

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald, nr. 85/2007.

Flm.: Siv Friðleifsdóttir, Árni Páll Arnason, Atli Gíslason,
Kolbrún Halldórsdóttir, Ásta R. Jóhannesdóttir, Þuríður Backman.

1. gr.

2. og 3. málsli. 4. mgr. 4. gr. laganna falla brott.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Í frumvarpi þessu er lagt til að fella brott undanþáguheimild til nektarsýninga í atvinnuskyni á veitingastöðum. Eftir stendur fortakslaust bann við því að bjóða upp á nektarsýningar eða að gera með öðrum hætti út á nekt starfsmanna eða annarra sem á staðnum eru.

Frumvarp sama efnis var lagt fram á 135. löggjafarþingi en hlaut ekki afgreiðslu. Málið var sent til nokkurs fjölda umsagnaraðila og bárust alls níu umsagnir. Fimm umsagnaraðilar lýstu yfir stuðningi við efni frumvarpsins; Alþjóðahús, Jafnréttisstofa, Kvenréttindafélag Íslands, Kvennaathvarfið og Rauði kross Íslands. Félag íslenskra stórkaupmanna, Lýðheilsustöð og Vinnueftirlitið tóku ekki afstöðu og Viðskiptaráð gerði ekki athugasemdir.

Á 133. löggjafarþingi var lagt fram frumvarp til laga um heildarendurskoðun laga nr. 67/1985, um veitinga- og gististaði, sem gerði ráð fyrir breyttri skilgreiningu veitingastaða. Frumvarpið varð að lögum nr. 85/2007 og samkvæmt þeim var felldur niður flokkurinn „næturlúbbar“ sem samkvæmt eldri lögum gerði ráð fyrir að legðu aðaláherslu á „áfengisveitingar og sýningu á nektardansi í atvinnuskyni“. Með 4. gr. nógildandi laga eru svokallaðir „umfangsmiklir áfengisveitingastaðir“ allir settir í einn og sama flokkinn. Á slíkum stöðum er hvorki heimilt að bjóða upp á nektarsýningar né með öðrum hætti að gera út á nekt starfsmanna eða annarra sem á staðnum eru, með þeirri undantekningu þó að ef jákvæðar umsagnir fást frá umsagnaraðilum skv. 10. gr. þá geti leyfisveitandi heimilað nektardans í rekstrarleyfi ef þess er óskað.

Nokkrar umræður urðu um undanþáguákvæðið við 2. umræðu um frumvarpið og var upplýst að fulltrúar sveitarfélaganna, sem komu fyrir samgöngunefnd, hefðu viljað fá staðfestan þann skilning sinn að nóg væri að einn umsagnaraðili legðist gegn því að nektardans yrði heimilaður í rekstrarleyfi veitingastaðar til þess að synja mætti um leyfið. Sá skilningur er eðlilegur enda um undanþágu frá meginreglu að ræða og því réttast að skýra hana þröngt. Frá þeim tíma hefur ríkt nokkur óvissa um rekstrarleyfi þriggja veitingastaða á höfuðborgarsvæðinu, Goldfinger í Kópavogi og Óðals og Vegas í Reykjavík. Höfðu staðirnir óskað eftir heimild til að bjóða upp á nektardans í endurnýjuðum rekstrarleyfum sínum. Mál Goldfinger í Kópavogi kom fyrst til kasta leyfisveitanda, sem er sýslumaðurinn í Kópavogi. Lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu er lögboðinn umsagnaraðili um rekstrarleyfi veitingastaða og

lagðist hann gegn því að leyfið yrði veitt með ýmsum rökum sem lesa má í fylgiskjali með frumvarpi þessu. Á grundvelli umsagnar lögreglustjórans synjaði sýslumaðurinn í Kópavogi Goldfinger því um leyfið. Sú stjórnvaldsákvörðun var kærð til dómsmálaráðherra sem felldi úrskurð í málinu 15. maí 2008 og er sá úrskurður fylgiskjal með frumvarpi þessu.

Í úrskurði dómsmálaráðuneytisins eru umsagnir lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu, sem á endanum urðu tvær, sagðar hafa verið haldnar verulegum efnisannmörkum, sem leiddi til ógildingar ákvörðunar sýslumannsins í Kópavogi. Þá beindi ráðuneytið því til sýslumannsins að hann leitaði eftir nýrri umsögn lögreglustjórans áður en hann tæki veitingu umrædds leyfis til meðferðar á ný. Málinu lyktaði með því að lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu gaf út nýja umsögn þar sem í ljósi úrskurðar dómsmálaráðuneytisins þótti ekki fært annað en að mæla með því að leyfið yrði veitt.

Á sama tíma hafði borgarráð Reykjavíkurborgar til umfjöllunar endurnýjuð leyfi fyrir veitingastaðina Óðal og Vegas þar sem báðir staðirnir óskuðu eftir að fá heimild til að bjóða upp á nektardans. Ráðið hafði áður samþykkt að mæla ekki með því að slík leyfi yrðu veitt. Þegar úrskurður dómsmálaráðuneytisins lá fyrir þótti borgarráði hins vegar ekki fært annað en að veita jákvæða umsögn og gerði það á fundi sínum 28. ágúst 2008 með svohljóðandi bókun:

„Nýlegur úrskurður dómsmálaráðuneytisins varðandi nektardans á veitingastaðnum Goldfinger í Kópavogi vekur áleitnar spurningar um hvort 4. mgr. 4. gr. laga nr. 85/2007, sem kveður á um bann við slíkri starfsemi, sé gagnslítill. Í borgarstjórn ríkir þverpólítísk samstaða um að vinna beri gegn klámvæðingu því skorar borgarráð á Alþingi Íslendinga að breyta lögum þannig að sem fyrst fáiast skýrar lagaheimildir til að koma í veg fyrir starfsemi nektardansstaða.“

Eins og málsmeðferð og samfélagsumræðan um þau rekstrarleyfi sem nú hefur verið sótt um gefur til kynna þá ríkir mikil óvissa um túlkun 4. mgr. 4. gr. laga nr. 85/2007. Nauðsynlegt er að vilji löggjafans sé skýr í þessum efnum sem öðrum og því er lagt til að undanþáguákvæði 4. gr. verði fellt brott. Eftir mun þá standa fortakslaust bann við því að bjóða upp á nektarsýningar eða að gera með öðrum hætti út á nekt starfsmanna eða annarra sem á staðnum eru.

Fylgiskjal.

Úrskurður dómsmálaráðuneytis frá 15. maí 2008 vegna kæru á synjun sýslumanns um rekstrarleyfi. (Birt á vef dómsmálaráðuneytis.)

