

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum á sviði íþróttá- og æskulýðsstarfs (hlutverk samskiptaráðgjafa, öflun upplýsinga o.fl.).

Frá mennta- og barnamálaráðherra.

I. KAFLI

Breyting á lögum um samskiptaráðgjafa íþróttá- og æskulýðsstarfs, nr. 45/2019.

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, svo sem 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 sem nauðsynleg er til að hann geti sinnt hlutverki sínu á grundvelli laga þessara. Heimild þessi tekur til vinnslu viðkvæmra persónuupplýsinga og annarra upplýsinga viðkvæms eðlis, þ.m.t. heilsufarsupplýsinga og upplýsinga um félagslegar aðstæður einstaklinga, svo og upplýsinga um refsiverða háttsemi og ætlaða refsiverða háttsemi.

Að því marki sem nauðsynlegt er fyrir framkvæmd laga þessara er samskiptaráðgjafa íþróttá- og æskulýðsstarfs heimilt að miðla upplýsingum til þeirra aðila sem falla undir gildissvið laganna. Heimild þessi tekur til miðlunar viðkvæmra persónuupplýsinga og annarra upplýsinga viðkvæms eðlis, þ.m.t. heilsufarsupplýsinga og upplýsinga um félagslegar aðstæður einstaklinga, svo og upplýsinga um refsiverða háttsemi og ætlaða refsiverða háttsemi.

3. gr.

Við 1. mgr. 7. gr. laganna bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Samskiptaráðgjafi íþróttá- og æskulýðsstarfs er bundinn þagnarskyldu skv. X. kafla stjórnsýslulaga.

4. gr.

Við 1. mgr. 8. gr. laganna bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Í reglugerðinni skal jafnframt fjallað um fræðslu um vinnslu og miðlun persónuupplýsinga.

II. KAFLI

Breyting á íþróttalögum, nr. 64/1998.

5. gr.

2. mgr. 16. gr. laganna orðast svo:

Stjórnendur 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 umsækjandi um starf á þeirra vegum hefur hlotið dóm vegna brota sem 1. mgr. tekur til, að fengnu samþykki hans. Á þetta einnig við um upplýsingar um þá sem falin er umsjón með börnum og ungmennum undir 18 ára aldri á grundvelli sjálfboðaliðastarfs.

6. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.**1. Inngangur.**

Frumvarp þetta er samið í mennta- og barnamálaráðuneyti og varðar íþrótt- og æskulýðsmál. Frumvarpið felur í sér breytingar á gildandi lögum sem miða að því að skýra starf og hlutverk samskiptaráðgjafa íþrótt- og æskulýðsstarfs og aðlaga það að því hvernig það hefur þróast frá því að samskiptaráðgjafi tók til starfa. Þá miðar frumvarpið að því að tryggja fullnægjandi heimildir til vinnslu og miðlunar persónuupplýsinga. Jafnframt eru lagðar til breytingar á íþróttalögum í því skyni að samræma orðalag milli málsgreina. Frumvarpið var fyrst lagt fram á 152. löggjafarþingi (þskj. 822, 581. mál) en náði ekki fram að ganga. Frumvarpið er að mestu óbreytt en þó hafa verið gerðar tilteknar breytingar, einkum í því skyni að koma til móts við innsendar athugasemdir Persónuverndar, dags. 31. maí 2022, sem bárust allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis við vinnslu málsins.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Hjá samskiptaráðgjafa íþrótt- og æskulýðsstarfs 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 íþrótt- og æskulýðsstarfs er bundinn trúnaði og innheimtir ekki gjald fyrir þjónustu sína.

Lög um samskiptaráðgjafa íþrótt- og æskulýðsstarfs eiga rætur að rekja til frásagna íþróttakvenna undir myllumerkinu #églíka (#metoo) og er meginhlutverk samskiptaráðgjafans að bæta umgjörð íþrótt- og félagsstarfs með því að stuðla að öryggi þeirra sem taka þátt í starfi þeirra samtaka og félaga sem lögin ná til. Starfssvið samskiptaráðgjafa íþrótt- og æskulýðsstarfs nær til allrar skipulagðrar starfsemi íþrótt- og æskulýðssamtaka sem starfa á grundvelli æskulýðslaga, nr. 70/2007, 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, kynferðislega áreitni og/eða ofbeldi sem þeir telja sig hafa orðið fyrir í íþrótt- eða æskulýðsstarfi.

