

Drög að frumvarpi til laga

um samskiptaráðgjafa íþróttá- og æskulýðsstarfs. Frá mennta- og menningarmálaráðherra.

I. kafli

Gildissvið, markmið og orðskýringar

1. gr.

Gildissvið

Starfssvið samskiptaráðgjafa íþróttá- og æskulýðsstarfs nær til skipulagðrar starfsemi á vegum Íþróttá- og Ólympíusambandsins, Ungmennafélags Íslands, æskulýðssamtaka sem starfa á grundvelli æskulýðslaga og aðila sem gera samning við það ráðuneyti sem fer með íþróttá- og æskulýðsmál um rekstrarframlag vegna sambærilegrar starfsemi.

2. gr.

Markmið

Markmið laga þessara er að íþróttá- og æskulýðsstarf fari fram í öruggu umhverfi þar sem börn, unglingar og fullorðnir, óháð kynferði eða stöðu að öðru leyti, geta stundað íþróttir eða æskulýðsstarf og leitað sér aðstoðar eða réttar síns vegna atvika og misgerða sem þar koma upp án ótta við afleiðingarnar.

3. gr.

Orðskýringar

Með atvikum og misgerðum í lögum þessum er átt við andlegt, líkamlegt og kynferðislegt ofbeldi og áreitni, einelti og önnur sambærileg tilvik. Með því er átt við:

1. Einelti: Síendurtekin hegðun sem almennt er til þess fallin að valda vanlíðan hjá þeim sem fyrir henni verður, svo sem að gera lítið úr, móðga, særa, hunsa eða ógna viðkomandi eða að valda honum ótta. Skoðanaágreiningur eða ágreiningur vegna ólíkra hagsmuna fellur ekki hér undir.

2. Ofbeldi: Hvers kyns hegðun sem leiðir til, eða gæti leitt til, líkamlegs eða sálræns skaða eða þjáninga þess sem fyrir henni verður, einnig hótun um slíkt, þvingun eða handahófskennda sviptingu frelsis.

3. Kynbundin áreitni: Hegðun sem tengist kyni þess sem fyrir henni verður, er í óþökk viðkomandi og hefur þann tilgang eða þau áhrif að misbjóða virðingu viðkomandi og skapa aðstæður sem eru ógnandi, fjandsamlegar, niðurlægjandi, auðmýkjandi eða móðgandi fyrir viðkomandi.

4. Kynferðisleg áreitni: Hvers kyns kynferðisleg hegðun sem er í óþökk þess sem fyrir henni verður og hefur þann tilgang eða þau áhrif að misbjóða virðingu viðkomandi, einkum þegar hegðunin leiðir til ógnandi, fjandsamlegra, niðurlægjandi, auðmýkjandi eða móðgandi aðstæðna. Hegðunin getur verið orðbundin, táknræn og/eða líkamleg.

II. kafli

Starf samskiptaráðgjafa

4. gr.

Samskiptaráðgjafi íþrótta- og æskulýðsstarfs

Ráðherra setur á fót starf samskiptaráðgjafa íþrótta- og æskulýðsstarfs til fimm ára í senn. Eftir 1. janúar 2023 getur ráðherra lagt niður starf samskiptaráðgjafa íþrótta- og æskulýðsstarfs að fenginni umsögn hagsmunaaðila.

Samskiptaráðgjafi íþrótta- og æskulýðsstarfs skal hafa háskólamenntun og þekkingu sem nýtist í starfi.

5. gr.

Hlutverk samskiptaráðgjafa íþrótta- og æskulýðsstarfs

Samskiptaráðgjafi íþrótta- og æskulýðsstarfs hefur það hlutverk að bæta umgjörð þeirra samtaka og félaga, sem falla undir lög þessi, í samráði við þau. Hann skal leitast við að tryggja öryggi þeirra sem taka þátt í starfi þeirra samtaka og félaga.

Hlutverk sitt rækir hann meðal annars með því að:

1. Koma með virkum hætti á framfæri upplýsingum til þeirra, sem taka þátt í starfsemi þeirra félaga eða samtaka sem falla undir lög þessi, um atvik og misgerðir í þeim tilgangi að auka þekkingu og stuðla að réttum viðbrögð við þeim.

2. Leiðbeina þeim einstaklingum sem til hans leita vegna atvika eða misgerða, sem orðið hafa í eða í tengslum við skipulagt starf þeirra félaga eða samtaka sem falla undir lög þessi, 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 eða félög, sem falla undir lög þessi, að setja sér viðbragðsáætlanir vegna atvika eða misgerða sem verða í starfi þeirra og stuðla að samræmingu á landsvísu, eftir atvikum í samráði við Íþrótta- og Ólympíusambandi Íslands, Ungmennafélag Íslands, æskulýðssamtök eða önnur samtök sem falla undir lög þessi.

4. Fylgjast með rannsóknum og þróun á verksviði samskiptaráðgjafa íþrótta- og æskulýðsstarfs og koma upplýsingum á framfæri við Íþrótta- og Ólympíusamband Íslands, Ungmennafélag Íslands, æskulýðssamtök eða önnur samtök sem falla undir lög þessi.

5. Taka saman upplýsingar um starfsemi samskiptaráðgjafa íþrótta- og æskulýðsstarfs og þær tilkynningar sem honum hafa borist á liðnu almanaksári.

Stjórnsýslulög, nr. 37/1993, gilda ekki um starfsemi samskiptaráðgjafa íþrótta- og æskulýðsstarfs.

6. gr.

Framkvæmd starfs

Samskiptaráðgjafi íþrótta- og æskulýðsstarfs er í störfum sínum óháður fyrirmælum frá öðrum. Hann veitir einungis ráðgjöf byggða á bestu þekkingu hverju sinni.

Gefa skal árlega skýrslu til ráðherra um starfsemi samskiptaráðgjafa íþrótta- og æskulýðsstarfs á liðnu almanaksári.

