

Aðgerðir gegn kynferðislegri
áreitni og ofbeldishegðun í íþrótt-
og æskulýðsstarfi

Mennta- og menningarmálaráðuneytið
2018

Mennta- og menningarmálaráðuneytið: Aðgerðir gegn kynferðislegri áreitni og ofbeldishegðun í íþróttá- og æskulýðsstarfi

Júní 2018

Útgefandi: Mennta- og menningarmálaráðuneytið
Sölvhólsgötu 4
150 Reykjavík
Sími: 545 9500
Bréfasími: 562 3068
Netfang: postur@mrn.is
Veffang: www.stjornarradid.is/raduneyti/mennta-og-menningarmalaraduneytid

Umbrot og
textavinnsla: Mennta- og menningarmálaráðuneytið

© 2018 Mennta- og menningarmálaráðuneytið

Efnisyfirlit

1 Inngangur	4
2 Efnisflokkar.....	5
2.1 Almenn áhersluatriði í íþróttastarfi.....	5
2.2 Fræðsla og fræðsluefni	6
2.3 Verkferlar	7
2.4 Samningar.....	8
2.5 Lagabreytingar.....	8
3 Tillögur.....	8
3.1 Almennar tillögur	8
3.2 Tillögur sem lúta að íþróttahreyfingunni.....	8
3.3 Tillögur sem lúta að ráðuneytinu.....	9
3.4 Tillögur sem lúta að sveitarfélögum.....	10

1 Inngangur

Í kjölfar #metoo (#ég líka) yfirlýsinga íþróttakvenna í byrjun janúar 2018 skipaði mennta- og menningarmálaráðherra starfshóp þann 19. mars 2018 til þess að gera tillögur um viðbrögð og frekari aðgerðir. Starfshópnum var ætlað að skoða verkferla sem eru við lýði í íþróttastarfi og gera tillögur til úrbóta þar sem þess er þörf. Í umræðum starfshópsins kom fram að mikilvægt væri að víkka tillögugerðina út þannig að helstu tillögur starfshópsins ættu einnig við um æskulýðsstarf utan skóla, sérstaklega þegar horft er til ábyrgðarsviðs ráðuneytisins og samlegðaráhrifa þessarar starfsemi. Starfshópurinn telur einnig að í sumum tilfellum mætti skoða betur hvernig vinnubrögð geti átt við bæði í starfi utan skóla og í skólastarfi, en ekki eru gerðar sérstakar tillögur um það af hálfu starfshópsins nema að því leyti að gera tillögu um aðgengi íþrótt- og æskulýðsfélaga að fagráði eineltismála hjá Menntamálastofnun. Einnig er ljóst að samræma þarf lagasetningu vegna ráðninga fyrir öll málefnasvið mennta- og menningarmálaráðuneytisins. Hópurinn styður einnig tillögur um aðgerðir sem unnar hafa verið í tengslum við samstarfsyfirlýsingu nokkurra ráðuneyta um aðgerðir gegn ofbeldi og afleiðingum þess, sjá.

<https://www.stjornarradid.is/media/velferdarraduneyti-media/media/frettir2016/Samstarfsyfirlysing-gegn-ofbeldi.pdf>

Í starfshópnum voru:

Óskar Þór Ármannsson formaður, mennta- og menningarmálaráðuneyti,
Elísabet Pétursdóttir, Guðni Olgeirsson, Jóna Pálsdóttir og Valgerður
Þórunn Bjarnadóttir frá mennta- og menningarmálaráðuneyti,
Ása Ólafsdóttir, tilnefnd af ÍSÍ,
Auður Inga Þorsteinsdóttir, tilnefnd af UMFÍ,
Hafdis Inga Hinriksdóttir, tilnefnd af hópi íþróttakvenna,
Heiðrún Janusardóttir, tilnefnd af Sambandi íslenskra sveitarfélaga.

