

nr-1607037

09.02



Fjallabyggð  
Gránugötu 24  
580 Siglufjörður

ATVINNUVEGA- OG  
NÝSKÖPUNARRÁÐUNEYTIÐ

Skúlagötu 4 101 Reykjavík  
sími: 545 9700 postur@anr.is  
anr.is

Reykjavík 7. apríl 2017  
Tilv.: ANR16070250/O.7.6

## ÚRSKURÐUR

### I. Kröfur og kærueimild

Með bréfi til innanríkisráðuneytisins dags. 27. júlí 2016 mótmælti Gunnar Ingi Birgisson, f.h. bæjarráðs Fjallabyggðar kröfu um greiðslu löggæslukostnaðar vegna bæjarhátíðarinnar „Síldarævintýri á Siglufirði“ sem haldin var dagana 29. til 31. júlí 2016. Málið varðaði umsókn um tækifærisleyfi á grundvelli laga nr. 85/2007 um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald. Erindið var framsent atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu með bréfi dags. 28. júlí 2016 með vísan til 2. mgr. 7. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993.

Með bréfi dags. 12. ágúst 2016 var umkvörtunaraðila (hér eftir kæranda) tilkynnt um móttöku erindisins hjá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu og jafnframt tilkynnt um að samkvæmt mati ráðuneytisins væri kvörtunin þess eðlis að um stjórnisýslukæru væri að ræða. Kæranda var í kjölfarið gefinn frestur til að skila inn viðbótargögnum sem hann teldi að komið gætu að gagni við úrlausn málsins.

Kæran snýr því að ákvörðun lögreglustjórans á Norðurlandi eystra um að innheimta löggæslukostnað, á grundvelli laga um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald og reglugerðar sama efnis, vegna bæjarhátíðarinnar „Síldarævintýri á Siglufirði“ sem haldin var dagana 29. til 31. júlí 2016. Telur kærandi innheimtuna vera ólögmæta.

Kærueimild er að finna í 26. gr. laga um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald nr. 85/2007 og 26. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993.

### II. Málsatvik og málsmeðferð

Með umsókn dags. 8. júlí 2016 var sótt um tækifærisleyfi vegna „Síldarævintýris á Siglufirði“. Var umsækjandi sagður Fjallabyggð og samkvæmt lýsingu í umsókn var um árlega fjölskylduskemmtun í

miðbæ Siglufjarðar að ræða. Með tölvupósti þann 12. júlí 2016 veitti lögreglustjórinn á Norðurlandi eystra jákvæða umsögn vegna umsóknarinnar, þó með því skilyrði að greiddar yrðu kr. 180.000,- í löggæslukostnað þar sem um væri að ræða umfangsmikinn atburð sem myndi vara heila helgi og kalla á aukin umsvif lögreglu. Kemur auk þess fram í umræddum tölvupósti að lögreglustjóri hafi ákveðið að þeir sem standi fyrir stórum hátíðum í umdæminu borgi allir löggæslukostnað til að samræmi sé á milli aðila.

Með bréfi til lögreglustjórans á Norðurlandi eystra, dags. 26. júlí 2016, kveður Gunnar Ingi Birgisson, f.h. bæjarráðs Fjallabyggðar, að ekki sé lagastoð fyrir innheimtunni. Bent er á að mörg tilgreind sveitarfélög sem haldið hafi bæjarhátíðir að sumarlagi hafi ekki þurft að greiða löggæslukostnað. Jafnframt kemur fram í bréfinu að í nefndaráliti samgöngunefndar Alþingis um 17. gr. þess frumvarps er varð að lögum nr. 85/2007 er varðar tækifærisleyfi komi fram að undir ákvæðið falli „ekki viðburðir og skemmtanir á vegum sveitarfélaga, t.d. bæjarhátíðir og æskulýðs- og íþróttahátíðir sem ekki eru haldnar í atvinnuskyni“, en í slíkum tilvikum væri ekki seldur aðgangur að skemmtun eða atburði. Síldarævintýrið á Siglufirði sé fjölskylduhátíð, þar sem öllum sé frjáls aðgangur og ekki sé hægt að sjá að lögregla geti á grundvelli reglugerðar nr. 585/2007, sem sett sé á grundvelli laga nr. 85/2007, haft víðtækari gjalddöku en kveðið sé á um í lögnum. Enn fremur er bent á að óeðlilegt sé að bæjarsjóðir sveitarfélaga greiði fyrir eðlilega löggæslu sem sé á höndum ríkisvaldsins.