Með bréfi til ráðuneytisins dags. 28. desember 2007, sem barst ráðuneytinu 3. janúar 2008, hefur Brynjar Nielsson hrl., f.h. Baltík ehf., kt. 650199-2279, Smiðjuvegi 14, 200 Kópavogi, kært þá ákvörðun sýslumannsins í Kópavogi, dags. 31. október 2007, að synja umsókn Baltík ehf. um heimild í rekstrarleyfi til þess að fram fari nektardans í atvinnuskyni á veitingastaðnum Goldfinger, sbr. 4. mgr. 4. gr. laga um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald, nr. 85/2007. Kæruheimild er að finna í 26. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993, og barst kærán fyrir lok kærufrests, sbr. 1. mgr. 27. gr. sömu laga.

I.

Kærandi hefur um árabíl rekið veitingastaðinn Goldfinger þar sem m.a. fóru fram nektarsýningar allt þar til 1. júlí 2007 þegar lög um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald tóku gildi en samkvæmt 4. mgr. 4. gr. þeirra laga er hvorki heimilt að bjóða upp á nektarsýningar né með öðrum hætti að gera út á nekt starfsmanna eða annarra sem á staðnum eru. Leyfisveitandi getur þó heimilað í rekstrarleyfi að fram fari nektardans í atvinnuskyni á veitingastað, að fengnum jákvæðum umsögnum umsagnaraðila samkvæmt 10. gr. laganna.

Þann 4. júlí 2007, eftir gildistöku laga um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald, sótti kærandi um rekstrarleyfi fyrir veitingastaðinn Goldfinger hjá sýslumanninum í Kópavogi og fór fram á að þar yrði heimilaður nektardans í atvinnuskyni, sbr. 4. mgr. 4. gr. framangreindra laga. Í kjölfarið óskaði sýslumaðurinn í Kópavogi eftir umsögnum lögboðinna umsagnaraðila, sbr. 4. mgr. 10. gr. framangreindra laga. Með bréfi sýslumannsins í Kópavogi, dags. 23. júlí 2007, til umsagnaraðila var sérstaklega óskað eftir því að tekin yrði afstaða til þeirrar beiðni umsækjanda að í rekstrarleyfinu yrði heimilaður nektardans í atvinnuskyni. Í umsögn lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu, dags. 27. júlí 2007, kom m.a. eftirfarandi fram um umsókn kæranda:

„Af umsóknargögnum verður ráðið að Goldfinger fellur undir veitingastað í flokki III., sbr. 4. gr. áðurnefndra laga. Þau lögskýringarsjónarmið eru höfð að leiðarljósi að slíkir staðir hafa mikil áhrif á umhverfið og er meiri þörf á eftirliti og/eða löggæslu við slíka staði. Þá er einnig lögð til grundvallar sú meginregla samkvæmt gildandi lögum, að hvers konar einkasýningar eru bannaðar en heimilt er að veita undanþágu að því er varðar nektardans í atvinnuskyni, sbr. 4. mgr. 4. gr. laganna.

Reynsla undanfarinna ára af eftirliti með veitingastöðum sem boðið hafa upp á nektardans í atvinnuskyni er miður góð. Er m.a. um að ræða afskipti lögreglu vegna opnunartíma staðanna, atvinnuréttinda starfsmanna og ákvæða um bann við einkasýningum á nektardansi í lokuðu rými. Liggur fyrir að með bréfi félagsmálaráðuneytisins, dags. 12. júlí sl., óskar ráðuneytið eftir athugun lögreglu og e.a. rannsókn á því hvort lög um atvinnuréttindi útlendinga hafi verið brotin í starfsemi umsækjanda og hvort ferðafrelsi starfsmanna hafi verið heft, en tilefnið er sagt bókun og erindi bæjarráðs Kópavogs frá 7. júní sl.

Nokkur reynsla er af því hér á landi að starfsemi sem býður upp á nektardans byggir nær eingöngu á ungum erlendum stúlkum sem hingað koma til starfa. Reynst hefur ómögulegt að kanna hjá þeim stúlkum sem hingað hafa komið stöðu þeirra og aðstæður og ástæður þess að þær stunda þessa iðju og hvort þær séu þvingaðar til þess með einum eða öðrum hætti. Rannsóknir yfirvalda sem fram hafa farið víða í Evrópu hafa sýnt að þær stúlkur sem taka þátt í þessari starfsemi sem felur m.a. í sér nektardans eru oftast mjög ungar, þó yfir lögaldr, og þolendur misneytinga af ýmsu tagi svo sem vegna fátæktar, áfengis- og/eða eiturlyfjafiknar og í mörgum tilvikum fórnarlömb mansals og/eða annarra glæpa.

Með vísun til framanritaðs þykir einsýnt að eftirlits- og löggæsluþörf staða sem bjóða upp á nektardans er mjög rík almennt og bera skýrslur lögreglu með sér að lögregla hafi á undanförnum árum ítrekað þurft að hafa afskipti í tengslum við starfsemi umsækjanda sökum þess að ákvæði um opnunartíma hafa ekki verið virt auk þess sem dæmi eru um að störf eftirlitsmanna lögreglu hafi verið hindruð. Vegna þessara upplýsinga og í ljósi þeirra staðreynda að oftar en ekki eru það skipulögð glæpasamtök sem útvega stúlkur til þessarar starfsemi veitingastaða, þykir rétt vegna ríkra mannúðarsjónarmiða og jafnframt almannahagsmuna og löggæslusjónarmiða að neita alfarið um leyfi til þess að heimila veitingastöðum að reka starfsemi sem býður upp á nektardans.“

Með vísan til framangreinds lagðist lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu gegn útgáfu rekstrarleyfis til handa veitingastaðnum Goldfinger þar sem heimilaður yrði nektardans í atvinnuskyni. Lögreglustjórinn gerði hins vegar ekki athugasemd við það að veitingastaðurinn fengi útgefið rekstrarleyfi án slíkrar heimildar.

Með bréfi sýslumannsins í Kópavogi til kæranda, dags. 31. júlí 2007, var beiðni hans um að í rekstrarleyfi yrði heimilaður nektardans í atvinnuskyni synjað með vísan til fyrrnefndrar umsagnar lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu. Í bréfinu var jafnframt tiltekið að þar sem ekki hefðu borist umsagnir frá öllum umsagnaraðilum væri fallist á að gefa út rekstrarleyfi til bráðabirgða án nektarsýninga, sbr. 2. mgr. 13. gr. laga um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald, en rétt þætti að takmarka leyfistímann í tvo mánuði eða til 30. september 2007.