Samskiptaráðgjafa íþróttá- og æskulýðsstarfs er ekki heimilt að innheimta gjald af notendum vegna þjónustu sem hann lætur þeim í té.

Við meðferð og öflun persónuupplýsinga skal Samskiptafulltrúi íþróttá- og æskulýðsstarfs gæta þess að þær séu unnar með sanngjörnum, málefnalegum og lögmætum hætti og að öll meðferð þeirra sé í samræmi við vandaða vinnsluhætti persónuupplýsinga samkvæmt fyrirmælum laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga nr. 90/2018 og lögum um opinber skjalasöfn, nr. 77/2014 með áorðnum breytingum. Gæta skal þess að upplýsingar sem aflað er séu viðeigandi og ekki umfram það sem nauðsynlegt er miðað við tilgang þeirra og að þær séu áreiðanlegar og uppfærðar eftir þörfum.

7. gr.

Þagnarskylda

Samskiptaráðgjafa íþróttá- og æskulýðsstarfs er óheimilt að skýra frá þeim atriðum sem hann verður áskynja í starfi sínu og leynt eiga að fara. Þagnarskyldan helst þótt látið sé af starfi.

Samþykki þess sem til hans leitar eða forráðamanns, ef við á, leysir samskiptaráðgjafa íþróttá- og æskulýðsstarfs undan þagnarskyldu.

Þagnarskylda samskiptaráðgjafa íþróttá- og æskulýðsstarfs nær ekki til atvika sem ber að tilkynna lögum samkvæmt, t.d. þegar tilkynningarskylda er fyrir hendi samkvæmt barnaverndarlögum, nr. 80/2002.

Samskiptaráðgjafi íþróttá- og æskulýðsstarfs getur, óháð þagnarskyldu viðkomandi aðila, krafist þá aðila sem skipuleggja eða bera ábyrgð á íþróttá- eða æskulýðsstarfi um allar þær upplýsingar sem hann metur nauðsynlegar til að hann geti sinnt hlutverki sínu og er viðkomandi aðilum þá skylt að láta honum í té umbeðnar upplýsingar.

III. kafli

Önnur ákvæði

8. gr.

Stjórnvaldsfyrirmæli

Ráðherra getur með reglugerð sett nánari reglur um starfsemi samskiptaráðgjafa íþróttá- og æskulýðsstarfs, m.a. um kynningarstarf, útgáfumál og starfsskilyrði samskiptaráðgjafa, s.s. starfshlutfall og staðsetningu hans.

Ráðherra er heimilt að fela þriðja aðila með samningi að sinna hlutverki samskiptaráðgjafa íþróttá- og æskulýðsstarfs.

9. gr.

Gildistaka

Lög þessi taka gildi 1. apríl 2019.

IV. kafli

Breytingar á öðrum lögum

10. gr.

Breytingar á öðrum lögum

Við íþróttalög, nr. 64/1998, bætist ný svohljóðandi grein, sem verður 16. gr.:

Óheimilt er að ráða til starfa hjá aðilum, sem falla undir lög þessi og sinna íþróttastarfi, einstaklinga sem hlotið hafa refsídóm vegna brota á ákvæðum XXII. kafla almennra hegningarlaga, nr. 19/1940. Sama gildir um þá sem hlotið hafa refsídóm fyrir brot gegn

ákvæðum laga um ávana- og fíkniefni, nr. 65/1974, á síðastliðnum fimm árum. Ákvæði þetta nær einnig til þeirra sem falin er umsjón með íþróttastarfi á grundvelli sjálfbóðaliðastarfs.

Við ráðningu til starfa hjá þeim aðilum sem falla undir lög skal ávallt liggja fyrir sakavottorð og upplýsingar úr sakaskrá um það hvort umsækjandi hafi hlotið refsidóm vegna brota á ákvæðum XXII. kafla almennra hegningarlaga. Á þetta við hvort sem einstaklingur hyggst taka að sér launað starf eða sjálfbóðaliðastarf.

Ákvæði til bráðabirgða

Fram til 1. apríl 2019 er ráðherra heimilt að undirbúa gildistöku laganna meðal annars með því að útvista starfi samskiptaráðgjafa íþróttá- og æskulýðsstarfs til þriðja aðila, ráða í starfið og setja reglugerð.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er unnið í mennta- og menningarráðuneyti á grundvelli vinnu starfshóps sem skipaður var 19. mars 2018 í kjölfar yfirlýsinga íþróttakvænna undir myllumerkinu #ég líka (#metoo) ásamt frásögnum þeirra. Starfshópin skipuðu Óskar Þór Ármannsson (formaður), Valgerður Þórunn Bjarnadóttir, Elísabet Pétursdóttir, Jóna Pálsdóttir og Guðni Olgeirsson frá mennta- og menningarmálaráðuneytinu, Ása Ólafsdóttir frá Íþróttá- og Ólympíusambandi Íslands (hér eftir nefnt ÍSÍ), Auður Inga Þorsteinsdóttir frá Ungmennafélagi Íslands (hér eftir nefnt UMFÍ), Heiðrún Janusardóttir frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga og Hafdís Inga Helgudóttir Hinriksdóttir frá #ég líka (#metoo) hreyfingu íþróttakvænna. Starfshópnum var ætlað að gera tillögur um aðgerðir, m.a. með því að skoða þá verkferla sem gilda og gera tillögur til úrbóta þar sem þess er þörf.

Með frumvarpi þessu er lagt til að stofnað verði til starfs sérstaks samskiptaráðgjafa íþróttá- og æskulýðsstarfs sem skal hafa það meginhlutverk að bæta umgjörð til að tryggja öryggi þeirra sem taka þátt í starfi þeirra samtaka og félaga sem frumvarp þetta nær til. Hlutverk samskiptaráðgjafans er nánar skilgreint í 5. gr. frumvarpsins en að mati starfshópsins er afar brýnt að starfinu verði komið á fót með lögum en það er forsenda þess að meginmarkmiði frumvarpsins verði náð. Í þessu samhengi ber að nefna að frumvarpið veitir samskiptafulltrúanum heimild til krefja þá sem skipuleggja eða bera ábyrgð á íþróttá- og æskulýðsstarfi um allar þær upplýsingar sem hann metur nauðsynlegar til að sinna hlutverki sínu og er viðkomandi aðilum þá skylt að afhenda honum umbeðnar upplýsingar, óháð þagnarskyldu viðkomandi aðila.