Frásagnir íþróttakvenna báru með sér margs konar tilvik, allt frá atvikum sem lúta að mismunun kynja til alvarlegs ofbeldis sem einstaklingar hafa verið beittir. Ljóst var af öllum þessum frásögnum að skoða þyrfti mjög breitt svið til að ná utan um málið. Starfshópurinn fór yfir lagaramma sem snýr að grunnskólum og ákvæðum sem lúta að áreitni og ofbeldi í lögunum. Einnig var farið yfir ákvæði æskulýðslaga og hvernig ákvæði um starfsskilyrði og um öflun upplýsinga úr sakaskrá eru útfærð. Lög og reglugerðir íþróttahreyfingarinnar voru skoðuð og einnig var farið yfir fræðsluefni sem notað er í íþrótt- og æskulýðsstarfi. Starfsaðferðir nokkurra sveitarfélaga á þessu sviði voru kynntar og hvernig sveitarfélög hafa brugðist við á undanförunum mánuðum hjá þeim íþróttafélögum sem eru í viðkomandi sveitarfélögum. Farið var yfir Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna með Umboðsmanni barna og rætt sérstaklega hvernig þessi mál snúa að börnum undir 18 ára aldri sem taka þátt í íþrótt- og æskulýðsstarfi.

Óskað var eftir ábendingum og tillögum frá almenningi á samráðsgátt stjórnnarráðsins. Ýmsar tillögur bárust sem starfshópurinn skoðaði og tók mið af við

tillögugerðina. Í vinnu starfshópsins kom í ljós að til þess að ná þeim markmiðum sem lagt var upp með þyrftu tillögur hans að vera víðtækari og ná yfir fleiri þætti en fram komu í skipunarbréfi eins og rakið var í inngangi. Þannig er t.d. í tillögum starfshópsins fjallað um eineltismál og jafnréttismál. Með þessum tillögum setur starfshópurinn öryggi iðkenda og annarra þátttakenda í starfinu í öndvegi.

Starfshópurinn var upplýstur um starf stýrihóps forsætisráðherra um heildstæðar úrbætur er varða kynferðislegt ofbeldi. Á verksviði hans verður að kanna leiðir til að bæta stöðu brotþola við rannsókn og opinbera meðferð ofbeldisbrota. Starfshópurinn gerir því ekki tillögur þar að lútandi, en styður heilshugar allar tillögur til umbóta á þeim vettvangi.

Starfshópurinn telur að samræma þurfi starf mismunandi aðila í íþróttastarfi betur þannig að fræðsla með áherslu á forvarnir sé markvissari og nýtist á vettvangi og sé við hæfi þeirra sem hún beinist að og nýtist þeim, óháð aldri eða þroska. Einnig telur starfshópurinn að verkferlar sem notaðir eru til þess að bregðast við málum verði samræmdir betur og nýir gerðir þar sem þarf. Mikilvægt er að mati starfshópsins að styrkja öryggi allra iðkenda sem og þeirra sem starfa að íþróttum og æskulýðsmálum í landinu með lagasetningu, bæði fyrir launaða starfsmenn og sjálfboðaliða. Slíkt mun að mati starfshópsins setja málefni sem tengjast kynferðislegri áreitni og ofbeldishegðun með skýrum og samræmdum hætti á dagskrá og jafnframt knýja á um breytingar í samfélaginu um að ofbeldishegðun líðist ekki og allir njóti verndar í skipulögðu starfi íþrótta- og æskulýðshreyfingarinnar.

Starfshópurinn hefur gert tillögur um aðgerðir sem eiga að beinast að íþróttahreyfingunni sjálfri, æskulýðsfélögum og þeim sem standa fyrir skipulögðu íþróttastarfi fyrir börn en einnig aðgerðir sem beinast að stjórnvöldum og sveitarfélögum. Þá eru einnig settar fram nokkrar almennar tillögur um samstarf allra framangreindra aðila. Að mati starfshópsins er mikilvægt að þessir aðilar myndi ákveðna samfellu þegar kemur að því að taka á öllum birtingarmyndum áreitni, ofbeldis, eineltis eða öðrum misgjörðum í skipulögðu starfi þannig að þeir sem eru þátttakendur í íþrótta- og æskulýðsstarfi geti gengið út frá því að starfsumhverfi sé öruggt og að mál sem upp koma séu sett í ákveðinn farveg og fái viðeigandi afgreiðslu.