Samskiptaráðgjafi íþrótt- og æskulýðsstarfs hefur starfað í rúmlega tvö ár. Samningur var gerður við Domus Mentis Geðheilsustöð 13. janúar 2020 um að sinna hlutverkinu. Samskiptaráðgjafi sinnir 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.

Reynslan hefur sýnt að þörf var fyrir úrræðið. Á árinu 2020 bárust samskiptaráðgjafanum 24 tilkynningar sem skiptust með eftirfarandi hætti:

	Einelti	Kynferðis- leg áreitni eða ofbeldi	Líkamlegt ofbeldi	Óæskileg hegðun	Leið- beiningar	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 með eftirfarandi hætti:

	Kynbundin eða kynferðis- leg áreitni eða ofbeldi	Einelti	Samskipta- vandi	Óæskileg hegðun	Annað	Ofbeldi	Leið- beiningar
Fjöldi tilkynninga	30	13	11	10	8	4	3
Hlutfall af heild	38%	16%	14%	13%	10%	5%	4%

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 þess sem annarra viðeigandi upplýsinga 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 áréttað 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 tiltekinna aðila, en slík heimild er ekki til staðar í gildandi löggjöf.

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

Með 4. gr. er lagt til að í reglugerð þeirri sem ráðherra ber að setja á grundvelli laganna verði kveðið á um fræðslu um vinnslu og miðlun persónuupplýsinga.

Með 5. gr. er lagt til að kveðið verði á um breytingu á Íþróttalögum vegna misræmis á 1. og 2. mgr. 16. gr. þeirra laga.

Með 6. gr. er lagt til að lögin taki þegar gildi, verði frumvarpið samþykkt.

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 frjálsa 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.

5. Samráð.

Frumvarpið er sem fyrr segir 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.

Drög að frumvarpinu voru 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 tólu 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 sem hefur ekki efnisleg áhrif á frumvarpið. Farið var yfir allar umsagnir sem bárust í samráðsgátt en þær þóttu ekki gefa tilefni til efnislegra breytinga á frumvarpinu.

Við vinnslu málsins á 152. löggjafarþingi (þskj. 822, 581. mál) bárust allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis umsagnir frá Bandalagi íslenskra skáta, Landssamtökunum Þroskahjálp, Persónuvernd og Ungmennafélagi Íslands. Í umsögn Persónuverndar, dags. 31. maí 2022, komu fram áhyggjur af tilteknum ákvæðum frumvarpsins, einkum ákvæði 2. efnismgr. 2. gr. og 3. gr. og tekur frumvarp þetta mið af þeim ábendingum. Frumvarpið tekur jafnframt mið af ábendingum Persónuverndar um fræðsluskyldu þeirra aðila sem vinna með persónuupplýsingar á grundvelli laganna. Í umsögn Bandalags íslenskra skáta, dags. 25. maí 2022, kom fram ábending þess efnis að kveða ætti sérstaklega á um skyldu félaga til að upplýsa samskiptaráðgjafa um öll mál. Ekki var talið rétt að bregðast við þeirri ábendingu, einkum með vísan til meðalhófs og friðhelgi einkalífs þeirra aðila sem um ræðir. Í umsögn Landssamtakanna Þroskahjálpar, dags. 31. maí 2022, var lögð áhersla á að hlutaðeigandi aðilar gæti að því að miðla ekki upplýsingum umfram það sem nauðsynlegt telst fyrir vinnslu mála. Gerðar hafa verið breytingar á frumvarpinu hvað þetta varðar, bæði með vísan til ábendinga Persónuverndar og Landssamtakanna Þroskahjálpar. Umsögn Ungmennafélags Íslands, dags. 3. júní 2022, sneri eingöngu að því að undirstrika mikilvægi starfs samskiptaráðgjafa og gaf því ekki tilefni til breytinga.