Með bréfi lögmanns kæranda til lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu, dags. 9. ágúst 2007, var vísað til fyrrgreindrar umsagnar lögreglustjórans um rekstrarleyfi kæranda og þess að ákvörðun sýslumannsins í Kópavogi yrði kærð til dómsmálaráðuneytis. Óskaði lögmaður kæranda eftir eftirfarandi upplýsingum um fullyrðingar í umræddri umsögn lögreglustjórans: hvort lögreglan hefði haft meiri afskipti af Goldfinger en af öðrum veitingastöðum í flokki III og hvaða afskipti lögreglu af Goldfinger hefðu leitt til sakfellingar fyrir dómi eða viðurlaga stjórnvalda, hvort farið hefði fram sérstök rannsókn lögreglu á aldri stúlkna sem dönsuðu nektardans á Goldfinger, hvort lögregla hefði yfirheyrt alla dansara hjá Goldfinger og ef svo væri hvort það hefði verið gert þar sem rökstuddur grunur væri um refsiverða háttsemi umbjóðanda hans eða annarra, hvort lögregla kannaði almennt aðstæður og stöðu útlendinga sem störfuðu á Íslandi og hvers vegna þeir stunduðu þá iðju sem þeir stunduðu, hvort umbjóðandi sinn eða aðrir eigendur nektardansstaða hefðu verið ákærðir og/eða dæmdir fyrir misneytingu eða mansal, hvort umbjóðandi sinn hefði verið dæmdur fyrir brot á ákvæðum lögreglusamþykktar í tengslum við rekstur Goldfinger eða sætt öðrum viðurlögum, til hvaða rannsókna yfirvalda í Evrópu hefði verið vitnað til í umsögn lögreglustjórans og hvar væri hægt að nálgast þær, hvort lögreglustjórinn hefði átt við í umsögn sinni að skipulögð glæpasamtök hefðu útvegað stúlkur til að dansa á Goldfinger eða annars staðar og hvaða ríku mannúðarsjónarmið og almannahagsmunir lægju að baki því að nektardans yrði ekki stundaður á Goldfinger. Þá óskaði lögmaður kæranda eftir öllum skýrslum og gögnum í málum sem vörðuðu starfsemi Goldfinger þar sem að umbjóðandi hans hefði haft stöðu sakbornings.

Í bréfi lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu, dags. 21. ágúst 2007, til lögmanns kæranda var vísað til framangreins bréfs lögmannsins, dags. 9. ágúst 2007, og þess að lögreglustjórinn væri einn nokkurra umsagnaraðila í málinu en leyfisveitandi væri sýslumaðurinn í Kópavogi. Í umsögn embættisins til sýslumannsins hefði verið settur fram rökstuðningur og færð fram sjónarmið sem umsögnin byggðist á. Í bréfinu var jafnframt tiltekið að embættið myndi ekki fjalla um röksemdir eða tjá sig sérstaklega um þau atriði sem lögmaðurinn hefði fært fram í erindi sínu og lytu að umsögn embættisins til sýslumannsins í Kópavogi þar sem fyrir lægi að málið yrði kært til dómsmálaráðuneytisins. Hins vegar myndi embættið færa fram frekari rökstuðning, skýringar og gögn yrði eftir því leitað af hálfu ráðuneytisins vegna kærumeðferðar málsins.

Í bréfi lögmanns kæranda, dags. 30. ágúst 2007, til lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu var vísað til framangreinds bréfs embættisins, dags. 21. ágúst 2007, og þess að embætti lögreglustjórans væri stjórnvald og umsögn þess stjórnvaldsákvörðun sem hefði réttaráhrif. Þótt sýslumaðurinn í Kópavogi væri að forminu til það stjórnvald sem tæki ákvörðun um veitingu rekstrarleyfis væri hann bundinn við umsögn lögreglustjórans. Í bréfinu var einnig vísað til þess að rökstuðningur í umsögn lögreglustjóra, dags. 27. júlí 2007, hefði verið ófullnægjandi,

en þar væri að finna rangar fullyrðingar, dylgjur og ónákvæmar tilvísanir í rannsóknir yfirvalda um starfsemi eins og umbjóðandi sinn ræki. Þar sem ákvörðun um að hafna umsókn um rekstrarleyfi byggðist alfarið á neikvæðri umsögn lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu ætti umbjóðandi hans rétt á ítarlegum rökstuðningi, sbr. 21. gr. stjórnsýslulaga, svo að hægt væri að meta hvort umrædd ákvörðun hefði verið lögmæt og byggð á málefnalegum sjónarmiðum. Skipti ekki máli í því sambandi að kærandi hygðist kæra ákvörðunina til æðra stjórnvalds. Þá ítrekaði lögmaður kæranda beiðni um afhendingu rannsóknargagna þar sem umbjóðandi hans hefði haft stöðu sakbornings.

Með bréfi sýslumannsins í Kópavogi, dags. 27. september 2007, var kæranda tilkynnt að áður útgefið bráðabirgðaleyfi veitingastaðarins Goldfinger yrði framlengt til 31. október 2007 með sömu skilmálum og í fyrra bráðabirgðaleyfi. Með bréfi sýslumannsins í Kópavogi, dags. sama dag, til lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu var vakin athygli lögreglustjórans á kvörtun sem borist hefði sýslumanninum þess efnis að á veitingastaðnum Goldfinger væri sýndur nektardans þrátt fyrir skýr fyrirmæli í bráðabirgðaleyfi, dags. 31. júlí 2007, um að það væri ekki leyft. Sýslumaðurinn í Kópavogi vísaði í þessu sambandi til tölvupósts sem sendur hafði verið lögreglustjóraembættinu þann 30. ágúst 2007. Í umræddu bréfi var einnig óskað eftir umsögn lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu að nýju áður en ákvörðun um útgáfu endanlegs rekstrarleyfis yrði tekin.

Með bréfi lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu, dags. 29. október 2007, til sýslumannsins í Kópavogi áréttaði lögreglustjórinn þau sjónarmið sem fram komu í fyrri umsögn hans til leyfisveitanda, dags. 27. júlí 2007, en taldi auk þess rétt að koma því á framfæri að ábendingar hefðu borist frá einstaklingum um að þrátt fyrir gildandi bann við nektardans í atvinnuskyni, færi slík starfsemi fram á staðnum. Þá hefði eftirlit lögreglu á undanförunum mánuðum skotið frekari stöðum undir þær röksemdir sem settar væru fram í fyrri umsögn. Í umræddu bréfi lögreglustjórans var niðurstaða fyrri umsagnar þar sem fram kom að embættið legðist gegn útgáfu rekstrarleyfis til veitingastaðarins Goldfinger í því formi að heimilaður yrði nektardans í atvinnuskyni ítrekuð. Að lokum var þess getið að ekki væru gerðar athugasemdir við að gefið yrði út rekstrarleyfi án slíkrar heimildar.

