2. tölul. 2. mgr. 5. gr. laganna kemur nýr töluliður, svohljóðandi, og breytist röð annarra töluliða samkvæmt því: Afla upplýsinga vegna mála einstaklinga sem til hans leita þar sem greint er frá að viðkomandi hafi orðið fyrir atvikum eða misgerðum í tengslum við starfsemi sem fellur undir gildissvið laga þessara og að greiða leið slíkra mála, m.a. með útgáfu ráðgefandi álita til viðeigandi aðila.

2. gr.

Við 6. gr. laganna bætast tvær nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Samskiptaráðgjafa íþróttá- og æskulýðsstarfs er heimil vinnsla persónuupplýsinga, þar á meðal viðkvæmra persónuupplýsinga og upplýsinga sem eru viðkvæms eðlis, að því marki sem slík vinnsla telst nauðsynleg við framkvæmd laganna.

Samskiptaráðgjafa er heimilt að miðla upplýsingum til þeirra sem sjá um starfsemi sem fellur undir gildissvið laga þessara skv. 1. gr. að því leyti sem slíkt telst nauðsynlegt við framkvæmd laganna.

3. gr.

Við 1. mgr. 7. gr. laganna bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Þagnarskylda samskiptaráðgjafa gengur framur upplýsingarétti samkvæmt upplýsingalögum.

4. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

5. gr.

Við gildistöku þessara laga verður eftirfarandi breyting á íþróttalögum, nr. 64/1998: 2. mgr. 16. gr. laganna orðast svo:

Yfirmenn þeirra aðila sem falla undir lög þessi og sinna íþróttastarfi barna og ungmenna undir 18 ára aldri eiga rétt til upplýsinga úr sakaskrá um það hvort tiltekinn einstaklingur sem sótt hefur um starf hefur hlotið dóm vegna brota sem 1. mgr. tekur til, að fengnu samþykki hans. Á þetta einnig við um þann einstakling sem hyggst taka að sér sjálfboðaliðastarf.

Greinargerð.

Lög um samskiptaráðgjafa íþróttá- og æskulýðsstarfs, nr. 45/2019, tóku gildi 1. ágúst 2019 og heyra undir málefna svið mennta- og barnamálaráðuneytis. Samkvæmt lögum er mennta- og barnamálamálaráðherra heimilt að fela þriðja aðila með samningi að sinna hlutverki samskiptaráðgjafa. Samningur var gerður við Domus Mentis Geðheilsustöð 13. janúar 2020 um að sinna starfsemi samskiptaráðgjafa.

1. Inngangur.

Hjá samskiptaráðgjafa íþróttá- og æskulýðsmála geta einstaklingar og félög fengið ráðgjöf án endurgjalds hafi þeir orðið fyrir, fengið vitneskju um eða orðið vitni að einelti, kynferðislegri áreitni og/eða ofbeldi í íþróttum eða æskulýðsstarfi. Samskiptaráðgjafi hlustar, styður og aðstoðar með öll mál sem snerta óeðlileg samskipti eða áreitni við íþróttaiðkun eða æskulýðsstarf. Samskiptaráðgjafi íþróttá- og æskulýðsstarfs er bundinn trúnaði og innheimtir ekki gjald fyrir þjónustu sína.

Lögin um samskiptaráðgjafa íþróttá- og æskulýðsstarfs eiga rætur að rekja til frásagna íþróttakvenna undir myllumerkinu #ég líka (#metoo) og er meginhlutverk samskiptaráðgjafans að bæta umgjörð íþróttá- og félagsstarfs með því að stuðla að öryggi þeirra sem taka þátt í starfi þeirra samtaka og félaga sem lögin ná til. Starfssvið samskiptaráðgjafa íþróttá- og æskulýðsstarfs nær til allrar skipulagðrar starfsemi íþróttá- og æskulýðssamtaka sem starfa á grundvelli æskulýðslaga og aðila sem gera samning við mennta- og barnamálaráðuneytið. Það þýðir að allir sem sækja skipulagðar æfingar eða félagsstarf á landinu geta leitað til samskiptaráðgjafa varðandi einelti eða ofbeldi sem þeir telja sig hafa orðið fyrir í íþróttá- eða æskulýðsstarfi.