6. Mat á áhrifum.

Áhrif frumvarpsins ná til allra þeirra fjölbreyttu aðila sem tengjast íþrótt- og æskulýðsstarfi, þar á meðal barna og ungmenna.

Samkvæmt upplýsingum frá samskiptaráðgjafa íþrótt- og æskulýðsstarfs varðaði rúmlega helmingur mála sem bárust árið 2021 börn undir 18 ára aldri. Um 55% mála vörðuðu börn, 35% mála sneru að fullorðnu fólki, 5% mála vörðuðu bæði börn og fullorðna og í 5% tilfella átti aldur ekki við. Þannig er ljóst að þjónusta samskiptaráðgjafa íþrótt- og æskulýðsstarfs er mestmegnis við börn.

Samkvæmt fyrirbyggjandi tölfræði um skiptingu tilkynntra mála eftir kynjahlutfalli fyrir árið 2021 er ljóst að í 61% tilfella voru stúlkur eða konur meintir þolendur. Í 24% tilfella voru drengir eða karlar meintir þolendur og í 9% tilkynntra mála voru meintir þolendur bæði karlkyns og kvenkyns. Í 6% tilfella átti kyn ekki við. Þá voru drengir eða karlar meintir gerendur í 74% tilkynntra mála og stúlkur eða konur voru meintir gerendur í 10% tilkynntra mála. Í 6% tilfella voru meintir gerendur bæði karlkyns og kvenkyns og í 10% tilfella átti kyn ekki við. Þau atvik eða þær misgerðir sem hafa verið tilkynntar varða því öll kyn. Þó er ljóst að í meiri hluta mála eru stúlkur eða konur meintir þolendur og jafnframt eru drengir eða karlar oftast meintir gerendur.

Starf samskiptaráðgjafa íþrótt- og æskulýðsstarfs miðar m.a. að því að tryggja þeim sem orðið hafa fyrir atvikum eða misgerðum í íþrótt- og æskulýðsstarfi, þ.m.t. börnum og ungmennum, viðeigandi ráðgjöf og stuðning. Þær breytingar sem felast í frumvarpinu, m.a. um að skýra heimildir samskiptaráðgjafa til útgáfu ráðgefandi álita, eru til þess fallnar að hafa jákvæð áhrif á stöðu þessa hóps. Eins og að framan greinir eru stúlkur eða konur í meiri hluta hópsins. Þá miða breytingarnar sem felast í frumvarpinu að því að tryggja fullnægjandi heimildir til vinnslu persónuupplýsinga og þar með styrkja réttarvernd, þ.m.t. barna og ungmenna, á þann hátt að hvorki sé unnið með upplýsingar né þeim miðlað umfram það sem nauðsynlegt er til að markmið laganna náist, verði frumvarpið samþykkt.

Fyrirhuguð lagasetning á hvorki að hafa áhrif til aukins kostnaðar fyrir ríkissjóð né fyrir sveitarfélög.

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 laganna 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 árétta í því sambandi að samskiptaráðgjafi tekur mál ekki til meðferðar að eigin frumkvæði.

Vinnsla máls getur samkvæmt ákvæðinu falist í því að samskiptaráðgjafi afli upplýsinga um málið, m.a. með því að eiga viðtöl við viðeigandi aðila. Markmiðið 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 árétta að aðkoma samskiptaráðgjafa að málum er ávallt í formi ráðgjafar og tillagna til úrbóta og hefur ekki áhrif á lögbundin hlutverk annarra aðila, svo sem lögreglu og barnaverndar. Hann hefur ekki heimild til að taka ákvarðanir um rétt eða skyldur einstaklinga.

Um 2. gr.

Í ákvæðinu eru lagðar til breytingar á 6. gr. laganna. Í 1. mgr. er mælt fyrir um heimild samskiptaráðgjafa íþrótta- og æskulýðsstarfs til að vinna persónuupplýsingar sem tengjast framkvæmd starfsins. Þá veitir ákvæðið samskiptaráðgjafa heimild til að taka á móti upplýsingum frá þeim sem falla undir gildissvið laganna. Um mikilvæga heimild er að ræða til að samskiptaráðgjafi íþrótta- og æskulýðsstarfs geti sinnt hlutverki sínu með fullnægjandi hætti og þar með einnig til að markmið laganna náist. 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.