Íþróttá- og æskulýðsstarf á Íslandi er viðamikil. Samkvæmt tölum ÍSÍ frá árinu 2017 voru tæplega 100 þúsund iðkendur á öllum aldri sem stunduðu íþróttir innan íþróttahreyfingarinnar. Af þessum tölum má sjá að það er mikill fjöldi barna og fullorðinna sem iðka íþróttir og sækja æskulýðsstarf af einhverju tagi. Ábyrgð félaga, samtaka, þjálfara og annarra sem að þessu starfi koma er því mikil hvað varðar umgjörð og öryggi iðkenda.

Bent hefur verið á með rannsókn (David, P. (2004). *Human Rights in Youth Sport: A Critical Review of Children's Rights in Competitive Sport*. London: Taylor & Francis) að talið sé að um 20% barna sem taka þátt í keppnisíþróttum séu mögulega í hættu á því að verða fyrir einhvers konar ofbeldi, valdbeitingu og/eða misnotkun og að 10% þeirra séu fórnarlömb mannréttindabrota af einhverju tagi. Þá hafa erlendar rannsóknir (Auweele, Y. V., Opendacker, J., Vertommen, T., Boen, F., Van Niekerk, L., De Martelaer, K., og De Cuyper,

B. (2008). Unwanted sexual experiences in sport: Perceptions and reported prevalence among flemish female student-athletes. *International Journal of Sport and Exercise Psychology*, 6(4), 354–365) einnig sýnt að innan íþróttá geta skapast aðstæður þar sem misnotkun eða fyrirfram skipulagt ofbeldi getur átt sér stað. Gerandi getur verið allt frá valdamiklum aðila, svo sem þjálfara, eða jafningja sem iðkar íþróttina einnig. Slíkir atburðir geta átt sér stað á öllum sviðum íþróttanna, allt frá skólaíþróttum og upp í afreksíþróttir. Niðurstöður þessara rannsókna eru í samræmi við það sem fram kemur í frásögnum íþróttakvenna á Íslandi en þar eru gerendur ýmist stjórnarmenn, þjálfarar, aðrir iðkendur eða aðrir sem koma að íþróttastarfi að einhverju leyti. Margar frásagnanna eiga það sammerkt að íþróttakonurnar voru hræddar við að segja frá óréttlæti sem þær höfðu verið beittar vegna ótta við afleiðingar þess að segja frá.

Þrátt fyrir að framangreindar rannsóknir fjalli um íþróttir og áður nefndum starfshópi hafi verið komið á fót í kjölfar frásagna íþróttakvenna þá var það mat starfshópsins að nauðsynlegt er að láta þetta frumvarp hafa víðtækara gildissvið en að ná eingöngu til samtaka og félaga sem standa fyrir íþróttastarfi. Vegna þess nær frumvarpið einnig til æskulýðssamtaka sem starfa á grundvelli æskulýðslaga og félaga sem gera samning við mennta- og menningarmálaráðuneyti um rekstrarframlag vegna sambærilegrar starfsemi, eins og til dæmis Skáksambands Íslands og Bridgesambands Íslands. Í starfshópnum ríkti samhugur um að full ástæða væri til að huga að öryggi þeirra sem stunda eða starfa við hvers konar íþróttá- og æskulýðsstarf.

Þegar áform um frumvarp þetta voru á samráðsgátt stjórnvalda barst umsögn frá Umboðsmanni barna. Þar var rakið að í barnasáttmálanum, sbr. lög nr. 19/2013, er að finna sérstaka áherslu á vernd barna gegn ofbeldi í 19. gr. sáttmálans auk þess sem í stjórnarskrá er áréttað að börnum skuli í lögum tryggð sú vernd og umönnun sem velferð þeirra krefst. Í því felst m.a. að nauðsynlegt er að tryggja börnum fullnægjandi vernd gegn hvers kyns ofbeldi með lögum. Umboðsmaður barna bendir á að börn eru stór hluti af iðkendahóp íþróttá- og æskulýðsstarfs og því er að hans mati afar mikilvægt að tryggt sé að þau njóti verndar gegn hvers kyns ofbeldi. Eru þessi sjónarmið Umboðsmanns barna í samræmi við markmið frumvarps þessa en það er að börn og fullorðnir geti stundað íþróttir eða æskulýðsstarf í öruggu umhverfi, óháð kyni eða stöðu að öðru leyti, og leitað sér aðstoðar eða réttar síns vegna atvika sem þar koma upp án ótta við afleiðingarnar. Mennta- og menningarmálaráðuneytið tekur undir sjónarmið Umboðsmanns barna og telur þau áréttá enn frekar mikilvægi þess að frumvarp þetta verði að lögum.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Íþróttakonur sendu frá sér yfirlýsingu í vegna #metoo þar sem kom fram að þær sættu sig ekki við þá mismunun, ofbeldi og áreitni sem hefur viðgengist á vettvangi íþróttá fram til þessa. Meðal þess sem fram kom í yfirlýsingunni var að konum yrði gert kleift að segja frá ofbeldi án þess að það kæmi niður á framtíðarmöguleikum þeirra innan íþróttarinnar og að á þær yrði hlustað, staðið með þeim og þeim trúað. Undir yfirlýsinguna skrifuðu 462 íþróttakonur. Samhliða yfirlýsingunni og undirskriftum sendu íþróttakonurnar frá sér 62 frásagnir sem lýstu margskonar ofbeldi, áreitni, mismunum, niðurlægingum og annarskonar misrétti sem þær höfðu orðið fyrir innan íþróttá. Frásagnirnar vöktu upp mikil viðbrögð í samfélaginu þar sem að alvarleiki frásagnanna var í mörgum tilvikum mikill. Mörg atvikin áttu sér stað þegar konurnar voru undir 18 ára aldri ásamt því sem í sumum tilvikum var um brot að ræða sem eru refsiverð samkvæmt ákvæðum almennra hegningarlaga, nr. 19/1940.

Í kjölfar yfirlýsingarinnar fundaði Lilja D. Alfreðsdóttir, mennta- og menningarmálaráðherra, með fulltrúum #ég líka (#metoo) hreyfingar íþróttakvenna, forseta

ÍSí og framkvæmdastjóra UMFÍ. Á fundinum var rætt um aðgerðir til að koma í veg fyrir kynferðislega og kynbundna áreitni, ofbeldi og einelti. Ráðherra ákvað að setja á fót starfshóp sem ætlað var að vinna hratt og örugglega að útfærslu á aðgerðum og framkvæmd þeirra þannig að raunverulegur árangur náist.

Frá upphafi var starfshópnum ljóst að ræða þyrfti mjög breitt svið ef ná ætti utan um vandann. Meðal þess sem starfshópurinn gerði var að fara yfir ákvæði ýmissa laga er lúta að jafnrétti, áreitni og ofbeldi í lögum. Einnig var litið til grunnskólalaga, nr. 91/2008, og æskulýðslaga, nr. 70/2007. Starfshópnum var ljóst að nokkur félög höfðu þá þegar kallað eftir að sett yrði á fót fagråd, umboðsmaður iðkenda eða sambærilegt úrræði sem hefði það hlutverk að hugsa um hag íþróttafólks, þarfir þeirra, réttindi og fleira. Starfshópurinn opnaði síðu á samráðsgátt stjórnarráðsins þar sem félögum og almenningi var frjálst að senda inn ábendingar eða tillögur til starfshópsins. Í gegnum þá gátt bárust tillögur um að það væri nauðsynlegt að koma á fót úrræði sem hefði sama hlutverk og áður nefnd félög höfðu kallað eftir. Að teknu tilliti til þess sem að framan greinir er talið afar brýnt að setja á fót samskiptaráðgjafa íþrótt- og æskulýðsstarfs. Þá var það mat áður nefnds starfshóps að afar brýnt væri að setja ákvæði í íþróttalög sem mælti fyrir um að óheimilt væri að ráða til starfa einstaklinga eða þiggja framlag þeirra sem sjálfbodaliða hafi þeir hlotið refsíðom fyrir brot gegn ákvæðum kynferðisbrotakafila almennra hegningarlaga. Sama gildir um þá sem hlotið hafa refsíðom fyrir brot gegn ákvæðum laga um ávana- og fíkniefni, nr. 65/1974, á síðastliðnum fimm árum.

3. Meginefni frumvarpsins.

Með frumvarpinu er lagt til að stofnað verði tímabundið til starfs samskiptaráðgjafa íþrótt- og æskulýðsstarfs. Markmiðið er að íþrótt- og æskulýðsstarf verði öruggt umhverfi þar sem börn og fullorðnir, óháð kyni eða stöðu að öðru leyti, geta stundað íþróttir eða æskulýðsstarf og leitað sér aðstoðar eða réttar síns vegna atvika og misgerða sem þar koma upp án ótta við afleiðingarnar. Með þessu er þó ekki sagt að íþrótt- og æskulýðsstarf hafi verið óöruggur staður fram til þessa en að teknu tilliti til yfirlýsinga og frásagna íþróttakvenna er ljóst að það þarf að taka til hendinni og tryggja öryggi þátttakenda þegar kemur að atvikum og misgerðum og öðrum atvikum sem verða í eða í tengslum við starf þeirra samtaka og félaga sem falla undir frumvarp þetta.

Afar brýnt er að slíkt úrræði verði sett á fót en fyrir liggur að innan íþrótt koma upp aðstæður þar sem óeðlilegir og jafnvel ofbeldisfullir atburðir eru sagðir eðlilegur hluti af íþróttunum. Til stuðnings framansögðu má benda á norska rannsókn (Fasting, K., Brackenridge, C. H. og Sundgot-Borgen, J. (2003). Experiences of sexual harassment and abuse amongst Norwegian elite female athletes and nonathletes. *Research Quarterly for Exercise and Sport*, 74(1), 84–97.) þar sem þolendur greindu frá að þjálfari þeirra hafi meira og minna haft algjört vald yfir þeim á meðan íþróttaiðkun stóð og því hafi þær ekki getað mótmælt eða spynt á móti ofbeldi. Fram kom í rannsókninni að þjálfarar hafi nálgast þolendur í ferðalögum, á heimili þjálfara og í bílferðum til og frá æfingum. Svarendur rannsóknarinnar sögðust jafnframt hafa óttast að verða útskúfaðar frá íþróttinni og að vera ekki trúað. Það, ásamt því að þjálfarinn væri góður þjálfari, hafi svo viðhaldið ofbeldinu og komið í veg fyrir að sagt væri frá. Í sömu rannsókn kom fram að í 9 af 10 málum tældi þjálfari iðkendur í formi verðlauna eða spilaði með tilfinningar þolandans í formi skammar og samviskubits. Því miður þá virðist raunveruleikinn hér á Íslandi vera sambærilegur en slíkt kemur skýrlega fram við lestur frásagna íþróttakvenna. Vegna þess er hlutverk samskiptaráðgjafa íþrótt- og æskulýðsstarfs samkvæmt 2. tölul. 2. mgr. 5. gr. frumvarpsins að leiðbeina þeim einstaklingum sem til hans leita vegna atvika og misgerða, sem orðið hafa í eða í tengslum við

skipulagt starf þeirra aðila sem falla undir lög. Afar mikilvægt er að það er ekki skilyrði að atvik eða misgerðir hafi átt sér stað á æfingartíma eða þess háttar heldur nær starfsvið hans einnig til þess sem gerist í tengslum við skipulagt starf, t.d. á skemmtunum eða þegar samskipti eru viðhöfð á frítíma.