Samskiptaráðgjafi íþróttá- og æskulýðsstarfs hefur starfað í rúmlega tvö ár. Reynolds hefur sýnt að þörf var fyrir úrræðið. Á árinu 2020 bárust samskiptaráðgjafanum 24 tilkynningar sem skiptust niður á eftirfarandi flokka:

	Einelti	Kynferðisleg áreitni eða ofbeldi	Líkamlegt ofbeldi	Óæskileg hegðun	Leiðbeiningar	Annað
Fjöldi tilkynninga	6	8	1	2	6	1
Hlutfall af heild	25%	33,3%	4,2%	8,3%	25%	4,2%

Árið 2021 bárust 79 tilkynningar og skiptust þær á eftirfarandi flokka:

	Kynbundin eða kynferðisleg áreitni eða ofbeldi	Einelti	Samskiptavandi	Óæskileg hegðun	Annað	Ofbeldi	Leiðbeiningar
Fjöldi tilkynninga	30	13	11	10	8	4	3
Hlutfall af heild	38%	16%	14%	13%	10%	5%	4%

Þá sinnir samskiptaráðgjafi mikilvægu kynningarstarfi alls staðar á landinu og á í samstarfi við aðildarfélög með það að markmiði að einfalda boðleiðir fyrir þá sem þurfa að nýta sér

þjónustu hans auk þess að sameina krafta þeirra sem hafa öryggi og velferð þátttakenda og starfsmanna í íþrótt- og æskulýðsstarfi að leiðarljósi.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Samkvæmt lögum um samskiptaráðgjafa íþrótt- og æskulýðsstarfs, nr. 45/2019, eru helstu verkefni hans að:

1. Koma með virkum hætti á framfæri upplýsingum til þeirra sem taka þátt í starfsemi þeirra félaga og samtaka sem falla undir lög þessi, um atvik og misgerðir í þeim tilgangi að auka þekkingu og stuðla að réttum viðbrögðum.
2. Leiðbeina þeim einstaklingum sem til hans leita vegna atvika eða misgerða sem orðið hafa í skipulögðu starfi félaga og samtaka sem falla undir lög þessi eða í tengslum við það um þau úrræði sem standa til boða, hvernig kvörtun er komið á framfæri við rétt yfirvöld og eftir atvikum um þá þjónustu sem ríki og sveitarfélög bjóða upp á.
3. Aðstoða samtök og félög sem falla undir lög þessi við að gera viðbragðsáætlanir vegna atvika og misgerða sem verða í starfi þeirra og stuðla að samræmingu á landsvísu, eftir atvikum í samráði við Íþrótt- og Ólympíusamband Íslands, Ungmennafélag Íslands, æskulýðssamtök og önnur samtök.
4. Veita ráðgjöf til þeirra sem taka þátt í starfsemi félaga og samtaka sem falla undir þessi lög um fyrirbyggjandi aðgerðir.
5. Fylgjast með rannsóknum og þróun á verksviði samskiptaráðgjafa og koma upplýsingum á framfæri við Íþrótt- og Ólympíusamband Íslands, Ungmennafélag Íslands, æskulýðs-samtök og önnur samtök sem falla undir lög þessi.
6. Taka saman upplýsingar um starf samskiptaráðgjafa og þær tilkynningar sem honum hafa borist á liðnu almanaksári.

Starf samskiptaráðgjafans hefur á undanförunum tveimur árum þróast með þeim hætti að þörf er á lagabreytingum. Samskiptaráðgjafi hefur í vissum málum farið í upplýsingaöflun og gefið út álit eða umsögn í kjölfar formlegrar kvörtunar. Viðtöl eru tekin við bæði þann sem kvartar og þann eða þá sem kvartað er undan, auk annarra viðeigandi upplýsinga sem er aflað. Þá gefur samskiptaráðgjafi út álit sitt og leggur fram tillögur til úrbóta. Reynsla af þessu úrræði hefur sýnt að um er að ræða mjög þarfa og brýna þjónustu sem rétt er að áréttuð sé sérstaklega í löggjöfinni.

Jafnframt má nefna að einstaklingar sem nýta úrræðið senda samskiptaráðgjafa oft viðkvæm gögn og er því talin þörf á að styrkja heimildir samskiptaráðgjafa til að vinna með þau, sem og taka af allan vafa um að vegna eðlis þeirra trúnaðargagna sem samskiptaráðgjafi vinnur með verði honum ekki gert skylt að afhenda þau á grundvelli upplýsingalaga. Rétt þykir að þetta sé áréttað í lögum enda getur grunur þeirra sem þurfa á þjónustu samskiptaráðgjafa að halda, um að upplýsingar sem þeir veita kunni að vera afhentar þriðja aðila, grafið undan því að samskiptaráðgjafi geti sinnt störfum sínum þannig að úrræðið virki sem skyldi.