Í kjölfarið var gert samkomulag á milli lögreglustjórans á Norðurlandi eystra og sveitarfélagsins um það að leggja ágreining þennan til úrlausnar í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu. Fjallabyggð lýsti því yfir að sveitarfélagið myndi greiða umkrafinn löggæslukostnað ef úrskurður ráðuneytisins yrði sá að sveitarfélaginu væri skylt að greiða kostnaðinn. Með þessari yfirlýsingu í leyfisbréfinu samþykkti lögreglustjórinn að gefið yrði út tækifærisleyfi vegna viðburðarins, dags. 28. júlí 2016.

Með bréfi dags. 1. september 2016 var sýslumanninum á Norðurlandi eystra tilkynnt um kærana og óskað eftir umsögn embættisins ásamt öllum gögnum málsins. Sýslumannsembættið sendi sjónarmið sín ásamt gögnum með bréfi dags. 15. september 2016.

Með bréfi dags. 5. september 2016 var lögreglustjóranum á Norðurlandi eystra tilkynnt um kærana og óskað eftir umsögn embættisins ásamt öllum gögnum málsins. Lögreglustjóraembættið sendi sjónarmið sín ásamt gögnum með bréfi dags. 19. september 2016.

Þann 13. október 2016 bárust andmæli við ofangreindum umsögnum frá kæranda. Málið hefur nú verið tekið til úrskurðar í ráðuneytinu.

### **III. Málsástæður og lagarök kæranda**

Kærandi krefst þess að stjórnvaldsákvörðun lögreglustjórans á Norðurlandi eystra frá dags. 12. júlí 2016 um að krefjast löggæslukostnaðar vegna „Síldarævintýrið á Siglufirði“ verði felld úr gildi.

Grundvöllur kærunnar er að innheimta lögreglustjórans á Norðurlands eystra á löggæslukostnaði eigi sér ekki lagastoð í tilfelli kæranda þar sem um bæjarhátíð sé að ræða.

Kveður kærandi að mörg bæjarfélög sem hafi haldið bæjarhátíðir að sumarlagi hafi ekki þurft að greiða löggæslukostnað. Í samantekt sambands íslenskra sveitarfélaga, dags. 14. júlí 2016, komi fram að um nokkurt ósamræmi sé að ræða í innheimtu löggæslukostnaðar vegna sambærilegra hátíða. Ráðgjöf sambandsins til sveitarfélaga í kjölfar samantektarinnar hafi verið að andmæla slíkri gjalddöku af hálfu lögreglu vegna viðburða á þeirra vegum, sem féllu undir þá afmörkun sem fram kæmi í lögskýringargögnum, enda bæri framkvæmdavaldinu í sinni stjórnslu að fara að skýrum vilja löggjafans.

Bendir kærandi á að í nefndaráliti samgöngunefndar Alþingis er varðaði 17. gr. þess frumvarps er varð að lögum nr. 85/2007 sé tekið skýrt fram að ákvæðið eigi ekki við um bæjarhátíðir sem ekki eru haldnar í atvinnuskyni, en í slíkum tilvikum sé ekki seldur aðgangur að skemmtun eða atburði. Kveðst kærandi ekki sjá að lögregla geti, á grundvelli reglugerðar nr. 585/2007, sem sett sé á grundvelli laga nr. 85/2007, haft víðtækari gjaldtöku en kveðið er á í lögnum. Jafnframt sé óeðlilegt að bæjarsjóðir sveitarfélaga séu að greiða fyrir eðlilega löggæslu sem sé á höndum ríkisvaldsins.