2 Efnisflokkar

Tillögur eru um eftirfarandi efnisflokka:

2.1 Almenn áhersluatriði í íþróttastarfi

Starfsemi íþróttafélaga er mjög umfangsmikil á landsvísu og stærð og umfang einstakra félaga spannar allt frá nokkrum tugum iðkenda með engu barna- og unglingastarfi til nokkurra þúsunda í hverju félagi með iðkendum á öllum aldri. Því

geta aðstæður félaga og möguleikar þeirra verið mismunandi. Það á einnig við um íþróttahéruð og sérsambönd. Verkferlar og virkar viðbragðsáætlanir kunna að vera til staðar hjá sumum en dæmi eru um að ekkert efni sé til hjá öðrum. Einnig er mikilvægt að nefna að oft eru til reglur en úrvinnslu mála er ábótavant eða óskýr. Allir eru þó sammála um að ofbeldi af öllu tagi eigi ekki að líða. Liður í tillögum starfshópsins er að bregðast við þessum veruleika.

Vegna margvíslegra athugasemda íþróttakvenna um mismunun af einhverju tagi en ekki beint tengt ofbeldishegðun, telur starfshópurinn mikilvægt að setja fram tillögur um jafnréttismál. Jafnréttismál hafa á undanförunum árum verið í umræðunni í íþróttahreyfingunni og hefur hún snúist mikið um aðstöðumun á milli kynja í skipulögðu íþróttastarfi. Bent hefur verið á mismunun hvað varðar þá tíma sem kynin fá í íþróttamannvirkjum. Meistaraflokkar kvenna í mörgum greinum fá ekki sérstakan klefa í mannvirkjum, verðlaunagripir eru ekki sambærilegir, búningamál eru mismunandi og greiðslur til leikmanna eru lægri til kvenna og greiðslur til karlþjálfara eða þjálfara karlaflokka eru í mörgum tilfellum hærri. Einnig hefur íþróttaumfjöllun fjölmiðla oft verið skoðuð og hallar þar verulega á konur. Þá hefur verið bent á að það halli á konur í stjórnun íþróttahreyfingarinnar. Starfshópurinn telur mikilvægt að bregðast við þessum athugasemdum og vinna markvisst í jafnréttismálum á vegum íþróttahreyfingarinnar. Ein leið til þess er að auka þekkingu á þessu sviði, m.a. með frekari rannsóknum. Viðhorf hafa breyst á undanförunum árum til hins betra en eigi að síður telur starfshópurinn mjög mikilvægt að jafnréttismálin komist með heildstæðari hætti á dagskrá íþróttahreyfingarinnar. Einnig hefur aukið jafnrétti jákvæð áhrif á ýmsa þætti í íþróttastarfi, eins og samskipti kynja, og dregur þannig að öllum líkindum smám saman úr áreitni og ofbeldishegðun.

Starfshópurinn telur mikilvægt að gera almenna tillögu um hvernig málum, sem tengjast eineltismálum, er fylgt eftir sbr. tillaga um sérlæg um samskiptafulltrúa fyrir íþrótt- og æskulýðsstarf, auk viðbragða við ofbeldishegðun eða annars konar áreitni.