Með bréfi sýslumannsins í Kópavogi, dags. 31. október 2007, var kæranda tilkynnt sú ákvörðun sýslumannsins að veita honum rekstrarleyfi fyrir veitingastaðinn Goldfinger til eins árs án þess þó að þar yrðu heimilaðar nektarsýningar. Um þetta segir nánar tiltekið í framangreindu bréfi:

„Í umsókn yðar er farið fram á að á staðnum verði heimilaðar nektarsýningar. Með lögum nr. 85/2007 um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald, sbr. 4. mgr. 4. gr. er hvorki heimilt að bjóða upp á nektarsýningar né með öðrum hætti að gera út á nekt starfsmanna eða annarra sem á staðnum eru. Leyfisveitandi getur þó heimilað í rekstrarleyfi samkvæmt lögum þessum að fram fari nektardans í atvinnuskyni á veitingastað, að fengnum jákvæðum umsögnum umsagnaradila skv. 10. gr. laganna. Embættinu hefur borist umsögn lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu, dags. 29. þ. m., sem fylgir hér með í ljósriti. Niðurstaða þeirrar umsagnar er á þá lund að lögreglustjóraembættið leggst gegn útgáfu rekstrarleyfis þar sem heimilaður er nektardans í atvinnuskyni en gerir ekki athugasemd við að gefið verði út rekstrarleyfi án slíkrar heimildar. Með vísun til þessa er beiðni yðar um að í rekstrarleyfi verði nektarsýningar heimilaðar, hér með synjað.

Samkvæmt 11. gr. sömu laga skal leyfi að jafnaði veitt til fjögurra ára. Leyfisveitanda er þó heimilað að veita rekstrarleyfi til skemmri tíma ef sérstakar ástæður mæla með því. Leyfi það sem hér um ræðir er veitt til eins árs eða til 31. október 2008. Ástæðan fyrir því að leyfistími er takmarkaður með þessum hætti er að grunsemdir eru um að nektarsýningar hafi far-

ið fram á staðnum þrátt fyrir að það hafi ekki verið heimilað í því rekstrarleyfi sem í gildi hefur verið og rennur út í dag. Það er ekki hlutverk þessa embættis að rannsaka slík mál heldur lögreglunnar. Embættið hefur ekki fengið í hendur neinar rannsóknarniðurstöður frá lögreglunni að þessu leyti. Því þykir ekki vera tilefni til þess að beita 15. gr. nefndra laga um afturköllun leyfis en þess í stað þykir rétt að takmarka leyfistímann með framangreindum hætti.“

Framangreindri ákvörðun sýslumannsins í Kópavogi var skotið til ráðuneytisins.

Með bréfum, dags. 4. janúar 2008 og 7. janúar 2008, óskaði ráðuneytið eftir umsögnum sýslumannsins í Kópavogi og lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu, ásamt gögnum málsins. Barst umsögn sýslumannsins í Kópavogi ráðuneytinu þann 21. janúar 2008 og umsögn lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu þann 5. febrúar 2008. Með umsögn lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu fylgdu lögregluskýrslur sem tengjast veitingastaðnum Goldfinger. Umsagnir sýslumannsins í Kópavogi og lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu ásamt gögnum málsins voru send lögmanni kæranda með bréfi ráðuneytisins, dags. 13. febrúar 2008. Athugasemdir lögmanns kæranda bárust ráðuneytinu þann 25. febrúar 2008.

II.

Lögmaður kæranda krefst þess að sýslumanninum í Kópavogi verði gert að gefa út rekstrarleyfi til kæranda þar sem heimilað verði að fram fari nektardans í atvinnuskyni á veitingastaðnum Goldfinger, Smiðjuvegi 14, Kópavogi. Lögmaður kæranda vísar til þess að kærandi byggir kröfu sína á því að umsögn lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu hafi verið ólögmat þar sem að lögreglustjórinn hafi farið út fyrir lögbundið hlutverk sitt. Lögreglustjóranum á höfuðborgarsvæðinu beri að gefa hlutlausa umsögn um það sem honum er falið í lögum um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald. Samkvæmt þeim lögum beri honum m.a. að veita umsögn um dyravörslu. Í athugasemdum með frumvarpi að framangreindum lögum komi fram að ekki sé um tæmandi talningu að ræða. Það þýði hins vegar ekki að viðkomandi stjórnvaldi sé heimilt að leggja huglægt mat á starfsemina sem slíka. Þess sé hvergi getið í lögum um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald og samnefndri reglugerð, nr. 585/2007, að umsagnaraðilar geti látið gildisdóm um starfsemina ráða för við afgreiðslu umsagna. Í þessu samband bendir lögmaður kæranda á að það hafi ekki verið ætlun löggjafans að leggja í hendur einstakra umsagnaraðila að meta hvort nektardans sé góður eða vondur eða hvar mannúðin eða almannahagsmunir liggi í málum sem þessum.

Lögmaður kæranda telur að umsögn lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu feli í sér persónulegt mat hans á því að nektardans sé óæskilegur á veitingastöðum. Slíkt sé ekki málefnalegt sjónarmið sem leggja beri til grundvallar við töku stjórnvaldsákvæðana, sérstaklega ekki í þeim tilvikum þegar verulegir hagsmunir einstaklinga liggi undir eins og eignarréttur, atvinnufrelsi og almenn mannréttindi. Lögmaður kæranda vísar einnig til þess að samkvæmt framangreindum lögum sé nektardans heimilaður að uppfylltum ákveðnum skilyrðum. Umsagnaraðilar eigi að meta hvort þeim skilyrðum sé fullnægt með hliðsjón af sinni sérþekkingu. Að þeim skilyrðum fullnægðum beri leyfisveitanda að gefa út rekstrarleyfi til handa kæranda þar sem nektardans sé heimilaður. Álit einstakra umsagnaraðila á nektardansi almennt skipti engu máli.

Lögmaður kæranda bendir á að í umsögn lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu sé ýjað alvarlega að því að stúlkur sem stundað hafa nektardans hjá kæranda séu þvingaðar til þess og að skipulögð glæpasamtök útvegi honum stúlkur til slíkrar starfsemi. Hafi kærandi óskað eftir rökstuðningi og gögnum til stuðnings þessu en hafi verið neitað um þau. Það sé fáheyrnt og sennilega einsdæmi að stjórnvöld fari eftir sögusögnum og slúðri við ákvarðanatöku um

mikilvæg réttindi eins og hér reyni á. Fullyrðingar um þvingun og skipulagða glæpastarfsemi í rekstri kæranda séu rangar og ósannaðar. Hér sé stjórnvald að væna kæranda um refsiverða háttsemi án þess að hann hafi verið ákærður og hvað þá dæmdur, en slíkt sé brot á Mannréttindasáttmála Evrópu eins og dómafordæmi beri með sér.