#### **IV. Málástæður og lagarök sýslumannsins á Norðurlandi eystra**

Í umsögn sýslumannsins á Norðurlandi eystra dags. 15. september 2016 er vakin athygli á því að um greiðsluskyldu umsækjanda á löggæslukostnaði sé fjallað í 4. tölul. 3. mgr. 17. gr. laga um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald. Samkvæmt ákvæðinu geti leyfisveitandi bundið leyfi skilyrðum að fenginni umsögn lögreglustjóra varðandi greiðslu löggæslukostnaðar. Samkvæmt 5. mgr. 10. gr. laganna sé leyfisveitanda óheimilt að gefa út rekstrarleyfi ef einhver umsagnaraðila, þ.á m. lögreglan, leggst gegn útgáfu leyfisins og skuli leyfið jafnframt bundið þeim skilyrðum sem fram koma í umsögn, sbr. 3. mgr. 11. gr. laganna.

Fyrir liggja að lögreglustjórinn á Norðurlandi eystra veitti umræddri umsókn jákvæða umsögn, þó með því skilyrði að greiddar yrðu kr. 180.000,- í löggæslukostnað að kröfu lögreglustjórans. Undir rekstri málsins hefði athugasemd/skilyrði lögreglustjórans fyrir jákvæðri umsögn hins vegar verið breytt á þann veg að lögreglustjórinn og Fjallabyggð hefðu ákveðið að leggja ágreining varðandi innheimtuna til úrlausnar í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu og Fjallabyggð lýst því yfir að sveitarfélagið myndi greiða umkrafinn kostnað ef úrskurður ráðuneytisins yrði sá að því yrði skylt að greiða kostnaðinn.

Leyfisveitandi hafi því metið umsögn lögreglunnar sem jákvæða og veitt umsækjanda tækifærisleyfi þann 28. júlí 2016 án þess að krefjast um fyrirframgreiðslu löggæslukostnaðarins, sbr. heimildarákvæði 5. mgr. 17. gr. laganna. Af hálfu leyfisveitanda hafi verið litið svo á að löggæslukostnaðurinn yrði greiddur eftir á í samræmi við 1. másl. 2. mgr. 31. gr. reglugerðar nr. 585/2007 og samkomulag umsækjanda og lögreglunnar. Skilyrði lögreglunnar fyrir jákvæðri umsögn hafi verið skráð á leyfisbréfið í samræmi við 3. mgr. 11. gr. laganna, enda hafi leyfisveitandi metið það svo að hann væri bundinn af umsögnum umsagnaraðilans, sbr. 5. mgr. 10. gr. laganna.

Að mati sýslumanns bresti leyfisveitanda vald skv. lögnum til að leggja mat á þær forsendur og sjónarmið sem liggja til grundvallar ákvörðunum lögreglunnar um fjárhæð löggæslukostnaðar og því liggja ekki fyrir í málinu frekari gögn til stuðnings ákvörðuninni. Með vísan til framangreinds bendi leyfisveitandi ráðuneytinu á að bera þann þátt erindisins undir lögreglustjóran á Norðurlandi eystra, þar sem ákvörðunarvaldið liggja skv. 31. gr. reglugerðarinnar og 4. tölul. 3. mgr. 17. gr. laganna.

#### **V. Málástæður og lagarök lögreglustjórans á Norðurlandi eystra**

Í umsögn lögreglustjórans á Norðurlandi eystra dags. 19. september 2016 kemur fram að krafa lögreglustjóra um greiðslu löggæslukostnaðar sé byggð á skýrri heimild í 5. mgr. 17. gr. laga nr. 85/2007, sbr. 31. gr. reglugerðar nr. 585/2007, þar sem leyfisveitanda er veitt heimild til að krefja leyfishafa tækifærisleyfis um þann kostnað er leiðir af löggæslu umfram venjubundna löggæslu á sama tíma. Enn fremur sé þar að finna heimild leyfisveitanda til að krefjast þess að sá kostnaður verði greiddur fyrirfram eða að sett verði fram trygging fyrir greiðslu hans. Þá er bent á að á lögreglustjóra hvíli lagaskylda að slíta samkomu sem fer fram á grundvelli 17. gr. laganna þegar slík samkoma fer fram án tilskilins leyfis, sbr. 2. mgr. 23. gr. laganna. Þá er jafnframt bent á að lagastoð vegna innheimtunnar hafi verið staðfest í úrskurði ráðuneytisins í máli Magnaðra ehf., kt. 481106-0280 þann 28. júní 2016.