Samskiptaráðgjafa íþróttá- og æskulýðsstarfs er bæði ætlað að aðstoða þau samtök eða félag, sem undir lög falla, við að setja sér viðbragðsáætlanir og að aðstoða þá sem taka þátt í íþróttá- og æskulýðsstarfi og verða fyrir áreitni eða ofbeldi. Samskiptaráðgjafinn á að vera hlutlaus í störfum sínum og veita ráðgjöf byggða á bestu þekkingu hverju sinni. Hann skal gæta þess í samskiptum við þá sem til hans leita að koma fram við þá af virðingu og tillitssemi.

Samskiptaráðgjafinn er bundinn þagnarskyldu en er þó skylt að tilkynna atvik sem skylt er að tilkynna samkvæmt lögum, t.d. á grundvelli barnaverndarlaga. Samþykki þess sem til hans leitar eða eftir atvikum forráðamanns, ef við á, leysir hann undan þagnarskyldu. Til þess að samskiptaráðgjafinn geti sinnt hlutverki sínu verður honum gert kleift að kalla eftir upplýsingum frá viðeigandi aðilum og er þeim aðilum skylt að láta honum upplýsingarnar í té, óháð þagnarskyldu þeirra.

Samskiptaráðgjafa íþróttá- og æskulýðsstarfs er ekki ætlað að fara með vald til töku stjórnvaldsákvarðana og gilda því stjórnáskýlulög, nr. 37/1993, ekki um starfsemi hans.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Umræðan í aðdraganda frumvarps þessa hefur gefið tilefni til að fjalla um hvort ákvæði 10. gr. frumvarpsins sé andstætt 75. gr. Stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1994, eða svonefndu atvinnufrelsisákvæði.

Með ákvæðinu er mælt fyrir um að öllum sé frjálst að stunda þá atvinnu sem þeir kjósa. Þessu frelsi má þó setja skorður með lögum, enda krefjist almannahagsmunir þess.

Um það hvort fyrra skilyrðið sé uppfyllt, þ.e. að frelsinu séu settar skorður með lögum, ræðst af skýringum á 10. gr., verði þetta frumvarp að lögum. Að mati mennta- og menningarmálaráðuneytis er ákvæðið skýrt og því ætti ekki að vera vafi til staðar um efni þess.

Um það skilyrði hvort almannahagsmunir krefjist þess að þær skorður sem hér um ræðir verði settar í lög þá vísar mennta- og menningarmálaráðuneyti til þess sem að framan segir. Í frásögnum íþróttakvenna kom fram að mörg þau atvik sem þar var greint frá beindust gegn ungum iðkendum, sem jafnvel enn voru börn að aldri, og voru alvarleg. Með vísan til þess telur mennta- og menningarmálaráðuneyti þá hagsmuni, að börn, unglingar og fullorðnir geti tekið þátt í íþróttastarfi í öruggu umhverfi, vega mun þyngra en hagsmuni dæmdra kynferðisafbrotamanna af því að geta ráðið sig til starfa eða starfað sem sjálfboðaliðar á þessum starfsvettvangi.

Þá kemur frumvarpið inn á skuldbindingar Íslands samkvæmt Lanzarote samningnum um vernd barna. Þá er að finna í Barnasáttmálanum, sbr. lög nr. 19/2013, sérstaka áherslu á vernd barna gegn ofbeldi í 19. gr. sáttmálans. Með 3. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar er einnig áréttað að börnum skuli tryggð sú vernd og umönnun sem velferð þeirra krefst. Í því felst m.a. að nauðsynlegt er að tryggja börnum fullnægjandi vernd gegn hver kyns ofbeldi með lögum. Er frumvarp þetta í samræmi við þessi ákvæði.

Að öðru leyti gefur þetta frumvarp ekki tilefni til að ræða hvort efni þess er í samræmi við stjórnarskrá eða alþjóðlegar skuldbindingar.

5. Samráð.

Frumvarpið var unnið í mennta- og menningarmálaráðuneytinu, að fengnum tillögum starfshóps sem skipaður var í kjölfar frásagna íþróttakvenna undir myllumerkinu #églika (#metoo).

Starfshópurinn setti upp síðu á samráðsgátt stjórnvalda 17. apríl 2018. Þar var óskað eftir ábendingum um aðgerðir, bætt vinnulag og jafnvel lagabreytingar sem hægt er að gera til þess að hindra kynferðislega áreitni og ofbeldishegðun sem bæði opinberir aðilar, stjórnvöld, sveitarfélög og einnig íþróttahreyfingin gætu tekið upp í sínu starfi. Alls bárust starfshópnum sjö umsagnir. Lítið var til þeirra umsagna við vinnu hópsins og samningu frumvarps þessa. Meðal tillagna var að það væri nauðsynlegt að koma á fót úrræði sem hefði sama hlutverk og áðurnefnd félög höfðu kallað eftir. Að teknu tilliti til þess sem að framan greinir er talið afar brýnt að setja á fót samskiptaráðgjafa íþróttá- og æskulýðsstarfs og setja ákvæði í íþróttalög um að óheimilt verði að ráða þar til starfa eða þiggja framlag sjálfboðaliða sem hlotið hafa refsisdóm fyrir brot gegn ákvæðum kynferðisafbrotakafla almennra hegningarlaga. Sama gildir um þá sem hlotið hafa refsisdóm fyrir brot gegn ákvæðum laga um ávana- og fíkniefni, nr. 65/1974, á síðastliðnum fimm árum.

Áform um lagasetningu og frummat á áhrifum voru til kynningar í innra samráði milli ráðuneyta, sbr. 1. gr. samþykktar ríkisstjórnarinnar um undirbúning og frágang stjórnarfrumvarpa og stjórnartillagna, sbr. 10. gr. reglna um starfshætti ríkisstjórnarinnar, dagana 23. ágúst 2018 til og með 6. september 2018. Engar efnislegar athugasemdir bárust vegna frumvarpsins og skiluðu fjármála- og efnahagsráðuneyti afstöðuskjali í samræmi við 2. gr. áðurnefndra reglna 6. september 2018, þar sem fram kom að ráðuneytið sæi ekki ástæðu til að kynna ráðuneytinu ítarlegra mat á áformum áður en byrjað væri að semja lagafrumvarpið.

Áform um lagasetningu og frummat á áhrifum voru til kynningar í opnu samráði, sbr. 3. gr. áðurnefndra reglna, dagana 18. september 2018 til og með 2. október 2018. Alls bárust níu umsagnir þar sem margir lýstu yfir stuðningi sínum við frumvarpið.

6. Mat á áhrifum.

Frummat á áhrifum var kynnt á samráðsgátt stjórnarráðsins 18. september 2018 ásamt áformum um lagasetningu. Vilji fólk kynna sér mat á áhrifum vísast til þess skjals sem þar er að finna.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Með greininni er kveðið á um gildissvið laganna. Starfssvið samskiptaráðgjafa íþróttá- og æskumála nær til allrar skipulagðrar starfsemi á vegum ÍSÍ, UMFÍ, æskulýðsstarfsemi á grundvelli æskulýðslaga og starfs aðila sem gera samning við mennta- og menningarmálaráðuneyti um rekstrarframlag vegna sambærilegrar starfsemi, t.d. Skáksamband Íslands og Bridgesamband Íslands.

Niðurstöður áðurnefnds starfshóps mennta- og menningarmálaráðherra voru að til þess að ná þeim markmiðum sem lagt var upp með þyrftu tillögur hans, þ.á.m. lagafrumvarp þetta, að vera víðtækari en rakið var í skipunarbréfi. Með vísan til þess er hér lagt til að frumvarpið nái til starfsemi á vegum æskulýðssamtaka og félaga sem gera samning við mennta- og menningarmálaráðuneyti um rekstrarframlag vegna sambærilegrar starfsemi, eins og til dæmis Skáksambands Íslands og Bridgesambands Íslands, til viðbótar starfsemi á vegum ÍSÍ og UMFÍ. Með þessu er leitast við að tryggja öryggi þeirra sem stunda eða starfa við íþróttá- og æskulýðsstarf.

Um 2. gr.

Allir þeir, sem verða fyrir atvikum eða misgerðum í starfi eða í tengslum við starf þeirra aðila sem undir lögin falla, geta leitað til samskiptaráðgjafa íþróttá- og æskulýðsstarfs óháð kyni.

Með frumvarpinu er stefnt að því markmiði að íþróttá- og æskulýðsstarf sé öruggt umhverfi þar sem börn, unglingar og fullorðnir, óháð kyni eða stöðu að öðru leyti, geta stundað íþróttir eða æskulýðsstarf og leitað sér aðstoðar eða réttar síns vegna atvika og misgerða sem þar koma upp án ótta við afleiðingarnar.

Ákvæðið ber að túlka m.a. með hliðsjón af jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar, nr. 33/1944, þar sem kveðið er á um að allir skulu vera jafnir fyrir lögum og njóta mannréttinda án kynferðis, trúarbragða, skoðana, þjóðernisuppruna, kynþáttar, litarháttar, efnahags, ætternis og stöðu að öðru leyti.

Með ákvæðinu eru þeir hópar sem ætlunin er að vernda ekki tæmandi upptaldir heldur er um upptalningu í dæmaskyni að ræða.

Um 3. gr.

Við samningu frumvarpsins var leitast við að taka á öllum birtingarmyndum áreitni, ofbeldis, eineltis og öðrum misgerðum sem verða í eða í tengslum við skipulagt starf þeirra aðila sem falla undir ákvæði frumvarpsins. Þannig er leitast við að þátttakendur í íþróttá- og æskulýðsstarfi geti gengið út frá því með vissu að starfsumhverfi þeirra sé öruggt og þau mál sem upp koma séu sett í ákveðinn farveg og fái viðeigandi afgreiðslu.

Eitt af meginhlutverkum samskiptaráðgjafa íþróttá- og æskulýðsstarfs verður að leiðbeina þeim einstaklingum sem til hans leita vegna atvika eða misgerða, sem orðið hafa í eða í tengslum við skipulagt starf þeirra félaga eða samtaka sem falla undir lög þessi, 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.

Í þessu samhengi er afar mikilvægt að ljóst sé hvað átt er við með *atvikum og misgerðum* í lögunum. Með atvikum og misgerðum er átt við andlegt, líkamlegt og kynferðislegt ofbeldi og áreitni, einelti og önnur sambærileg tilvik. Þessu hlutverki samskiptaráðgjafans er þó ekki ætlað að ná til almennrar mismununar þó hún eigi sér sannarlega stað en áður nefndur starfshópur setti fram tillögur er lúta að jafnréttismálum á öðrum vettvangi. Um það efni vísast í skýrslu starfshópsins „Aðgerðir gegn kynferðislegri áreitni og ofbeldishegðun í íþróttá- og æskulýðsstarfi“. Skilgreiningar ákvæðisins eru í samræmi við 3. gr. reglugerðar um aðgerðir gegn einelti, kynferðislegri áreitni, kynbundinni áreitni og ofbeldi á vinnustöðum, nr. 1009/2015.

Um 4. gr.

Lagt er til að starf samskiptaráðgjafa íþróttá- og æskulýðsstarfs verði tímabundið til fimm ára og er því lagt til að ráðherra geti lagt niður starfið að fenginni umsögn hagsmunaaðila.

