

Tillaga til þingsályktunar

um aukið réttaröryggi sjálfboðaliða í skipulögðu íþrótt- og æskulýðsstarfi.

Flm.: Ingibjörg Isaksen, Sigurður Ingi Jóhannsson, Þórarinn Ingi Pétursson,
Stefán Vagn Stefánsson, Halla Hrunn Logadóttir.

Alþingi ályktar að fela dómsmálaráðherra að skipa starfshóp sem greini réttarstöðu sjálfboðaliða sem starfa í skipulögðu íþrótt- og æskulýðsstarfi, sbr. íþróttalög, nr. 64/1998 og æskulýðslög, nr. 70/2007. Markmið starfshópsins verði að finna leiðir til að skýra réttarstöðu og auka réttaröryggi sjálfboðaliða, m.a. með hliðsjón af mögulegri skaðabótaábyrgð og refsí-ábyrgð, leiðir til að auka tryggingavernd, skýra innbyrðis réttarstöðu sjálfboðaliða og aðila sem hafa umsjón með starfinu, sem og að auka öryggi sjálfboðaliða við störf þeirra. Þá verði hópnum falið að leggja til breytingar á lögum og reglugerðum þar sem þess er talin þörf til að framangreindu markmiði verði náð.

Í starfshópnum skuli eiga sæti fulltrúar frá mennta- og barnamálaráðuneyti, fjármála- og efnahagsráðuneyti, Íþrótt- og Ólympíusambandi Íslands (ÍSí), ríkissaksóknara, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, samskiptaráðgjafa íþrótt- og æskulýðsstarfs, Samtökum fyrirtækja í fjármálapjónustu, umboðsmanni barna, Ungmennafélagi Íslands (UMFÍ), Æskulýðsráði, og Æskulýðsvettvanginum.

Starfshópurinn skili ráðherra skýrslu með niðurstöðum ásamt tillögu að aðgerðaáætlun eigi síðar en í lok árs 2025. Í skýrslunni komi m.a. fram:

- Greining á lagaumhverfi sjálfboðaliða í skipulögðu íþrótt- og tómstundastarfi og tillögur til breytinga á lögum og reglugerðum með það að markmiði að skýra réttarstöðu og auka réttaröryggi sjálfboðaliða í skipulögðu íþrótt- og æskulýðsstarfi, m.a. með hliðsjón af tryggingavernd og að auka öryggi þeirra við sjálfboðastörf í skipulögðu íþrótt- og æskulýðsstarfi.
- Tillögur til breytinga á lögum og reglugerðum með það að markmiði að koma í veg fyrir að sjálfboðaliðar verði gerðir persónulega ábyrgir fyrir tjóni við sjálfboðastarf í skipulögðu íþrótt- og æskulýðsstarfi nema sýnt sé fram á ásetning eða stórfellt gáleysi.
- Niðurstaða úttektar á þjálfun og fræðslu til sjálfboðaliða í skipulögðu íþrótt- og æskulýðsstarfi og tillögur til úrbóta með sérstakri áherslu á öryggismál og ábyrgð aðila sem hafa umsjón með slíku starfi.
- Tillaga að tímasettri aðgerðaáætlun með það að markmiði að stuðla að öryggi þátttakenda og sjálfboðaliða með kerfisbundnum hætti, þ.m.t. að styrkja eftirlit og stuðning við skipulagt íþrótt- og æskulýðsstarf.

Ráðherra kynni Alþingi skýrsluna fyrir lok árs 2026 ásamt tillögu að aðgerðaáætlun og leggi í kjölfarið fram tillögur til breytinga á lögum og reglugerðum þar sem þess er talin þörf til að ná fram markmiðum þingsályktunar þessarar.

Greinargerð.

Sjálfboðaliðar eru burðarás í íþrótt- og æskulýðsstarfi þar sem þeir stuðla að vellíðan og félagslegri þátttöku barna og ungmenna í slíku starfi. Þeir vinna af einlægum vilja til að efla

samfélag sitt án þess að þiggja laun fyrir og taka að sér fjölbreytt verkefni, allt frá þjálfun barna og ungmenna til aðstoðar við fjáröflun og skipulag viðburða. Hins vegar getur staða sjálfboðaliða verið ótrygg, einkum þegar kemur að lagalegri ábyrgð. Dæmi eru um að sjálfboðaliðar hafi orðið persónulega ábyrgir vegna atvika sem þeir bera í raun litla eða enga ábyrgð á. Þetta skapar óvissu og ótta sem getur dregið úr vilja einstaklinga til að taka þátt í sjálfboðastarfi.

Markmiðið með tillögu þessari er að kanna hvaða leiðir eru færar til að efla réttarvernd sjálfboðaliða í skipulögðu íþróttá- og æskulýðsstarfi og koma í veg fyrir að sjálfboðaliðar verði gerðir persónulega ábyrgir fyrir tjóni sem á sér stað við sjálfboðastarf í skipulögðu íþróttá- og æskulýðsstarfi nema sýnt sé fram á ásetning eða stórfellt gáleysi viðkomandi. Þar verði m.a. kannað hvernig tryggingavernd er almennt háttáð þegar kemur að sjálfboðaliðastarfi í íþróttastarfi, sbr. íþróttalög, og skipulagðri félags- og tómsundastarfsemi félaga eða félagasamtaka, sbr. æskulýðslög. Jafnframt verði horft til þess hvort og þá hvaða leiðir eru færar til að færa refsíábyrgð af sjálfboðaliðum yfir á þann aðila sem sjálfboðaliði starfar fyrir, t.d. ef sérstakar aðstæður eru fyrir hendi, m.a. með hliðsjón af lögum nr. 103/2023, um breytingu á lögum um heilbrigðisþjónustu, lögum um landlækni og lýðheilsu og lögum um réttindi sjúklinga (refsíábyrgð heilbrigðisstofnana og rannsókn alvarlegra atvika). Einnig verði lögð áhersla á að bæta fræðslu og stuðning til að auka öryggi í skipulögðu íþróttá- og æskulýðsstarfi og bæta þannig umhverfi fyrir sjálfboðaliða.

Skipulagt íþróttá- og æskulýðsstarf.

Samkvæmt 1. gr. æskulýðslaga er með æskulýðsstarfi átt við skipulagða félags- og tómsundastarfsemi þar sem börn og ungmenni starfa saman í frístundum sínum að hugsjónum, markmiðum og áhugamálum sem þau sjálf meta að verðleikum. Skv. 2. gr. laganna taka þau til starfsemi félaga og félagasamtaka sem sinna æskulýðsmálum á frjálsum áhugamannagrundvelli, enda byggist félagsstarfsemin fyrst og fremst á sjálfboðastarfi og eigin fjármögnun, og annarrar starfsemi þar sem einkum ófélagsbundnu æskufólki í skipulögðu æskulýðsstarfi er sinnt.

Samkvæmt 1. gr. íþróttalaga er með íþróttum átt við hvers konar líkamlega þjálfun er stefnir að því að auka líkamlegt og andlegt atgervi, heilbrigði og hreysti en lögin taka ekki til íþróttaiðkunar er fram fer sem liður í starfsemi heilbrigðisstofnana eða heilsuræktarstöðva. Íþróttá- og Ólympíusamband Íslands er æðsti aðili frjálsrar íþróttastarfsemi í landinu og í erlendum samskiptum íþróttahreyfingarinnar, skv. 5. gr. laganna. Þar segir jafnframt að Ungmennafélag Íslands séu sjálfstæð félagasamtök á sviði íþróttá. Þá er landinu skipt í íþróttáheruð og sjá ÍSÍ og UMFÍ um skiptingu þeirra skv. 6. gr. íþróttalaga.

Álitsgerð til ÍSÍ og skýrsla starfshóps ÍSÍ og UMFÍ.

Í greinargerð sem Viðar Már Matthíasson lögmaður, fyrrverandi dómari við Hæstarétt og fyrrverandi prófessor við lagadeild Háskóla Íslands, vann fyrir ÍSÍ í maí 2023 segir að meginreglan sé sú að sjálfboðaliðar sem valda öðrum líkams- eða munatjóni í sjálfboðastarfi með skaðabótaskyldum hætti beri persónulega ábyrgð á því tjóni á sama hátt og aðrir einstaklingar. Grundvöllur þeirrar ábyrgðar sé sakarreglan, þ.e. að sjálfboðaliði hafi valdið tjóninu af ásetningi eða með gáleysi. Í einhverjum tilfellum geti sjálfboðaliði verið í sömu stöðu og starfsmaður og skaðabótaskylda á tjóni sem hann kann að valda færast því yfir til íþróttfélagsins. Í skýrslunni er bent á að tryggingar á vegum íþróttfélags bæti stöðu sjálfboðaliðans til muna verði hann sjálfur fyrir tjóni eða valdi öðrum tjóni þannig að af hljótist skaðabótaábyrgð. Engar tryggingar leysi þó sjálfboðaliðann undan refsíábyrgð.

Sú tillaga sem hér er lögð fram byggist á niðurstöðum skýrslu vinnuhóps ÍSÍ og UMFÍ um stöðu og starfsumhverfi sjálfbóðaliða innan íþróttahreyfingarinnar sem kom út árið 2024. Tillagan sýnir fram á nauðsyn þess að styrkja umgjörð sjálfbóðaliðastarfs með aukinni vernd og stuðningi. Markmiðið er að skapa réttlát og örugg starfsskilyrði sem hvetja til áframhaldandi þátttöku sjálfbóðaliða.

Í skýrslu vinnuhóps ÍSÍ og UMFÍ kemur fram að UMFÍ sé með ábyrgðartryggingu og slysatryggingu fyrir sjálfbóðaliða á vegum UMFÍ. Þá segir að Slysavarnafélagið Landsbjörg virðist vera með heildstæða stefnu í þessum málum og tryggi meðlimi sína fyrir slysum og vegna skaðabótaábyrgðar gagnvart þriðja aðila vegna líkamstjóns eða skemmdra muna. Einnig tryggi félagið búnað sinn. Jafnframt segir að sum sveitarfélög hafi tryggingar vegna iðkenda sem eiga lögheimili í sveitarfélaginu. Af framangreindu má ráða að íþróttafélög, íþróttahéruð og sérsambönd geti tryggt iðkendur, starfsfólk og sjálfbóðaliða við íþróttastarfsemi en mikilvægt er að réttarstaða sjálfbóðaliða í skipulögðu íþrótt- og æskulýðsstarfi sé könnuð heildstætt.