Í 1. mgr. 17. gr. laganna sé leyfisskyldur atburður skilgreindur sem svo að þar sé um að ræða

skemmtun eða atburð sem fari fram utan veitinga- eða gististaða í atvinnuskyni og sé til þess fallinn að valda ónæði, svo sem vegna hávaða, og kallar á eftirlit og/eða löggæslu og talin eru upp í dæmaskyni útihátíðir, útitónleikar, skóladansleikir og tjaldsamkomur. Í athugasemdum með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 85/2007 segi:

*„Leyfis skylda samkvæmt ákvæði þessu afmarkast við að skemmtun og/eða atburður sé í atvinnuskyni og til þess fallinn til að valda ónæði og kalla á eftirlit lögreglu. Undir þetta mundu falla t.d. útihátíðir, útitónleikar, árshátíðir, bæjarhátíðir ýmiss konar, dansleikir og annars konar skemmtanir í samkomusölum svo og skóladansleikir“.*

Einnig:

*„Rétt er að taka fram að ákvæði þessu er ekki ætlað að ná til íþróttakappleikja eða opinberra hátíðarhalda svo sem á Þjóðhátíðardaginn, Menningarnótt í Reykjavík, Reykjavíkurmaraþons og á Sjómannadaginn enda eru slíkir atburðir almennt ekki í atvinnuskyni eða aðgangur seldur að þeim“.*

Hins vegar segi í nefndarálitni samgöngunefndar Alþingis um sama mál:

*„Nefndin áréttar að umrætt ákvæði gildi einungis um skemmtanir og atburði sem fara fram utan veitinga- og gististaða í atvinnuskyni. Undir ákvæðið falla því ekki atburðir og skemmtanir á vegum sveitarfélaga, t.d. bæjarhátíðir og æskulýðs- og íþróttahátíðir sem ekki eru haldnar í atvinnuskyni, en í slíkum tilvikum er aðgangur ekki seldur að skemmtun eða atburði.“*

Í ljósi þessa megi segja að stundum geti verið óskýrt hvaða viðburðir falli undir ákvæði 17. gr. laganna ef viðburður sé ekki skýrt afmarkaður, t.d. á skemmtistað eða á afmörkuðu svæði. Því teldi lögreglustjórinn að skýran greinarmun verði að gera á bæjarhátíðum sem feli í sér að vera opinber hátíðarhöld og/eða séu ekki haldnar í atvinnuskyni og viðburðum sem kallaðir séu bæjarhátíðir en séu í raun viðburðir sem fram fari í atvinnuskyni, hvort sem þeir fari fram innan bæjarmarka eða með stuðningi bæjarfélaga. Oft og tíðum fari viðburðarhaldarar þá leið að reyna að skilgreina viðburð með tilteknum hætti til að komast hjá ákvæðum laganna. Því verði að líta svo á að bæjarhátíðir, í þeim skilningi sem vísað er til í nefndarálitinu, séu viðburðir sem eiga sér stað innan bæjarfélaga og séu ætlaðir nærumhverfinu, en ekki hátíðarhöld sem auglýst séu á landsvísu og með sambærilegum hætti og t.d. útihátíðir um verslunarmannahelgi og sé þá átt við hátíðir sem ætlað er að draga að margfaldan íbúafjölda bæjarfélagsins og standi yfir dögum saman.

Mjög misjafnt sé hversu vel bæjarfélög séu í stakk búin til að taka við slíkum mannfjölda og eigi það einnig við um lögreglu á staðnum. Það fari eftir stærð bæjarfélaga hversu margir lögreglumenn séu á vakt þar sem í smærri bæjarfélögum sé oft aðeins einn lögreglumaður á vakt í einu. Löggæslukostnaður sem til falli vegna slíkra hátíða yrði því alltaf háður mati lögreglustjóra á löggæsluþörf fyrir hvern viðburð fyrir sig og óhjákvæmilegt að ákveðið ójafnvægi skapist eftir því hvar viðburðir eru haldnir. Því verði að meta löggæsluþörf og kostnað í hverju tilviki fyrir sig. Þess vegna sé afar mikilvægt að sá sem standi fyrir viðburði geri sér grein fyrir kostnaði við hann og að ekki sé verið að senda út óútfylltan tékka vegna löggæslu til ríkisins/lögreglustjóraembættanna. Þetta sé lagaramminn í dag, komi hins vegar til pólitísk ákvörðun um að enginn skuli greiða löggæslukostnað þyrfti samhliða að hækka fjárframlög til lögregluembættanna til að mæta þessum ófyrirséða kostnaði.

Það sé mat lögreglustjórans á Norðurlandi eystra að viðburður sá er hér um ræði sé af því tagi að hann falli undir ákvæði 17. gr. laganna. Mat á því hvort skipuleggiendur og/eða forsvarsmenn viðburðar þurfi að sækja um tækifærisleyfi byggi m.a. á því hvort viðkomandi viðburður sé til þess fallinn að valda ónæði, hvort viðburður sé haldinn í atvinnuskyni eða ekki, og eins hvort viðburður

kalli á aukið eftirlit ógða löggæslu. Það sé mat lögreglustjóra að þessi skilyrði séu öll uppfyllt.

Viðburðurinn Síldarævintýri á Siglufirði hafi verið haldinn allar götur síðan 1991, og hafi hátíðin verið talin fyrsta útihátíð landsins sbr. ummæli í frétt dagblaðsins DV frá 2. ágúst 2013 sem fylgir með umsögninni. En þar komi fram í viðtali við einn skipuleggjanda hátíðarinnar að hátíðin sé fyrsta útihátíð landsins, sem hafi fyrst verið haldin árið 1991. Þegar Síldarævintýri á Siglufirði 2016 hafi verið kynnt, hafi verið auglýst fjölbreytt skemmtidagskrá sem stæði yfir allan daginn og langt fram á nótt, og hafi verið um sambærilega dagskrá að ræða og árin á undan, sbr. gögn sem sýni fram á dagskrá hátíðarinnar árin 2016 og 2015.

Hátíðin hafi verið auglýst í gegnum tíðina sem útihátíð og hafi umfjöllun um hátíðina verið með sambærilegum hætti nú, sbr. gögn þar sem fjallað er um Síldarævintýrið sem útihátíð. Í gegnum tíðina hafi aðsókn að hátíðinni að jafnaði verið mikil, og jafnvel mörg þúsund manns er mest var. Þegar svo miklum mannfjölda sé stefnt saman í litlu bæjarfélagi eins og Siglufirði, þar sem íbúafjöldi þann 1. janúar 2016 var aðeins 1230, megi gera ráð fyrir að erill aukist til muna og þar með að viðburðurinn sem slíkur og mannfjöldinn sem honum fylgi sé til þess fallinn að valda ónæði. Þá megi að sama skapi fullyrða að slíkur mannfjöldi kalli einnig á eftirlit og/eða aukna löggæslu.

Nokkur umræða hafi verið um túlkun þess að viðburðir séu haldnir í atvinnuskyni, svo sem ef enginn aðgangseyrir er innheimtur. Í einhverjum tilvikum séu viðburðir haldnir með stuðningi einkafyrirtækja og/eða opinberra aðila, eins og í þessu tilviki, sem geri það að verkum að ekki gerist þörf fyrir aðgangseyri. Meta verði hvert tilfelli fyrir sig en ljóst sé að ekki geti verið um mjög þrönga túlkun á hugtakinu „í atvinnuskyni“ að ræða. Í framkvæmd hafi verið litið svo á að styrkir að skemmtun valdi því að í raun séu skemmtanir haldnar í atvinnuskyni. Jafnframt að í raun sé ekki munur á því hvort innheimtir séu styrkir til að halda skemmtun eða hvort rúkkadur sé aðgangseyrir, því styrkveitingar geti þess vegna numið mörgum milljónum. Síldarævintýrið á Siglufirði eigi sér öflugan bakhtarla eins og sjá megi í dagskrá viðburðarins og telji lögreglustjóri, með hliðsjón af þeirri dagskrá, að viðburðurinn sé haldinn í atvinnuskyni.