2.2 Fræðsla og fræðsluefni

Að mati starfshópsins liggur fyrir talsvert af mjög góðu fræðsluefni hjá íþróttahreyfingunni um kynferðislegt ofbeldi og óæskilega hegðun í starfi hreyfingarinnar. Starfshópurinn gerir tillögu um að ÍSÍ og UMFÍ samræmi hvaða efni sé notað og standi saman að samræmdum skilaboðum til aðildarfélaga. Einnig þurfa sveitarfélög að taka mið af því í samskiptum sínum við íþróttafélög, sérstaklega ef fræðslan er á vegum viðkomandi sveitarfélags. Einnig er lagt til í tillögu um sérlæg um samskiptafulltrúa að hann hafi það hlutverk að koma á framfæri upplýsingum til þátttakenda í íþrótt- og æskulýðsstarfi.

Fram kom í vinnu starfshópsins að unnið sé að gerð frekara fræðsluefnis á vegum ÍSÍ og UMFÍ. Starfshópurinn telur að brýnt sé að halda áfram gerð kynningarefnis

í formi myndbanda eða stuttmynda fyrir iðkendur, þjálfara og aðra sem starfa í íþróttum bæði sem launaðir starfsmenn og sjálfboðaliðar. Tryggja þarf jafnframt að allir sem bera ábyrgð á íþrótt- og æskulýðsstarfi hafi grunnþekkingu á því hvernig bregðast eigi við þegar upp koma mál sem tengjast áreitni eða ofbeldi. Einnig þarf efnið að vera sniðið að þörfum og þekkingu mismunandi aldurshópa. Starfshópurinn telur mikilvægt að efnið sé sniðið að stafrænu samfélagi og fræðslu sé komið á framfæri með reglubundnum hætti, sérstaklega á þeim miðlum sem ungt fólk nýtir í daglegu lífi.

2.3 Verkferlar

Að framan hefur verið rakið að brýnt sé að koma á samhæfðum viðbrögðum í íþrótt- og æskulýðsstarfi. Möguleikar félaga eru mismunandi vegna stærðar þeirra og tengsla á smærri stöðum. Því er gerð sérstök tillaga um sérlög um starf samskiptaráðgjafa fyrir íþrótt- og æskulýðsstarf sem getur aðstoðað félög til þess að koma sér upp virkum verkferlum og samræmdu vinnulagi. Auk þess ætti slíkur samskiptaráðgjafi íþrótt- og æskulýðsstarfs að geta m.a. leiðbeint þeim sem verða fyrir brotum og telja að ekki sé brugðist við með réttum hætti. Þá er mikilvægt að íþróttahreyfingin setji sér siðareglur og hegðunarviðmið þar sem slík viðmið eru ekki til staðar. Einnig er mikilvægt að íþróttahreyfingin sé samtaka um að kanna bakgrunn þeirra sem koma að íþróttastarfi og kynni fyrir þeim siðareglur og önnur hegðunarviðmið sem gilda í starfinu. 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 iðkenda.

Meðal tillagna hópsins er að setja ákvæði í íþróttalög nr. 64/1998 um að óheimilt verði að ráða til starfa þá sem hlotið hafa refsíðoma fyrir brot sem falla undir kynferðisbrotakafra hegningarlaga. Mikilvægt er að einfalda verkferla fyrir íþrótt- og æskulýðshreyfinguna til þess að afla slíkra upplýsinga frá opinberum aðilum. Hafa skal hugfast að tillagan felur í sér lágmarkskröfur og ekkert sem kemur í veg fyrir að einstök félög fari strangar í sakirnar en ákvæðið kveður á um og ákveði t.d. að ráða ekki starfsmann eða þiggja vinnu sjálfboðaliða í ljósi þess að hann nýtur ekki trausts, t.d. vegna frásagna um að viðkomandi hafi gerst uppvís að óæskilegri hegðun. Benda má á að einnig sé þörf á að einfalda verkferla í öllu skólastarfi og starfi sem tengist starfsemi skóla, s.s. frístundaheimila. Starfshópurinn kynnti sér hvernig öflun þessara upplýsinga fer fram með rafrænum hætti í Noregi og Danmörku. Starfshópurinn leggur áherslu á að litið verði til þeirrar vinnu í framkvæmd hér á landi í vinnu stýrihóps forsætisráðherra um heildstæðar úrbætur að því er varðar kynferðislegt ofbeldi.

2.4 Samningar

Starfshópurinn telur mikilvægt að ríki og sveitarfélög sem styðja íþrótt- og æskulýðsstarf með aðstöðu og fjárframlögum setji skilyrði í alla samninga við íþrótt- og æskulýðshreyfinguna um að unnið sé að gerð viðbragðsáætla og þannig reynt að tryggja að íþróttahreyfingin hafi grunnþekkingu á því hvernig beri að haga sér þegar áreitni eða ofbeldismál koma upp. Í samningum slíkra félaga við íþróttafólk, þjálfara og annað starfsfólk séu ákvæði sem vísa til ábyrgðar íþróttafélagsins á öruggu umhverfi.

2.5 Lagabreytingar

Starfshópurinn telur mikilvægt að til staðar sé óháður aðili sem geti tekið við símtölum, tilkynningum eða öðrum samskiptum um ofbeldi og aðra óæskilega hegðun og komið þeim í réttan farveg. Einnig gæti slíkur aðili leiðbeint við gerð siðareglna og viðbragðsáætla og sinnt upplýsingagjöf um málaflokkinn. Starfshópurinn leggur fram í fylgiskjali tillögu að sérstöku lagafrumvarpi um *samskiptaráðgjafa fyrir íþrótt- og æskulýðsstarf* þar sem fram koma hugmyndir starfshópsins um hvernig starfi og starfsumhverfi hans verði háttað.

Einnig leggur starfshópurinn til sérstaka lagabreytingu á íþróttalögum vegna ráðninga starfsfólks eða sjálfboðaliða innan íþróttahreyfingarinnar en samsvarandi ákvæði er til staðar í æskulýðslögum, leik-, grunn- og framhaldsskólalögum og barnaverndarlögum. Sambærilegt ákvæði er einnig að finna í lögum ÍSÍ. Að öðru leyti er vísað til meðfylgjandi fylgiskjals.

3 Tillögur

3.1 Almennar tillögur

1. Að unnið sé markvisst að jafnréttismálum. Aukið jafnrétti hefur áhrif á ríkjandi viðhorf í samfélaginu og skapar meira jafnvægi á milli kynja og á milli einstaklinga almennt.
2. Að fylgst sé vel með rannsóknum og þróun í málaflokknum, bæði hér á landi og erlendis.
3. Að styðja sérstaklega við þekkingarsköpun á þessu sviði.

3.2 Tillögur sem lúta að íþróttahreyfingunni

1. ÍSÍ og UMFÍ samræmi fræðsluefni sem lýtur að kynferðislegu áreiti og ofbeldishegðun og öðrum misgjörðum, svo forðast megi mismunandi skilaboð til sambandsaðila.
2. ÍSÍ og UMFÍ tryggi að til staðar séu siðareglur og viðbragðsáætlanir. Jafnframt verði unnið að samræmingu verkferla við úrvinnslu mála sem upp koma í starfi íþróttahreyfingarinnar. Tillaga er jafnframt um að

samskiptaráðgjafi íþrótta- og æskulýðsstarfs aðstoði hreyfinguna og einstök félög við þá vinnu.

3. Að standa fyrir vitundarvakningu á samfélagsmiðlum um kynferðislega áreitni og ofbeldi, til þess að skapa umræðu og upplýsa um boðleiðir þegar atvik koma upp. Slíkt væri háð viðbótarfjárframlagi.
4. Unnið verði að gerð rafræns námsefnis, svo þeir sem komi að starfi innan hreyfingarinnar hafi kynnt sér hegðunar- og siðferðisviðmið áður en viðkomandi hefur aðkomu að starfsemi félags.
5. Í samningum íþróttafélaga við íþróttafólk og þjálfara og annað starfsfólk séu ákvæði sem vísi til ábyrgðar íþróttafélagsins á öruggu umhverfi.
6. Íþróttahreyfingin er hvött til þess að kanna meðmæli og óska eftir umsögn frá fyrri vinnuveitendum við ráðningar á nýju starfsfólki.