Lögmaður kæranda mótmælir því alfarið að löggæslusjónarmið standi til þess að heimila ekki nektardans. Það sé rétt að dansinn sé aðallega stundaður af útlenskum stúlkum en það sé hins vegar rangt að þær séu ungar að aldri en meðalaldur dansara hjá Goldfinger hafi verið tæplega 30 ár undanfarin misseri. Það sé engin ástæða til aukinnar löggæslu þótt dansarar séu útlenskir ekki frekar en í öðrum starfsgreinum þar sem útlendingar eru áberandi. Fullyrðingar lögreglu um að nektardansstaðir kalli á meiri löggæslu séu rangar og ósannaðar. Lögmaður kæranda tekur að lokum fram að kærandi hafi lagt í verulegar fjárfestingar og tekið á sig skuldbindingar vegna reksturs veitingastaðarins. Grundvöllur rekstrarins hafi verið nektardans og sé kærandi með dansara á launum. Hér sé því um mikið hagsmunamál fyrir hann að ræða sem og starfsmenn hans. Stöðugt ónæði lögreglu að ástæðulausu hafi einnig mjög slæm áhrif á reksturinn en það virðist vera mikið keppikefli lögregluyfirvalda að gera kæranda erfitt fyrir.

Í umsögn sýslumannsins í Kópavogi um stjórnarsýslukærana, dags. 17. janúar 2008, er vísað til fyrrgreinds bréfs embættisins, dags. 31. október 2007, til kæranda og þess að þar komi fram ástæður þess að rekstrarleyfi til handa kæranda hafi verið takmarkað frá því sem áður var. Í umsögn lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu um stjórnarsýslukærana, dags. 30. janúar 2008, kemur fram að embættið leggist gegn veitingu rekstrarleyfis í því formi að heimilaður verði nektardans í atvinnuskyni og telji engin efni á að verða við kröfum kæranda í málinu. Um sé að ræða þrönga undantekningarheimild í lögum um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald, enda meginregla samkvæmt 4. mgr. 4. gr. laganna að hvers konar nektarsýningar séu bannaðar á veitingastöðum. Reynslan sýni að veitingastaðir á borð við þann sem kærandi rekur og um ræðir í málinu krefjist ríkrar löggæslu og eftirlits og hafi lögregla þurft að hafa ítrekuð afskipti af starfsemi kæranda svo sem gögn málsins beri með sér. Af óskiljanlegum ástæðum kjósi kærandi að skauta fram hjá síðastnefndum staðreyndum í kærubréfi sínu til ráðuneytisins en í málinu liggja fyrir lögregluskýrslur um ítrekuð afskipti af starfsemi kæranda, þ. á m. hafi verið gerðar ýmsar kannanir og athugasemdir við starfsemina, s.s. um opnunartíma og atvinnuréttindi starfsmanna.

Lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu bendir á að í málinu liggja fyrir að sýslumaðurinn í Kópavogi hafi gefið út rekstrarleyfi til bráðabirgða til handa kæranda 31. júlí 2007 og 31. október s. á. Í báðum rekstrarleyfum hafi verið tekið skýrt fram að hvers konar nektarsýningar séu óheimilar. Þann 16. september 2007 hafi lögreglan farið í eftirlit á veitingastaðinn Goldfinger. Hafi lögreglumenn komið að lokuðum bás og þar inni fyrir hafi verið tveir naktir einstaklingar, kona og karl og virtist lögreglumönnum að þar færu fram munnmök, en 10 þúsund krónur hafi legið á borði við hlið viðkomandi. Mál þetta sé nú til rannsóknar hjá embættinu en niðurstaða rannsóknarinnar liggja ekki fyrir þegar umsögnin er rituð. Fylgdu umsögn lögreglustjórans lögregluskýrslur um framangreint mál.

Lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu vísar einnig til þess að fyrir liggja kvörtun sem hafi verið send leyfisveitanda og framsend embætti lögreglustjórans þann 30. ágúst 2007 þar sem greint sé frá því að á veitingastaðnum Goldfinger hafi farið fram nektarsýningar á sviði staðarins þann 25. ágúst 2007 og að þær séu lokaðir klefar með tjaldi fyrir auk þess sem þar fari fram einkadans í lokuðu rými. Samkvæmt framangreindu telur lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu ljóst að starfsemi á veitingastaðnum Goldfinger hafi á þeim tíma sem hér um ræðir ekki verið hagað í samræmi við útgefið rekstrarleyfi sýslumannsins í Kópavogi. Eftirlitsdeild

lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu muni áfram annast eftirlit með starfsemi veitingastaða svo sem lögreglustjóra ber að gera samkvæmt lögum. Það eftirlit miðist ekki eingöngu við dyravörslu. Eftirlit lögreglustjóra miðist á hverjum tíma við útgefið leyfi veitingastaðar og að farið sé eftir skilmálum þess leyfis og starfsemi veitingastaðar sé að öðru leyti hagað í samræmi við gildandi lagafyrirmæli. Að öðru leyti vísaði lögreglustjórinn til fyrri umsagna sinna til sýslumannsins í Kópavogi.

Með bréfi lögmanns kæranda, dags. 22. febrúar 2008, eru gerðar athugasemdir við umsögn lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu um stjórnsýslukærana. Lögmaður kæranda vísar til þess að samkvæmt umræddri umsögn lögreglustjórans virðist embættið enn vaða í þeirri villu að framkvæmd laga um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald sé í þeirra verkahring. Í þessu sambandi sé rétt að ítreka að samkvæmt 10. gr. framangreindra laga sé lögreglustjórann um á höfuðborgarsvæðinu falið einfalt stjórnsýsluhlutverk og sem stjórnvaldi beri embættinu að fara eftir grundvallarreglum stjórnsýslulaga í stað þess að láta persónulegar skoðanir sínar eða þrústihópa á starfsemi nektardansstaða ráða för eins og berlega sé gert í umsögn lögreglustjórans. Látið sé í veðri vaka að löggæslusjónarmið séu að baki umsögninni. Umsögnin, sem er í eðli sínu ákvörðun, sé hins vegar ekkert annað en geðþóttaákvörðun byggð á siðferðislegum og hugmyndafræðilegum sjónarmiðum. Í umsögninni sé fullyrt að veitingastaðir eins og Goldfinger krefjist ríkrar löggæslu og eftirlits og að lögregla hafi ítrekað þurft að hafa afskipti af starfsemi kæranda. Lögmaður kæranda mótmælir þessum fullyrðingum sem röngum og ósönnuðum og telur að ekki verði séð að þær verði studdar nokkrum rökstuðningi eða sönnunargögnum.