Markmið þessa frumvarps er að samskiptaráðgjafi íþrótt- og æskulýðsstarfs fái viðhlítandi heimildir í lögum til að sinna starfi sínu eins og það hefur þróast frá því að hann tók til starfa.

3. Meginefni frumvarpsins.

Með 1. gr. er lagt til að kveðið verði á um breytingu á lagalegu hlutverki samskiptaráðgjafa til samræmis við það hvernig starfið hefur þróast frá því að hann tók til starfa árið 2020.

Með 2. gr. er lagt til að kveðið verði á um heimild til vinnslu persónuupplýsinga og heimild til að miðla upplýsingum til þriðja aðila.

Með 3. gr. er lagt til að kveðið verði á um að þagnarskylda samskiptaráðgjafa gangi framur upplýsingarétti samkvæmt upplýsingalögum.

Með 4. gr. er lagt til að lögin taki þegar gildi, verði frumvarpið samþykkt.

Með 5. gr. er lagt til að kveðið verði á um breytingar á Íþróttalögum vegna misræmis á 1. og 2. mgr. 16. gr. þeirra laga frá lagabreytingum árið 2019, en vegna breytinga sem voru gerðar í þinglegri meðferð fara málsgreinarnar ekki að öllu leyti saman.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Ísland hefur innleitt reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2016/679 um vernd einstaklinga í tengslum við vinnslu persónuupplýsinga og um fjálsa miðlun slíkra upplýsinga og niðurfellingu tilskipunar 95/46/EB (almenna persónuverndarreglugerðin) í íslenskan rétt með lögum um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, nr. 90/2018, í samræmi við skyldu. Með frumvarpi þessu eru því lagðar til breytingar sem hafa það m.a. að markmiði að tryggja heimild samskiptaráðgjafa til að vinna með persónuupplýsingar til samræmis við kröfur laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, einkum með tilliti til kröfu um skýrleika lagaákvæða sem heimila eða fela í sér vinnslu viðkvæmra persónuupplýsinga. Mikilvægt er að heimild fyrir vinnslu persónuupplýsinga á þessu sviði og öðrum sé skýr og grundvallist á lagaheimild.

Ákvæði frumvarpsins eiga ekki að ganga gegn stjórnarskrá lýðveldisins Íslands eða alþjóðlegum skuldbindingum.

5. Samráð.

Frumvarpið er samið í mennta- og barnamálaráðuneyti. Áform um lagasetningu voru til umsagnar í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is frá 31. janúar til 14. febrúar 2022 (mál nr. S-24/2022). Ein umsögn barst frá Landssamtökunum Þroskahjálp og var hún höfð til hliðsjónar við samningu frumvarpsins en hafði ekki efnisleg áhrif á það.

Frumvarpið var til umsagnar í samráðsgátt stjórnvalda dagana 3.–14. mars 2022 (mál nr. S-52/2022). Alls bárust fimm umsagnir, frá Landssamtökunum Þroskahjálp, Íþróttabandalagi Reykjavíkur, Bandalagi íslenskra skáta, Íþrótt- og Ólympíusambandi Íslands og Ungmennasambandi Íslands. Almenn tlystu umsagnaraðilar yfir ánægju með frumvarpið og hvöttu til þess að starf samskiptaráðgjafa yrði útvíkkað, svo sem með ráðningu fleira starfsfólks og auknu fjármagni. Sú vinna krefst frekari undirbúnings og því var ekki orðið við þeirri hvatningu að sinni. Ekki voru gerðar breytingar á frumvarpinu vegna þeirra umsagna sem bárust.

6. Mat á áhrifum.

Fyrirhuguð lagasetning á ekki að hafa áhrif til aukins kostnaðar fyrir ríkissjóð.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Með greininni er hlutverki samskiptaráðgjafa breytt til samræmis við þá þróun sem orðið hefur á starfinu frá því að samskiptaráðgjafi tók til starfa. Er mælt fyrir um að samskiptaráðgjafi afli upplýsinga vegna mála einstaklinga sem til hans leita þar sem greint er frá atvikum eða misgerðum í tengslum við starfsemi sem fellur undir gildissvið laga þessara og að hann greiði leið slíkra mála, m.a. með útgáfu ráðgefandi álita til viðeigandi aðila. *Viðeigandi aðilar* í þessu sambandi geta verið þolandi, gerandi, íþróttafélag, sérsamband eða aðrir sem geta átt hagsmuna að gæta af ráðgjöf samskiptaráðgjafa.

Í ákvæðinu er kveðið á um heimild samskiptaráðgjafa til að vinna með mál einstaklinga sem til hans leita. Rétt er að áréttu í því sambandi að samskiptaráðgjafi tekur mál ekki til meðferðar að eigin frumkvæði.

Vinnsla málsins getur samkvæmt ákvæðinu falist í því að samskiptaráðgjafi aflar upplýsinga um málið, m.a. með því að eiga viðtöl við viðeigandi aðila. Markmið með þessari málsmeðferð er að samskiptaráðgjafi fái fullnægjandi upplýsingar um mál til að geta veitt viðeigandi ráðgjöf.

Eftir að fullnægjandi upplýsingar liggja fyrir ákveður samskiptaráðgjafi, eftir eðli og efni máls, hvernig hann telur rétt að greiða leið þess. Í ákvæðinu er sérstaklega tekið fram að samskiptaráðgjafi geti gefið út ráðgefandi álit. Rétt er að áréttu að aðkoma samskiptaráðgjafa að málum er ávallt í formi ráðgjafar og tillagna til úrbóta. Hann hefur ekki heimild til að taka ákvarðanir um rétt eða skyldur einstaklinga.

Um 2. gr.

Lagt er til að tveimur málsgreinum verði bætt við 6. gr. laganna. Í 1. mgr. er mælt fyrir um að samskiptaráðgjafa verði heimil vinnsla persónuupplýsinga, þar á meðal viðkvæmra persónuupplýsinga. Meðal upplýsinga sem samskiptaráðgjafi kann að þurfa að geta unnið með vegna verkefna sinna eru upplýsingar sem falla undir a-, b- og c-lið 3. tölul. 3. gr. laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, nr. 90/2018. Þá eru ýmsar upplýsingar sem teljast viðkvæms eðlis, svo sem upplýsingar um félagslegar aðstæður einstaklinga. Skilyrði þess að samskiptaráðgjafi hafi heimild til að vinna með slíkar upplýsingar er að vinnslan sé nauðsynleg vegna starfsemi og hlutverks samskiptaráðgjafa. Um vinnslu persónuupplýsinga samkvæmt lögum þessum fer eftir lögum um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga.

Í 2. mgr. er sérstaklega fjallað um heimild samskiptaráðgjafa til að miðla upplýsingum til þriðja aðila. Í samræmi við gildissvið laganna er miðlunin bundin við þá sem sjá um starfsemi sem lýtur gildissviði laganna. Rétt er að fram komi að frekari vinnsla upplýsinganna hjá þeim sem taka á móti þeim er bundin heimildum sem sá aðili hefur til vinnslu persónuupplýsinga samkvæmt ákvæðum laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga.

Um 3. gr.

Með ákvæði þessu er allur vafi tekinn af um að réttur til aðgangs að gögnum á grundvelli upplýsingalaga nær ekki til nær ekki til gagna samskiptaráðgjafa. Litið hefur verið svo á að þau gögn sem samskiptaráðgjafi hefur undir höndum séu þess eðlis að einkahagsmunir vegi þyngra en réttur almennings af því að vita um þau.

Um 4. gr.

Með greininni er lagt til að lögin, verði frumvarpið samþykkt, taki þegar gildi.

Um 5. gr.

Með þessum breytingum á 2. mgr. 16. gr. íþróttalaga, nr. 64/1998, er leitast við að leiðrétta tiltekið misræmi á milli 1. og 2. mgr. ákvæðisins. Skv. 1. mgr. greinarinnar er bannað að ráða til starfa hjá aðilum sem falla undir lög þessi og sinna börnum og ungmennum undir 18 ára aldri í íþróttastarfi einstaklinga sem hlotið hafa refsíðóm vegna brota á ákvæðum XXII. kafla almennra hegningarlaga, nr. 19/1940. Sama gildir um þá sem hlotið hafa refsíðóm fyrir brot gegn lögum um ávana- og fíkniefni, nr. 65/1974, á síðastliðnum fimm árum. Með þessu er átt við að félögum sem uppfylla það skilyrði að sinna börnum og ungmennum undir 18 ára aldri er óheimilt að ráða þessa einstaklinga til starfa, sama hvert starfið er. Aftur á móti er mælt

fyrir um með þeirri breytingu sem lögð er til á 2. mgr. að rétturinn til að afla upplýsinga úr sakaskrá nái aðeins til þess þegar einstaklingur sækir um starf við að sinna börnum og ungmennum. Eftir sem áður nær ákvæðið einnig til þeirra sem sinna sjálfboðastarfi.

Þær breytingar sem lagðar eru til á ákvæðinu eru til þess fallnar að samræma 1. og 2. mgr.