Í þessu samhengi er rétt að benda á að samkvæmt 5. tölul. 2. mgr. 5. gr. er samskiptafulltrúanum gert að taka saman upplýsingar um starfsemi sína og þær tilkynningar sem honum hafa borist á liðnu almanaksári. Af þessu hlutverki samskiptaráðgjafans leiðir að til verða gögn sem gefa skýra mynd af umfangi starfs hans og þörfinni fyrir starfinu. Hér skiptir höfuðmáli heimild samskiptaráðgjafa til að kalla eftir upplýsingum en hann hefur heimild til að krefja þá aðila sem skipuleggja eða bera ábyrgð á íþróttá- eða æskulýðsstarfi um allar þær upplýsingar sem hann metur nauðsynlegar til að hann geti sinnt hlutverki sínu og er

viðkomandi aðilum þá skylt að láta honum umbeðin gögn í té, sbr. 4. mgr. 7. gr. frumvarpsins. Af þessu leiðir að hann getur kallað eftir upplýsingum af eigin frumkvæði, t.d. ef hann hefur grun um að eitthvað óeðlilegt eigi sér stað innan samtaka eða félaga sem falla undir ákvæði frumvarpsins, og er þeim aðilum, sem hann beinir beiðni sinni að, þá skylt að afhenta honum umbeðin gögn óháð þagnarskyldu sinni.

Samskiptaráðgjafi íþróttá- og æskulýðsstarfs skal hafa háskólamenntun og þekkingu sem nýtist í starfi.

Um 5. gr.

Samskiptaráðgjafa íþróttá- og æskulýðsstarfs er ætlað að bæta umgjörð þeirra samtaka og félaga, sem falla undir ákvæði laganna. Hann skal leitast við að tryggja öryggi þeirra sem taka þátt í starfi þeirra samtaka og félaga og leiðbeina þeim sem verða fyrir atvikum eða misgerðum í eða tengslum við starf þeirra. Hér er ekki aðeins átt við þátttakendur í þeim skilningi að um ræði iðkendur eða þá sem stunda íþróttá- og æskulýðsstarf, heldur alla sem koma að starfinu að einhverju leyti, það gætu t.d. verið sjálfboðaliðar, þjálfarar og aðrir starfsmenn.

Hann skal gæta hlutleysis í störfum sínum og veita ráðgjöf og leiðbeiningar í samræmi við bestu þekkingu og gildandi lög á hverjum tíma. Hann skal forðast að taka afstöðu í þeim málum sem leitað er með til hans. Hann skal sýna þeim sem til hans leita virðingu og tillitssemi.

Með 2. mgr. er kveðið á um hlutverk samskiptaráðgjafa íþróttá- og æskulýðsstarfs í fimm töluliðum.

Samkvæmt 1. tölul. er honum ætlað að koma með virkum hætti á framfæri upplýsingum til þeirra, sem taka þátt í starfsemi þeirra félaga eða samtaka sem falla undir lög þessi, um atvik og misgerðir í þeim tilgangi að auka þekkingu og stuðla að réttum viðbrögð við þeim. Leitast skal við að gefa efni út á fleiri tungumálum en eingöngu íslensku og tryggja að þjálfarar og aðrir þeir sem koma að íþróttá- og æskulýðsstarfi geti tileinkað sér það fræðsluefni sem í boði er.

Samkvæmt 2. tölul. skal hann leiðbeina þeim sem til hans leita um þau úrræði sem standa til boða og um hvernig kvörtun er komið á framfæri við rétt yfirvöld. Þær leiðbeiningar sem hann veitir eru að teknu tilliti til eðlis þess máls sem um ræðir hverju sinni. Þá er einnig mælt fyrir um að samskiptaráðgjafi íþróttá- og æskulýðsstarfs skuli leiðbeina eftir atvikum um þjónustu sem ríki og sveitarfélög bjóða upp á vegna atvika og misgerða sem verða í starfi þeirra félaga eða samtaka sem falla undir lög þessi. Hér er afar mikilvægt að leiðbeiningarskylda hans nái bæði til atvika sem verða í og í tengslum við starf þeirra sem undir lögin falla. Þannig ná lögin einnig til þess sem gerist utan skipulags starfs. Með þessu er ætlunin að lögin nái einnig til þess sem gerist á frítíma þátttakenda. Er þetta atriði mjög mikilvægt í ljósi þess að margar frásagnir íþróttakvenna fjölluðu um atvik sem áttu sér stað utan skipulags starfs, t.d. á skemmtunum eða skilaboð sem send voru á frítíma. Er þessi nálgun í samræmi við það sem fram kom í áður nefndri norskri rannsókn um að þjálfarar hafi nálgast þolendur í ferðalögum, á heimili þjálfara og í bílferðum til og frá æfingum. Í störfum sínum skal samskiptafulltrúi vera vakandi fyrir jaðarsettum hópum sem eru í sérstakri hættu á að verða fyrir atvikum eða misgerðum, t.d. fötluðum einstaklingum og fólki af erlendum uppruna.

Samkvæmt 3. tölul. skal samskiptaráðgjafi íþróttá- og æskulýðsstarfs aðstoða þau félög sem starfa á vettvangi þeirra samtaka, sem falla undir lög þessi, að setja sér viðbragðsáætlun vegna atvika eða misgerða sem verða í starfi þeirra og stuðla að samræmingu viðbragðsáætlana á landsvísu í samráði við ÍSÍ, UMFÍ, æskulýðssamtök eða önnur samtök

sem falla undir lög þessi. Fyrir liggur að verkferlar og viðbragðsáætlanir eru til staðar hjá sumum samtökum og félögum en dæmi eru um að ekkert efni sé til hjá öðrum auk þess sem oft eru til reglur en úrvinnsla mála ábótavant og óskýr þegar á reynir. Með þessum tölulíð er ætlunin að knýja fram breytingar hvað þetta varðar, bæði með því að öll samtök og félög hafi viðbragðsáætlanir, þær verði samræmdar og þannig verði til skýrir verkferlar þegar á viðbragðsáætlanirnar reynir.

Með 4. tölul. er kveðið á um að tengiliðurinn skuli fylgjast með rannsóknum og þróun á verksviði samskiptaráðgjafa íþrótta- og æskulýðsstarfs og koma upplýsingum á framfæri við ÍSÍ, UMFÍ, æskulýðssamtök eða önnur samtök sem falla undir lög þessi.