Í þessu sambandi bendir lögmaður kæranda á að samkvæmt gögnum málsins hafi lögregla ekki haft mörg afskipti af veitingastaðnum. Þá hafi þau heldur ekki verið merkileg. Hvort veitingastaðnum hafi einhvern tímann verið lokað litlu seinna en reglur geri ráð fyrir skipti engu máli og heldur ekki litlar uppákomur sem alla jafna fylgja rekstri veitingastaða. Lögmaður kæranda vísar til þess að umbjóðandi hans fullyrði að afskipti lögreglu séu meiri af flestum öðrum veitingastöðum. Vangaveltur eða grunur lögreglu um að munnmök hafi átt sér stað á staðnum og nafnlausar hringingar um að reykingar og nektardans í lokuðu rými fari þar fram skipti hér heldur engu máli. Lögmaður kæranda vísar jafnframt til þess að gefin hafi verið út ákæra á hendur forsvarsmanni Baltik ehf. vegna nektardans í lokuðu rými á Goldfinger. Hins vegar hafi hann verið sýknaður í héraðsdómi og málinu hafi ekki verið áfrýjað. Þá bendir lögmaður kæranda á að sannist það að brotnar séu reglur á veitingastöðum þá sé það viðbúið að viðkomandi missi rekstrarleyfi sitt. Með þeim hætti eigi þetta að virka í stað þess að lögregla haldi því fram að kærandi hafi brotið lög og reglur án þess að nokkur ákæra hafi verið gefin út. Það að lögreglan hafi einhvern tímann haft afskipti af Goldfinger geti ekki þýtt að hægt sé að leggja nú gegn veitingu rekstrarleyfis. Horfa verði til aðstæðna á staðnum á þeim tíma sem gefa á leyfið út.

Lögmaður kæranda vísar enn fremur til þess að samkvæmt lögum um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald lúti umsögn lögreglu að því hvort nauðsyn sé á dyravörslu og skyldum atriðum. Umsögn lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu snúi því að öryggis- og löggæsluatriðum og það sé sjálfsagt eðlilegt að setja einhver skilyrði þar að lútandi. Hins vegar sé ekki heimilt að byggja umsögn á siðferðilegum sjónarmiðum og heldur ekki örökstuddum löggæslusjónarmiðum. Mat lögreglu á því að eftirlit með nektarstöðum þurfi að vera meira en á öðrum stöðum sé heldur ekki lögmæt sjónarmið sem unnt sé að byggja umsögn á samkvæmt lögunum enda um huglægt mat að ræða. Með óljósum eftirlits- og löggæslurökum geti lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu gefið neikvæða umsögn um alla veitingastaði á höfuðborgarsvæðinu þar sem ætla megi að til séu lögregluskýrslur um meint afbrot á þeim

öllum. Lögmaður kæranda bendir að lokum á að því sé haldið fram í umsögn lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu að kærandi hafi skautað framhjá þeim staðreyndum að nektarstaðir krefjist ríkrar löggæslu og eftirlits. Í þessu sambandi vísar lögmaður kæranda til þess að kærandi hafi mótmælt því að löggæslusjónarmið stæðu til þess að banna nektardans. Þá hefði kærandi óskað eftir gögnum og rökstuðningi um þessi eftirlits- og löggæslusjónarmið en því hafi verið hafnað af lögreglustjóranum. Þetta sé ástæðan fyrir því að ekki hafi verið fjallað ítarlegar um þetta í kærinni.

III.

Í 9. gr. eldri laga um veitinga- og gististaði, nr. 67/1985, sbr. breytingarlög, nr. 66/2000, voru veitingastaðir flokkaðir eftir tegundum. Í i-lið 9. gr. laganna var næturklúbbur skilgreindur sem veitingastaður með reglubundna skemmtistarfsemi þar sem aðaláhersla er lögð á áfengisveitingar og sýningu á nektardansi í atvinnuskyni. Með lögfestingu laga um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald, nr. 85/2007, var flokkun veitingastaða breytt umtalsvert en samkvæmt 3. mgr. 4. gr. þeirra laga flokkast veitingastaðir í þrjá flokka, þ.e. flokk I: Staði án áfengisveitinga, flokk II: Umfangslitla áfengisveitingastaði þar sem starfsemin er ekki til þess fallin að valda ónæði í nágrenninu, afgreiðslutími er ekki lengri en til kl. 23:00 og kalla ekki á mikið eftirlit og/eða löggæslu og flokk III: Umfangsmikla áfengisveitingastaði, svo sem þar sem leikin er hávær tónlist og/eða afgreiðslutími er lengri en til kl. 23:00 og kalla á meira eftirlit og/eða löggæslu. Með lögum um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald er þannig ekki lengur gert ráð fyrir nektardansstöðum sem sérstökum flokki veitingastaða heldur er sérstakt ákvæði í 4. mgr. 4. gr. laganna sem fjallar um nektardans í atvinnuskyni.

Samkvæmt 1. másl. 4. mgr. 4. gr. laga um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald er á veitingastöðum hvorki heimilt að bjóða upp á nektarsýningar né með öðrum hætti að gera út á nekt starfsmanna eða annarra sem á staðnum eru. Í 2. másl. 4. mgr. 4. gr. segir hins vegar að leyfisveitandi geti þó heimilað í rekstrarleyfi að fram fari nektardans í atvinnuskyni á veitingastað að fengnum jákvæðum umsögnum umsagnaraðila samkvæmt 10. gr. laganna. Þá segir í 3. ml. 4. mgr. 4. gr. að á slíkum stöðum sé sýnendum óheimilt að fara um á meðal áhorfenda og jafnframt séu hvers konar einkasýningar bannaðar. Í athugasemdum um 4. gr. í frumvarpi til framangreindra laga kemur m.a. fram að í þágildandi lögum hafi verið gert ráð fyrir flokki veitingastaða sem kallast „næturklúbbar“ þar sem heimilt var að fram færi nektardans. Þar sem flokkun frumvarpsins byggist á öðrum sjónarmiðum en í þágildandi lögum sé hins vegar kveðið á um það í 4. mgr. að heimila megi slíkan dans á veitingastöðum í stað þess að slíkt falli undir ákveðinn flokk. Ekki séu gerðar efnislegar breytingar á þeirri heimild sem var í þágildandi lögum fyrir slíku.