Í framangreindri skýrslu ÍSÍ og UMFÍ er bent á að aðilar sem hafa umsjón með sjálfbóðaliðum sem starfa á þeirra vegum í skipulögðu íþróttastarfi ættu að vera meðvitaðir um hvernig tryggingavernd sjálfbóðaliðanna sé háttáð og upplýsa þá þar um, auk þess að hvetja sjálfbóðaliða til að kanna hvaða vernd þeirra eigin tryggingar veiti þeim. Tekið er fram að helstu tryggingar fyrir sjálfbóðaliða séu ábyrgðartrygging, til verndar skaðabótakröfum vegna tjóns sem þeir kunna að valda, og slysatrygging, sem bætir líkamstjón sem þeir verða fyrir í starfi. Fjölskyldu- og heimilstryggingar geti stundum veitt takmarkaða vernd en mikilvægt sé að kanna skilmála þeirra sérstaklega.

Áherslur starfshóps.

Sem fyrr segir er með tillögunni gert ráð fyrir því að skipaður verði starfshópur sem greini réttarstöðu sjálfbóðaliða í skipulögðu íþrótt- og æskulýðsstarfi, með það að markmiði að finna leiðir til að skýra réttarstöðu og auka réttaröryggi sjálfbóðaliða. Með vísan til þess sem rakið er hér að framan telja flutningsmenn mikilvægt að í skýrslu starfshópsins verði m.a. fjallað um eftirfarandi:

Öryggismál sjálfbóðaliða og þátttakenda.

- Mikilvægi þess að skýra betur skipulag og ábyrgðarkeðju innan skipulagðs íþrótt- og æskulýðsstarfs með þeim hætti að ljóst sé hverju sinni hvaða ábyrgð viðkomandi verkefni feli í sér og hvaða aðili beri þá ábyrgð.
- Að sjálfbóðaliðar fái nauðsynlega fræðslu og upplýsingar svo að þeim sé ljóst í hverju verkefni þeirra felist hverju sinni og hver beri ábyrgð á framkvæmd verkefnisins.
- Hvernig skuli tryggja að öll samtök og aðilar innan þeirra sem eru í skipulögðu íþrótt- og æskulýðsstarfi innleiði samræmda, staðlaða öryggisferla og viðbragðsáætlanir til að bregðast við óvæntum atvikum.

Aukið réttaröryggi og tryggingavernd.

- Hvort og hvernig skuli innleiða samræmt tryggingakerfi sem tryggi sjálfbóðaliðum vernd gegn tjóni eða slysum sem kunna að verða við störf þeirra.
- Hvernig útfæra skuli skyldu til að tryggja sjálfbóðaliða þannig að þeir séu, líkt og launþegar almennt, ávallt tryggðir í gegnum þau samtök sem þeir starfa fyrir í skipulögðu íþrótt- og æskulýðsstarfi eða aðila innan þeirra, án þess að þurfa að bera aukinn kostnað, með vísan til meginreglu skaðabótaréttar um vinnuveitendaábyrgð. Skaðabótaábyrgð

vegna slysa eða tjóna sem verða í starfi sjálfboðaliða skuli því, að tilteknum skilyrðum uppfylltum, fyrst og fremst falla á samtök eða aðila innan þeirra sem standa fyrir viðkomandi starfsemi.

- c. Hvaða leiðir séu færar til að útfæra sérstakar viðbótartryggingar sem taki til tilvika þar sem ásetningur eða stórfellt gáleysi sjálfboðaliða hefur leitt til tjóns.
- d. Hvernig tryggja skuli að sjálfboðaliðar njóti aðstoðar og stuðnings við lausn mála sem varða skaðabætur eða lögfræðileg álitamál vegna atvika sem leitt hafa til tjóns.

Tillagan sýnir fram á nauðsyn þess að styrkja umgjörð skipulagðs sjálfboðaliðastarfs með því að skýra réttarstöðu sjálfboðaliða, efla réttarvernd þeirra og skapa öruggari starfsskilyrði sem hvetja til áframhaldandi þátttöku sjálfboðaliða í slíku starfi. Flutningsmenn leggja áherslu á mikilvægi þess að tekið sé heildstætt á málaflokknum til að ná fram samræmi þegar kemur að réttarstöðu og tryggingavernd sjálfboðaliða, þannig að þeir séu ekki tryggðir með mismunandi hætti innan skipulagðs íþrótta- og æskulýðsstarfs. Það sé grunnforsenda þess að hægt sé að viðhalda og efla hið mikilvæga starf sem sjálfboðaliðastarfið er í samfélaginu.