Í ljósi þess að viðburðurinn hafi fram til ársins 2016 verið skilgreindur sem útihátíð og þeirrar staðreyndar að um samskonar hátíð sé nú að ræða, þótt hún sé nú kölluð bæjarhátíð, líti lögreglustjóri svo á að klárlega sé um að ræða viðburð sem falli undir skilgreiningu 1. mgr. 17. gr. laganna. Hér sé ekki um að ræða opinber hátíðarhöld sem fari fram á þjóðhátíðardaginn eða á sjómannadaginn, enda slíkir viðburðir almennt ekki haldnir í atvinnuskyni eða seldur að þeim aðgangur. Þótt bæjarfélagið hafi komið að viðburðinum á síðari stigum og sótt um tækifærisleyfi megi vera ljóst af fundargerð bæjarráðs Fjallabyggðar 15. mars 2016 að bæjarfélaginu hafi verið ætlað að vera styrktaraðili viðburðarins, en ekki viðburðarhaldari. Sama megi sjá í minnisblaði vegna hátíða í Fjallabyggð, sem lagt hafi verið fram á 128. fundi bæjarstjórnar í Fjallabyggð þann 9. mars 2016. Í minnisblaðinu komi fram að á íbúafundi hefði komið fram sjónarmið um að Fjallabyggð þyrfti að koma meira að framkvæmd hátíðanna og þá sérstaklega Síldarævintýrsins og að þjónustuaðilar þyrftu að leggja til hærri fjárhæðir til að auðvelda framkvæmd hátíðanna og þá sérstaklega Síldarævintýrsins. Að mati þeirra sem tóku saman minnisblaðið gæti það hins vegar reynst Fjallabyggð erfitt að hampa einni hátíð umfram aðrar þegar kæmi að stuðningi. Þá hafi verið bent á að hætta væri á að Síldarævintýrið gæti lagst af ef ekki tækist að manna nýja stjórn þess. Af þessum gögnum megi draga þá ályktun að ekki hafi verið litið á bæjarfélagið sem viðburðarhaldara á þessu stigi málsins, heldur hafi bæjarfélagið komið að málum á síðari stigum. Það sé því mat lögreglustjóra að um sambærilega hátíð sé að ræða og Fiskidaginn mikla á Dalvík, þ.e. hátíð sem haldin er innan bæjarmarka, í atvinnuskyni, með stuðningi bæði opinberra aðila og einkaaðila, þótt ekki sé innheimtur aðgangseyrir.

Í athugasemdum með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 85/2007, segi að leyfissskylda samkvæmt 17. gr. laganna afmarkist við að skemmtun eða atburður sé í atvinnuskyni og til þess fallinn að valda ónæði og kalli á eftirlit lögreglu og undir það falli m.a. bæjarhátíðir ýmis konar. Hins vegar verði að gera greinarmun á þeim bæjarhátíðum sem feli í sér opinber hátíðarhöld eða séu ekki haldnar í

atvinnuskyni í þeim tilgangi að laða að eins marga gesti og mögulegt sé, eins og auglýsingar fyrir Síldarævintýrið beri með sér. Telja verði að bæjarhátíðir í fyrrgreindum skilningi séu smærri hátíðir, sem ætlaðar séu nærumhverfinu og standi yfir í skemmri tíma. Bæjarhátíðir í síðargreindum skilningi séu hins vegar eins konar útihátíðir, sem auglýstar eru á landsvísu og með sambærilegum hætti og aðrar útihátíðir, þ.e. útihátíðir sem haldnar eru innan bæjarmarka og í atvinnuskyni og er ætlað að draga að margfaldan íbúafjölda bæjarfélagsins. Verði niðurstaða ráðuneytisins sú að slíkar hátíðir falli ekki undir framangreint ákvæði, hefði það í för með sér að hver sem er gæti tekið að sér að skipuleggja slíka hátíð hvenær sem er, svo lengi sem hún sé innan bæjarmarka og ríkið/lögregluembættin sætu uppi með allan löggæslukostnað vegna viðburðarins. Væntanlega myndi slík ákvörðun leiða til þess að haldnir yrðu ýmsir viðburðir sem viðburðarhaldarar hefðu enga burði til að standa fyrir og kostnaður þess myndi lenda á ríkinu. Önnur afleiðing þess að slíkir viðburðir séu ekki leyfisskyldir, yrði sú að þá hefði lögregla engar forsendur til að meta löggæsluþörf í tæka tíð, áður en viðburður er haldinn.