Í 3. mgr. 10. gr. laga um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald kemur fram að þegar fullnægjandi umsókn um rekstrarleyfi hefur borist leyfisveitanda skuli hann þegar í stað senda umsókn til umsagnaraðila samkvæmt 4. mgr. 10. gr. laganna. Í 4. mgr. 10. gr. er kveðið á um að leyfisveitandi skuli leita umsagna nánar tilgreindra aðila í því umdæmi þar sem starfsemi er fyrirhuguð, þ. á m. lögreglu sem m.a. kveður á um nauðsyn til dyravörslu. Eru umsagnir þeirra aðila sem taldir eru upp í 4. mgr. 10. gr. laganna bindandi en samkvæmt 5. mgr. 10. gr. þeirra er óheimilt að gefa út rekstrarleyfi ef einhver þeirra leggst gegn útgáfu leyfisins og skal rekstrarleyfi jafnframt bundið þeim skilyrðum sem fram kunna að koma í umsögnunum. Í athugasemdum um 10. gr. í frumvarpi til laga um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald kemur fram að rétt þyki að það helsta sem umsagnaraðilar skulu gefa umsagnir um komi fram í lögnum en ekki sé um tæmandi talningu að ræða. Þá er mælt fyrir um það í 7.

mgr. 10. gr. laganna að heimilt sé með reglugerð að kveða nánar á um umsóknarferli vegna rekstrarleyfa, þ. á m. um útgáfu leiðbeininga fyrir umsagnaraðila um þau atriði sem umsögn skal lúta að. Í 1. mgr. 24. gr. reglugerðar um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald er kveðið nánar á um hvað skuli koma fram í umsögnum umsagnaraðila og er þar sérstaklega tekið fram að ekki sé um tæmandi talningu að ræða. Samkvæmt 6. mgr. 24. gr. reglugerðarinnar skal lögregla veita umsögn um nauðsyn á dyravörslu og sérstakri löggæslu.

Í máli þessu liggur fyrir að ákvörðun sýslumannsins í Kópavogi, dags. 31. október 2007, um að synja kæranda um rekstrarleyfi fyrir veitingastaðinn Goldfinger þar sem heimilaður yrði nektardans í atvinnuskyni byggði á bindandi umsögn lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu þar sem lagst var gegn útgáfu slíks leyfis, sbr. 5. mgr. 10. gr. laga um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald. Í þeim tilvikum þegar umsögn umsagnaraðila er bindandi er stjórnarsýsluvaldi í viðkomandi málaflokki skipt á milli þess stjórnvalds sem formlega tekur ákvörðunina og umsagnaraðila. Af þeim sökum verður að gera ríkari kröfur til málsmeðferðar við álitsumleitun þegar um bindandi umsagnir er að ræða. Í 4. mgr. 23. gr. reglugerðar um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald er kveðið á um að séu einhverjir þeir annmarkar á umsókn þannig að ekki verði unnt að mæla með leyfisveitingu skuli umsagnaraðili tilkynna umsækjanda um annmarkann og veita honum frest til að koma athugasemdum sínum á framfæri. Í þessu sambandi bendir ráðuneytið á að rétt hefði verið að lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu hefði veitt kæranda andmælarétt áður en hann veitti umsögn um rekstrarleyfi til handa veitingastaðnum Goldfinger þar sem hann fellst ekki á útgáfu rekstrarleyfis í þeirri mynd sem kærandi hafði sótt um. Í ljósi þess að í málinu liggur fyrir að kærandi kom sjónarmiðum sínum vegna umsagnar lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu á framfæri við embætti áður en það veitti umsögn að nýju verður að telja að bætt hafi verið úr þessum annmarka við meðferð málsins.

Í málinu liggur einnig fyrir að lögmaður kæranda óskaði eftir frekari rökstuðningi frá lögreglustjóranum á höfuðborgarsvæðinu í tilefni af umsögn embættisins, dags. 27. júlí 2007, ásamt þeim gögnum í málinu þar sem að umbjóðandi hans hefði haft stöðu sakbornings. Samkvæmt 4. mgr. 10. gr. laga um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald skulu umsagnir vera skýrar og rökstuddar. Í athugasemdum um 10. gr. í frumvarpi til framangreindra laga kemur fram að umsagnaraðilum sé gert að gera grein fyrir og færa rök fyrir því ef þeir leggjaast gegn útgáfu rekstrarleyfis. Í þessu sambandi vísar ráðuneytið til þess að í umsögn lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu, dags. 27. júlí 2007, lá fyrir rökstuðningur embættisins fyrir þeirri niðurstöðu að leggjaast gegn útgáfu rekstrarleyfis þar sem heimilaður yrði nektardans í atvinnuskyni. Með vísan til þessa telur ráðuneytið að lögreglustjóri hafi ekki þurft að rökstyðja umsögn sína frekar. Samkvæmt 1. mgr. 15. gr. stjórnarsýslulaga á aðili máls rétt á því að kynna sér skjöl og önnur gögn er mál varðar. Hins vegar er kveðið á um það í 3. mgr. sama ákvæðis að ákvæði 15. gr. taki ekki til rannsókna og saksókna í opinberu máli, en þó geti sakborningur krafist þess að fá að kynna sér gögn málsins eftir að mál hefur verið fellt niður eða því lokið með öðrum hætti. Með vísan til framangreinds og þess að umsögn lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu var verulega íþyngjandi fyrir kæranda telur ráðuneytið að lögreglustjóranum hafi borið að afhenda kæranda lögregluskýrslur í þeim málum sem var lokið hjá embættinu. Í þessu sambandi verður að líta til þess að vísað var til umræddra lögregluskýrslna í umsögn lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu og því verður að telja að mikilvægt hafi verið að gefa kæranda kost á að kynna sér efni þeirra svo hann gæti komið að sjónarmiðum sínum og varið hagsmunum sína í málinu. Lögmanni kæranda voru þó afhentar allar lögregluskýrslur í málinu við stjórnarsýslumeðferð þess í ráðuneytinu.

Ráðuneytið bendir einnig á að efni umsagnar verður ávallt að vera byggt á staðreyndum málsins og vera í málefnalegum tengslum bæði við lagagrundvöll þess svo og þau markmið sem liggja til grundvallar hlutaðeigandi ákvæði um álitsumleitun. Ákvæði 4. mgr. 10. gr. laga um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald byggir á því að leyfisveitandi leiti umsagna hjá nánar tilgreindum aðilum sem hafa sérþekkingu og gegna eftirlitshlutverki á því sviði sem um ræðir. Þannig þurfa umsagnaraðilar í mörgum tilvikum að skoða viðkomandi staði sem þeir veita umsögn um og gera þær úttektir sem nauðsynlegar eru. Ráðuneytið bendir jafnframt á að umsagnaraðili getur ekki lagst gegn útgáfu leyfis samkvæmt 5. mgr. 10. gr. laga um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald nema á grundvelli sjónarmiða sem eru í málefnalegum tengslum við staðreyndir málsins og lagagrundvöll þess.