Um vinnslu persónuupplýsinga fer samkvæmt lögum um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, þar á meðal að meðalhófs sé gætt og að upplýsingum sé ekki miðlað umfram það sem nauðsynlegt er fyrir vinnslu tiltekins máls.

Í 2. mgr. er sérstaklega fjallað um heimild samskiptaráðgjafa til að miðla upplýsingum til þriðja aðila. Miðlunin er bundin við þá sem sjá um starfsemi sem fellur undir gildissvið laganna. Í ákvæðinu er sérstaklega áréttað að sú miðlun sem fram fer á grundvelli ákvæðisins sé ekki umfram það sem nauðsynlegt er fyrir framkvæmd laganna, þ.m.t. til að markmið þeirra náist. Rétt er að fram komi að frekari vinnsla þeirra sem taka á móti upplýsingunum 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 þagnarskylda samskiptaráðgjafa áréttuð. Rétt þykir að árétta hana sérstaklega þar sem stærstur hluti þeirra gagna sem samskiptaráðgjafi vinnur með er þess eðlis að einkahagsmunir þeirra aðila sem um ræðir vega þyngra en réttur almennings af því að vita um þau.

Um 4. gr.

Með ákvæðinu er lagt til að við 1. mgr. 8. gr. laganna bætist ný málsgrein þar sem sérstaklega er áréttað að í reglugerð þeirri sem ráðherra ber að setja á grundvelli laganna verði fjallað um fræðsluskyldu samskiptaráðgjafa. Samskiptaráðgjafi íþrótta- og æskulýðsstarfs vinnur með mikið magn af persónuupplýsingum og er mikilvægt að tryggja að viðeigandi þekking sé til staðar á þeim reglum sem gilda um meðferð og vinnslu persónuupplýsinga. Litið er svo á að besta leiðin til að tryggja slíka þekkingu sé með viðeigandi fræðslu sem tekur mið af gildandi reglum hverju sinni.

Um 5. gr.

Með ákvæðinu eru lagðar til breytingar á 2. mgr. 16. gr. íþróttalaga, nr. 64/1998, í því skyni að samræma 1. og 2. mgr. greinarinnar. Í 1. mgr. 16. gr. íþróttalaga er fjallað um takmarkanir sem gilda um störf einstaklinga sem hlotið hafa refsídóma og í 2. mgr. er fjallað um rétt yfirmanna eða stjórnenda til að fá upplýsingar úr sakaskrá. Í gildandi löggjöf ná reglur um annars

vegar ráðningarbann og takmarkanir á sjálfboðaliðastörfum og hins vegar reglur um rétt yfirmanna eða stjórnenda til upplýsinga úr sakaskrá ekki til sömu einstaklinga. Rétt þykir að samræmi sé þar á milli.

Með ákvæðinu er lögð til sú breyting að stjórnendur aðila sem falla undir íþróttalög og sinna börnum og ungmennum undir 18 ára aldri í íþróttastarfi eigi rétt á upplýsingum úr sakaskrá vegna umsækjenda um öll störf sem falla undir lögin. Í gildandi lögum nær rétturinn eingöngu til umsækjenda um störf við að sinna börnum og ungmennum undir 18 ára aldri sem er minni hópur en ráðningarbann skv. 1. mgr. 16. gr. íþróttalaga nær til.

Jafnframt er með ákvæðinu lagt til að skýrt verði kveðið á um að réttur stjórnenda aðila sem falla undir íþróttalög til upplýsinga úr sakaskrá vegna sjálfboðaliða nái eingöngu til þeirra sem falin er umsjón með börnum og ungmennum undir 18 ára aldri. Rétturinn til að krefjast sakavottorða samkvæmt gildandi lögum hefur verið túlkaður með þeim hætti að hann nái til allra sem hyggjast taka að sér sjálfboðaliðastarf, sem er stærri hópur en er bannað að taka þátt í sjálfboðaliðastarfi skv. 1. mgr. 16. gr. íþróttalaga.

Um 6. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.