Í umsókn Fjallabyggðar um tækifærisleyfi komi fram að hátíðarhöld standi frá föstudeginum 29. júlí til og með sunnudagsins 31. júlí. Þá segir í 31. gr. reglugerðar nr. 585/2007 að lögregla ákveði þörf og fyrirkomulag löggæslu á eða við skemmtun eða atburði hverju sinni. Við mat á því hvað teljist eðlilegt beri lögreglustjóra m.a. að taka mið af reynslu fyrri ára vegna sambærilegra skemmtana eða viðburða og þeim fjölda sem búast má við að sækji skemmtun eða viðburð.

Upplýsingar um kostnað lögreglustjóra vegna löggæslu á Siglufirði, hefði ekki komið til Síldarævintýrisins, er að finna í töflu í umsögninni. Þar má sjá að hefði ekki komið til þessa viðburðar, hefði einn lögreglumaður verið á vakt föstudaginn 29. júlí frá kl. 09-16, og tveir lögreglumenn á kvöld- og næturvakt, annar frá kl. 16-01 og hinn frá kl. 22-05. Þann 30. júlí hefðu aðeins tveir lögreglumenn verið á kvöld- og næturvakt, annar frá 16-01 og hinn frá kl. 22-05. Enginn lögreglumaður hefði verið á dagvakt þann dag. Þann 31. júlí hefði enginn lögreglumaður verið á vakt. Þann 1. ágúst hefði einn lögreglumaður verið á vakt frá kl. 10-22.

Vegna Síldarævintýrisins þurfti stórukinn viðbúnað lögreglu eins og sjá megi í töflu í umsögninni sem sýnir að bætt hafi verið við mönnum á vakt, auk þess sem dagvaktir þeirra hafi verið lengdar. Þann 29. júlí til 31. júlí voru því tveir lögreglumenn á dagvakt frá kl. 06-18 og fimm lögreglumenn á kvöld- og næturvakt frá kl. 18-06 og þann 1. ágúst tveir lögreglumenn á dagvakt frá kl. 06-18 og einn lögreglumaður á kvöldvakt frá kl. 12-22. Þannig megi sjá að heildarkostnaður lögregluembættisins vegna viðburðarins nam kr. 1.550.094,- að frádregnum þeim kostnaði sem lagst hefði til hefði viðburðurinn ekki verið haldinn.

Því verði að telja að kröfu lögreglustjóra um greiðslu kr. 180.000,- vegna aukins löggæslukostnaðar sé mjög í hóf stillt og að meðalhöfs hafi verið gætt að öllu leyti. Árið 2015 hafi fyrirsvarsmenn hátíðarinnar greitt kr. 150.000,- vegna aukins löggæslukostnaðar og sú hækkun sem orðið hafi megi að langmestu leyti skýra af kostnaðarhækkunum sem orðið hafi á tímabilinu.

Árið 2016 hafi fjórir aðrir sambærilegir viðburðir verið haldnir í umdæmi lögreglustjórans á Norðurlandi eystra, þ.e. viðburðir sem falli undir skilgreiningu 1. mgr. 17. gr. laganna, og hafi fyrirsvarsmenn þeirra viðburða verið krafðir um greiðslu kr. 600.000,- vegna aukins löggæslukostnaðar. Kostnaður vegna þeirra viðburða var mun hærri en kr. 600.000,- en ákveðið var, eins og í tilviki Síldarævintýrisins, að koma til móts við skipuleggjendur og innheimta aukinn löggæslukostnað að hluta. Aðrir viðburðir sem haldnir hafi verið innan umdæmisins, s.s. íþróttamót, 17. júní hátíðarhöld og Akureyrarvaka hafi ekki verið af þeirri stærðargráðu eða þess eðlis að þeir hafi kallað á aukinn viðbúnað lögreglu.