Að lokum er kveðið á um í 5. tölul. að samskiptaráðgjafi íþrótta- og æskulýðsstarfs skuli taka saman upplýsingar um starfsemi sína og þær tilkynningar sem honum hafa borist á liðnu almanaksári. Mikilvægt er í tengslum við þennan þátt að samskiptaráðgjafinn nýti heimild sína til að kalla eftir upplýsingum frá félögunum, svo skýrsla hans endurspegli stöðuna hverju sinni.

Stjórnsýslulög, nr. 37/1993, gilda ekki um starfsemi samskiptaráðgjafans enda kemur hann ekki til með að taka ákvarðanir um rétt eða skyldur manna.

Um 6. gr.

Samskiptaráðgjafi íþrótta- og æskulýðsstarfs er í störfum sínum óháður fyrirmælum frá öðrum. Hann veitir einungis ráðgjöf byggða á bestu þekkingu hverju sinni. Hann skal gefa skýrslu til ráðherra um starfsemi sína á liðnu almanaksári.

Samskiptaráðgjafa íþrótta- og æskulýðsstarfs er ekki heimilt að innheimta gjald af notendum vegna þjónustu sem hann lætur þeim í té.

Um 7 gr.

Samskiptaráðgjafa er óheimilt að skýra frá þeim atriðum sem hann verður áskynja um í starfi sínu og leynt eiga að fara. Þagnarskyldan helst þótt látið sé af starfi. Samþykki þess sem til hans leitar eða forráðamanns, ef við á, leysir samskiptaráðgjafa íþrótta- og æskulýðsstarfs undan þagnarskyldu.

Þagnarskyldan nær þó ekki til atvika sem ber að tilkynna lögum samkvæmt, t.d. þegar tilkynningarskylda er fyrir hendi samkvæmt barnaverndarlögum. Nauðsynlegt er ef grunur vaknar um að barn búi við vanrækslu eða ofbeldi, hvort sem það er líkamlegt, andlegt eða kynferðislegt eða stefni heilsu sinni í hættu að rík skylda sé á samskiptaráðgjafanum um að tilkynna slíkt. Ef grunur er um slík skal tilkynna það þó ekki liggi fyrir staðfestar sannanir.

Samskiptaráðgjafinn getur krafist þá aðila sem skipuleggja eða bera ábyrgð á íþrótta- eða æskulýðsstarfi um allar þær upplýsingar sem hann metur nauðsynlegar til að hann geti sinnt hlutverki sínu og gildir þetta þrátt fyrir að lög mæli fyrir um þagnarskyldu viðkomandi eða ef mælt er fyrir um þagnarskyldu í samningi við viðkomandi. Úr löggjöf eru dæmi um slík ákvæði en má nefna í því samhengi 1. mgr. 5. gr. laga um umboðsmann barna, nr. 83/1994.

Um 8. gr.

Ráðherra getur með reglugerð sett nánari reglur um starfsemi samskiptaráðgjafa, m.a. um kynningarstarf, útgáfumál og starfsskilyrði samskiptaráðgjafa, s.s. starfshlutfall og staðsetningu hans.

Ráðherra er heimilt að fela þriðja aðila með samningi að sinna hlutverki samskiptaráðgjafa íþrótta- og æskulýðsstarfs. Æskilegt er að fela þriðja aðila að framkvæmda starf samskiptafulltrúa. Þekkt er að sú sérþekking sem viðkomandi þarf að hafa til að starfa er nú

þegar til staðar á nokkrum stöðum innan samfélagsins og ætla mætti að sú þekking nýttist betur ef það eru samlegðaráhrif við aðra starfsemi sem mögulegur þriðji aðili sinnir.

Um 9. gr.

Lögin öðlast gildi 1. janúar 2019.

Um 10. gr.

Lagt er til bann við því að ráða til starfa eða fá til sjálfboðaliðastarfa þá sem dæmdir hafa verið fyrir kynferðisbrot og ávana- og fíkniefnabrot, nánar tiltekið er lagt til að þeir sem hlotið hafa refsíðoma vegna brota á ákvæðum XXII. kafla almennra hegningarlaga (kynferðisbrot) verði ekki ráðnir til starfa til félaga og samtaka sem falla undir ákvæði frumvarpsins. Ákvæðið nær til launþega, verktaka og sjálfboðaliða. Yfirmenn þeirra aðila, sem falla undir ákvæði frumvarpsins og sinna íþróttastarfi, eiga rétt til upplýsinga úr sakaskrá um það hvort tiltekinn einstaklingur, sem hyggst um starfa á þeirra vegum, hvort sem umræðir launað starf eða sjálfboðaliðastarf, hefur hlotið dóm vegna brota sem 1. mgr. tekur til, að fengnu samþykki hans.

Með ákvæðinu er mælt fyrir um að óheimilt sé að ráða til starfa hjá aðilum, sem falla undir lög þessi og sinna 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 ákvæðum laga um ávana- og fíkniefni, nr. 65/1974, á síðastliðnum fimm árum.

Sé vafi til staðar vegna einstaklings sem fyrirhugað er að ráða eða fá til starfa sem sjálfboðaliða er mikilvægt að horfa fyrst og fremst til hagsmuna þátttakenda og vafinn sé skýrður þeim í hag. Er þetta í samræmi við 3. gr. barnasáttmálans en samkvæmt ákvæðinu ber öllum þeim sem vinna með börnum að setja hagsmuni þeirra í forgang og veita börnum þá vernd og umönnun sem velferð þeirra krefst. Stór hluti þeirra sem stunda íþróttir eru börn og hafa þessi sjónarmið því talsverða þýðingu við skýringu þessa ákvæðis.

Um ákvæði til bráðabirgða

Æskilegt er að ráðuneytið geti undirbúið gildistöku laganna þannig að samskiptafulltrúi geti tekið til starfa sem fyrst eftir gildistöku laganna.