3.3 Tillögur sem lúta að ráðuneytinu

1. Sett verði sérlög um tímabundinn samskiptaráðgjafa fyrir íþrótta- og æskulýðsstarf. Drög að frumvarpi má sjá í fylgiskjali, liður 1. Mikilvægt er að samskiptaráðgjafinn sé staðsettur þar sem unnið er að sambærilegum málum.
2. Gerð verði lagabreyting á íþróttalögum um ráðningar starfsfólks og sjálfboðaliða þar sem krafist er upplýsinga úr sakaskrá, sbr. tillaga 4 (ráðningar, aðgerðaráætlanir, einelti). Einnig verði bætt við ákvæði í íþróttalög um einelti til samræmis við lög um grunn- og framhaldsskóla. Tillagan um einelti er mikilvæg og fer útfærsla slíkrar breytingar eftir því hvort aðgengi íþrótta- og æskulýðshreyfingarinnar verði tryggt að fagráði eineltismála eða fundin verði sambærileg lausn fyrir þá starfsemi.
3. Tryggja aðgengi að sakaskrá með rafrænum hætti í samræmi við tillögu ráðuneytisins um það mál en tilgangur þess er að auðvelda félagasamtökum og skólum að sækja upplýsingar úr sakaskrá um einstaklinga sem starfa með eða fyrir börn í skipulögðu íþrótta- og æskulýðsstarfi, hvort sem það er í launuðu starfi eða sem sjálfboðaliði. Þetta verði gert í samræmi við starfsskilyrði sem kveðið er á um í lögum og reglugerðum sem gilda um leik-, grunn- og framhaldsskóla og um æskulýðsstarf nr. 70/2007. Starfshópurinn telur þetta mjög brýnt mál í þeirri viðleitni að skapa öruggt starfsumhverfi í íþrótta- og æskulýðsstarfi og skólastarfi.
4. Setja ákvæði í samninga við íþrótta- og æskulýðshreyfinguna að unnið skuli að jafnréttismálum almennt sem og að til séu aðgerðaráætlanir þegar upp koma mál sem snúa að ofbeldismálum almennt, kynferðislegri áreitni og kynferðisofbeldi. Lagabreyting, sbr. tillögu 3, styður við slíkar áherslur og framkvæmdina sbr. tillögu 4.

5. Að tryggja að íþrótt- og æskulýðshreyfingin hafi aðgang að fagraði eineltismála grunn- og framhaldsskóla sem staðsett er í Menntamálastofnun, eða að sambærileg lausn verði fundin hið fyrsta.

3.4 Tillögur sem lúta að sveitarfélögum

1. Sveitarfélög áskilji sér rétt til þess að skilyrða fjárveitingar til íþrótt- og æskulýðsfélaga við að félögin setji sér siðareglur og viðbragðsáætlanir.
2. Sveitarfélög stuðli að fræðslu þjálfara, starfsfólks og annarra sem koma að daglegu starfi félaganna um ofbeldi, kynferðislega áreitni, kynferðisofbeldi og hvernig bregðast eigi við því.
3. Með vísan til jafnréttissjónarmiða verði hnykkt á því að stjórnendur í íþrótt- og æskulýðsstarfi beri sérstaka ábyrgð á því að allt starf sé skipulagt með jafnrétti að leiðarljósi og þegar samningar verða endurnýjaðir verði sett inn ákvæði sem setja skyldur á félögin að hafa skýra og virka jafnréttis- og aðgerðaráætlun.
4. Sveitarfélög bjóði íþrótt- og æskulýðsfélögum aðstoð í formi fagþekkingar, bæði við gerð viðbragðsáætlunar og eftirfylgni og eins aðstoð við úrvinnslu mála, t.d. með því að bjóða fram fagfólk frá félagsþjónustu eða öðru stuðningskerfi.