Samkvæmt 4. mgr. 10. gr. laga um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald og ákvæði 6. mgr. 24. gr. samnefndrar reglugerðar er ljóst að það kemur í hlut lögreglunnar að veita umsögn um nauðsyn á dyravörslu og sérstakri löggæslu. Ekki er að öðru leyti kveðið á um þau atriði sem lögreglu ber að veita umsögn um. Í athugasemdum um 10. gr. í frumvarpi til laga um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald kemur hins vegar skýrt fram að umrætt ákvæði feli ekki í sér tæmandi talningu á þeim atriðum sem umsagnaraðilar skulu veita umsagnir um. Því verður að telja að lögregla geti byggt umsögn sína á öðrum löggæslusjónarmiðum að því gefnu að þau séu málefnaleg og lögmæt, þ. á m. þeirri reynslu sem fengist hefur af rekstrinum á leyfistíma, enda er það hlutverk lögreglu að hafa eftirlit með framkvæmd laga um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald, sbr. 1. mgr. 21. gr. laganna. Lýtur umrætt eftirlit m.a. að því að leyfishafi uppfylli skilyrði fyrir rekstrarleyfi, að fylgt sé skilyrðum sem leyfi er bundið svo sem um dyravörslu, leyfilegan afgreiðslutíma, gestafjölda og að fylgt sé ákvæðum laganna um dvöl ungmenna á veitingastöðum og um áfengisveitingar. Þá ber að nefna að samkvæmt 4. mgr. 21. gr. laganna skulu eftirlitsaðilar tilkynna leyfisveitanda um alvarlegar athugasemdir sem þeir kunna að gera við rekstur leyfishafa og annað sem er tilefni til athugasemda af þeirra hálfu við starfsemi og áhrif kann að hafa á rekstrarleyfið.

Með hliðsjón af framangreindu telur ráðuneytið að lögreglan geti í umsögn sinni samkvæmt 4. mgr. 10. gr. laganna vikið að þeim afskiptum sem hún hefur þurft að hafa af starfsemi viðkomandi staðar. Í þessu sambandi bendir ráðuneytið á að samkvæmt lögum um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald eru ýmis úrræði sem unnt er að grípa til ef út af bregður í þeirri starfsemi sem fellur undir lögin. Telji leyfisveitandi þannig að leyfishafi uppfylli ekki lengur skilyrði fyrir rekstrarleyfi ber honum að afturkalla leyfið, sbr. 2. mgr. 15. gr. laganna. Þá er leyfisveitanda heimilt að svipta leyfishafa rekstrarleyfi tímabundið verði hann eða forsvarsmáður hans uppvís að því að misnota rekstrarleyfið eða vanrækja skyldur sem á honum hvíla samkvæmt lögum um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald eða öðrum lögum sem um reksturinn gilda eða brjóti hann að öðru leyti gegn skilyrðum eða skilmálum leyfisins, sbr. 3. mgr. 15. gr. laganna. Verði leyfishafi uppvís að ítrekuðum brotum samkvæmt framangreindu ákvæði er leyfisveitanda heimilt að svipta leyfishafa rekstrarleyfinu að fullu. Þá getur lögregla gripið til þvingunarúrræða samkvæmt 23. gr. laganna í tilteknum tilvikum. Hafi lögregla vitneskju eða grun um að refsivert brot hafi verið framið þá fer hins vegar um rannsókn slíkra mála samkvæmt lögum um meðferð opinberra mála, nr. 19/1991, sbr. 1. og 2. mgr. 66. gr. þeirra laga.

Í umsögn lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu er m.a. vísað til þess að nokkur reynsla sé af því hér á landi að það séu nær eingöngu ungar erlendar stúlkur sem leggi stund á nektardans í atvinnuskyni en að reynst hafi ómögulegt að kanna hjá þeim stúlkum sem hingað hafa komið stöðu þeirra og aðstæður og ástæður þess að þær stunda þessa iðju og hvort þær séu þvingaðar til þess. Rannsóknir yfirvalda sem fram hafa farið víða í Evrópu á starfsemi nektar-

dansstaða sýni fram á að þær stúlkur sem taki þátt í þessari starfsemi séu oftast mjög ungar og þolendur misneytingar, mansals og glæpa. Þá er í umsögn lögreglustjórans vísað til þeirrar staðreyndar að oftan en ekki séu það skipulögð glæpasamtök sem útvegi stúlkur til þessarar starfsemi. Ráðuneytið telur ósannað í málinu að framangreindrar fullyrðingar lögreglu eigi við um starfsemi kæranda. Þá telur ráðuneytið að framangreind sjónarmið hafi að verulegu leyti ráðið niðurstöðu umsagnarinnar og af þeim sökum sé umsögn lögreglustjórans haldin verulegum efnisannmörkum.

Í lok umsagnar lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu kemur fram að rétt þyki vegna ríkra mannúðarsjónarmiða, almannahagsmuna og löggæslusjónarmiða að neita alfarið um leyfi til þess að heimila veitingastöðum að reka starfsemi sem býður upp á nektardans. Í tengslum við þessi ummæli bendir ráðuneytið á að umsögn samkvæmt 4. mgr. 10. gr. laga um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald hlýtur ávallt að vera bundin við þann stað sem er til meðferðar hverju sinni. Þannig geti lögreglustjóri ekki lagst gegn því að öllum veitingastöðum verði veitt heimild til þess að bjóða upp á nektardans í atvinnuskyni í umsögn sem hann veitir vegna meðferðar tiltekins máls. Í þessu sambandi verður að líta til þess að samkvæmt 4. mgr. 4. gr. laga um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald er ljóst að löggjafinn hefur litið svo á að nektardans í atvinnuskyni geti verið heimilaður á veitingastöðum að uppfylltum ákveðnum skilyrðum.

Með hliðsjón af öllu framangreindu er það mat ráðuneytisins að umsagnir lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu, dags. 27. júlí 2007 og 29. október 2007, hafi verið haldnar verulegum efnisannmörkum sem leiði til ógildingar ákvörðunar sýslumannsins í Kópavogi, dags. 31. október 2007. Í þessu sambandi telur ráðuneytið rétt að taka fram að þrátt fyrir að umsögn umsagnaraðila samkvæmt 4. mgr. 10. gr. laga um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald sé bindandi ber leyfisveitanda að ganga úr skugga um að umsögnin sé byggð á málefnalegum og lögmætum sjónarmiðum. Telji hann svo ekki vera ber honum að óska eftir nýrri umsögn. Með vísan til framangreinds beinir ráðuneytið því til sýslumannsins í Kópavogi að leita eftir nýrri umsögn lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu áður en hann tekur veitingu umrædds leyfis til meðferðar á ný.

Úrskurðarorð:

Felld er úr gildi ákvörðun sýslumannsins í Kópavogi, dags. 31. október 2007, um að synja umsókn Baltik ehf. um heimild í rekstrarleyfi til þess að fram fari nektardans í atvinnuskyni á veitingastaðnum Goldfinger. Sýslumanninum í Kópavogi ber að taka leyfisveitingu um heimild í rekstrarleyfi til þess að fram fari nektardans í atvinnuskyni á veitingastaðnum Goldfinger til meðferðar á ný að fenginni nýrri umsögn lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu.