

152. löggjafarþing 2021–2022.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

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

Frá mennta- og barnamálaráðherra.

I. KAFLI

1. gr.

Við 2. mgr. 5. gr. laganna bætist nýr töluliður, 3. tölul., svohljóðandi, og breytast númer annarra töluliða samkvæmt því:

2. Afla upplýsinga vegna mála einstaklinga sem til hans leita þar sem greint er frá að viðkomandi hafi orðið fyrir atvikum eða misgjörðum í eða í tengslum við starfsemi sem fellur undir gildissvið laga þessara og greiða leið slíkra mála, meðal annars 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 samkvæmt 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.

II. KAFLI

Breytingar á öðrum lögum og gildistaka

4. gr.

Við gildistöku þessara laga verður eftirfarandi breyting á íþróttalögum, nr. 64/1998 ásamt síðari breytingum:

2. mgr. 16. gr. laganna orðist 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.

5. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Lög um samskiptaráðgjafa íþróttá- og æskulýðsstarfs nr. 45/2019 tóku gildi 1. ágúst 2019 og heyra undir málavæðingunni mennta- og barnamálaráðuneytis. Samkvæmt lögum er mennta- og barnamálaráðgjafar heimilt að fela þriðja aðila með samningi að sinna hlutverki samskiptaráðgjafa. Samningur var gerður við Domus Mentis Geðheilsustöð þann 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 eða orðið vitni að einelti, kynferðislegri áreitni og/eða ofbeldi í íþróttum eða æskulýðsstarfi. Samskiptaráðgjafi hlustar, styður og aðstoðar með öll mál er snerta óeðlileg samskipti eða áreitni við íþróttaiðkun eða æskulýðsstarf. Samskiptaráðgjafi íþróttá- og æskulýðsstarfs er bundinn trúnaði og innheimtir ekki gjald fyrir þjónustu sína.

Samskiptaráðgjafi íþróttá- og æskulýðsstarfs á rætur sínar að rekja til frásagna íþróttakvenna undir myllumerkinu #ég líka (#metoo) og er meginhlutverk hans að bæta umgjörð íþróttá- og félagsstarfs með því að stuðla að öryggi þeirra sem taka þátt í starfi þeirra samtaka og félaga sem lög um samskiptaráðgjafa íþróttá- og æskulýðsstarfs ná til. Starfssvið samskiptaráðgjafa íþróttá- og æskulýðsstarfs nær til allrar skipulagðrar starfsemi íþróttá- og æskulýðssamtaka sem starfa á grundvelli æskulýðsþátttöku 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 sínu íþróttá- eða æskulýðsstarfi.

Nú hefur samskiptaráðgjafi íþróttá- og æskulýðsstarfs starfað í rúmlega tvö ár. Þörfin fyrir úrræðið hefur sýnt sig en á árinu 2020 bárust 24 tilkynningar til samskiptaráðgjafa 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	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%

Þá sinnir samskiptaráðgjafi mikilvægu kynningarstarfi alls staðar um landið og á í samstarfi við aðildarfélög með það að markmiði að einfalda boðleiðir fyrir þá sem þurfa að nýta sér þjónustu samskiptaráðgjafa auk þess að sameina krafta þeirra sem hafa öryggi og velferð þátttakenda og starfsmanna í íþrótta- og æskulýðsstarfi að leiðarljósi.

2. Tílefni og nauðsyn lagasetningar.

Samkvæmt lögum um samskiptaráðgjafa, 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 ÍSÍ, UMFÍ, 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 ÍSÍ, UMFÍ, æskulýðssamtök 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.

Fjöldi einstaklinga hefur leitað til samskiptaráðgjafa sem og fjöldi aðildarfélaga hafa leitað til hans þegar þau standa frammi fyrir erfiðum álitaeftum sem falla undir starfssvið samskiptaráðgjafa. Með vísan til þess hefur þörfin fyrir úrræðið sannarlega sýnt sig.

Frá þeim tíma hefur starf samskiptaráðgjafans þróast með þeim hætti að þörf er á lagabreytingum. Samskiptaráðgjafi hefur í vissum málum farið í upplýsingaöflun og gefið út álit eða umsögn í kjölfarið þegar formleg kvörtun berst. 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 hér er um mjög þarfa og brýna þjónustu að ræða sem rétt er að áréttuð sé sérstaklega í löggjöfinni.

Jafnframt má í því samhengi nefna að einstaklingar sem nýta úrræðið senda samskiptaráðgjafa oft á tíðum mjög viðkvæm gögn og er því talin þörf á að styrkja heimildir samskiptaráðgjafa til að vinna með þau gögn sem og að taka af allan vafa um að vegna eðlis þeirra trúnaðargagna sem samskiptaráðgjafi vinnur með er honum ekki skylt að afhenda þau gögn á grundvelli upplýsingalaga. Rétt þykir að þetta sé áréttuð 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 íþrótta- og æskulýðsmála 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 kveðið á um hlutverk samskiptaráðgjafa til samræmis við það hvernig starfið hefur þróast frá því að hann tók til starfa árið 2020.

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

Með 3. gr. er kveðið um að þagnarskylda samskiptaráðgjafa gengur framur upplýsingarétti samkvæmt upplýsingalögum

Með 4. gr. er kveðið á um breytingar á íþróttalögum vegna misræmis sem er á 1. og 2. mgr. laganna frá lagabreytingum árið 2019 en vegna breytinga sem voru gerðar í þinglegri meðferð fara málsgreinar ekki að öllu leyti saman. Þar er einnig kveðið á um gildistöku.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Ísland hefur leitt ESB reglugerð 2016/679 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 meðal annars 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 lagastofð 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 enda einungis verið að tryggja að ákvæðin gangi ekki gegn lögum um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga.

5. Samráð.

Frumvarpið er samið í mennta- og barnamálaráðuneyti. Ráðuneytið birti áform um lagasetningu og mat á áhrifum á samráðsgátt, dags. 31. janúar 2022. Voru þau þar til umsagnar í 14 daga. Ein umsögn barst og var hún höfð til hliðsjónar við samningu frumvarpsins en hafði ekki efnisleg áhrif á það. Frumvarpið er nú til umsagnar á samráðsgátt í tvær vikur.

6. Mat á áhrifum.

Frumvarpið felur ekki í sér breytingar á þjónustu við einstaklingana sem eiga í hlut eða aukið umfang stofnana. Eingöngu er verið að styrkja þann lagagrundvöll sem fyrir er svo að samskiptaráðgjafi geti sinnt lögbundnu hlutverki sínu auk þess verið að tryggja betur réttindi einstaklinga vegna vinnslu persónuupplýsinga þannig að hún samrýmist

persónuverndarlöggjöfnum. Frumvarpið ætti því ekki að hafa áhrif á hagsmuni almennings að öðru leyti eða hagsmunaaðila.

Þar sem ekki er gert ráð fyrir því að frumvarpið muni hafa í för með sér frekari fjárhagsáhrif en það frumvarp sem varð að lögum um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, nr. 90/2018 ætti enginn viðbótarkostnaður að falla á þá opinberu aðila sem frumvarpið snertir umfram það sem varð með gildistöku framangreindra laga. Verði frumvarpið að lögum er ekki gert ráð fyrir að lögfesting þess hafi fjárhagsáhrif á ríkissjóð eða sveitarfélögin.

Talið er að frumvarpið komi til með að hafa jákvæð áhrif á jafnrétti eða stöðu kynjanna.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Með greininni er kveðið á um hlutverk samskiptaráðgjafa til samræmis við þá þróun sem orðið hefur á starfinu síðan 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 misgjörðum í eða í tengslum við starfsemi sem fellur undir gildissvið laga þessara og að hann greiði leið slíkra mála, meðal annars með útgáfu ráðgefandi álita til viðeigandi aðila. Viðeigandi aðilar í þessu sambandi geta verið þolandi, gerandi, íþróttafélag, sérsamband eða aðrir þeir 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 áréttta 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 meðal annars með því að eiga viðtöl við viðeigandi aðila. Markmið með þessari málsmeðferð er að samskiptaráðgjafi fái fullnægjandi upplýsingar um máli 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 getur gefið út ráðgefandi álit. Rétt er að áréttta 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.

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 vegna verkefna sinna að geta unnið með 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 heimil 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 samskiptaráðgjafa er ekki skylt á grundvelli upplýsingalaga að afhenda gögn sem hann er með undir höndum. 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 þessum breytingum á ákvæðinu er leitast við að leiðrétta tiltekið misræmi sem er til staðar milli 1. og 2. mgr. ákvæðisins. Samkvæmt 1. mgr. 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 refsídóm vegna brota á ákvæðum XXII. kafla almennra hegningarlaga, nr. 19/1940. Sama gildir um þá sem hlotið hafa refsídóm fyrir brot gegn lögum um ávana- og fíkniefni, nr. 65/1974, á síðastliðnum fimm árum.

Með þessu er átt við að félög 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 2. mgr. að rétturinn til að afla upplýsinga úr sakaskrá nær aðeins til þess þegar einstaklingur sækir um starf við að sinna börnum og ungmennum. Ákvæðið nær einnig til þeirra sem sinna sjálfboðastarfi, sbr. 2. mgr. 16. gr. laganna.

Eru breytingar á ákvæðinu lagðar til svo að 1. og 2. mgr. verði samrýmanlegar.

Um 5. gr.

Með greininni er kveðið á um að frumvarpið taki þegar gildi.