Með vísan til alls framangreinds, hafni lögreglustjórinn á Norðurlandi eystra kröfu Gunnars Inga Birgissonar, f.h. Fjallabyggðar, um að ákvörðun lögreglustjóra um greiðslu löggæslukostnaðar sé

ólögmæt og krefst þess að ráðuneytið staðfesti ákvörðun embættisins.

## VI. Afstaða kæranda til umsagna

Í bréfi kæranda til ráðuneytisins í framhaldi af umsögnum sýslumannsins á Norðurlandi eystra og lögreglustjórans á Norðurlandi eystra kemur fram að kæranda hafi borist afrit af bréfi lögreglustjóra vegna málsins dags. 19. sept 2016. Þar sé í löngu máli reynt að færa rök fyrir því að aðstandendum hátíða sem haldnar séu í atvinnuskyni sé skylt að greiða löggæslukostnað eftir geðþótta viðkomandi lögregluembættis. Rétt sé að benda á eftirfarandi atriði:

1. Í nefndaráliti samgöngunefndar Alþingis þegar lögin voru sett árið 2007 standi: „Nefndin áréttar að umrætt ákvæði gildi einungis um skemmtanir og atburði sem fara fram utan veitinga- og gistiastaða í atvinnuskyni. Undir ákvæðið falla því ekki atburðir og skemmtanir á vegum sveitarfélaga, t.d. bæjarhátíðir og æskulýðs- og íþróttahátíðir sem ekki eru haldnar í atvinnuskyni, en í slíkum tilvikum er aðgangur ekki seldur að skemmtun eða atburði.“ Þessi lagaskýring ætti ekki að velkjast fyrir neinum.

2. Lögreglustjóraembættið haldi því fram að bæjarfélagið sé styrktaraðili en ekki viðburðarhaldari. Þessi fullyrðing sé röng. Bæjarfélagið Fjallabyggð hafi staðið fyrir hátíðinni og skipulagt hana árið 2016. Áhugahópur bæjarbúa, sem hafi haldið utan um hátíðina frá upphafi hafi sagt sig frá verkefninu árið áður og enginn hafi tekið við keflinu.

3. Lögreglustjóraembættið haldi því fram að allar skemmtanir sem séu styrktar, t.d. með auglýsingum heimafyrrtækja, séu í raun haldnar í atvinnuskyni og því sé þeim skylt að greiða löggæsluskatt. Þessi uppdiktun sé augljóslega út í hött. Samkvæmt því væri nánast öllum viðburðum, sem haldnir væru á landinu, skylt að greiða löggæslukostnað.

4. Engin stefna virðist vera í þessum málum af hálfu löggjafans og virðist sýslumannsembættið á Norðurlandi eystra eiga landsmet í að innheimta þennan kostnað vegna allra mögulegra viðburða. Í gögnum málsins séu upplýsingar frá Sambandi Íslenskra sveitarfélaga um hvaða hátíðir hafi ekki greitt löggæslukostnað, og megi þar nefna Ljósahátíð í Reykjanesbæ, Írskir dagar á Akranesi o.s.frv.

5. Fáir gestir hafi verið á Síldarævintýrinu undanfarin ár, kannski ríflega 1000 manns, og skemmtiatriðum hafi verið lokið fyrir kl. 24:00 á föstudags- og laugardagskvöldi. Þegar litið sé á mönnun lögreglunnar sjáist að ekki sé allt með felldu.

- a. Á föstudeginum 29. júlí hafi skemmtun lokið kl. 24:00, en lögreglan hafi verið með 5 menn á vakt til kl. 06:00 morguninn eftir.
- b. Laugardaginn 30. júlí hafi skemmtun lokið kl. 24:00 og enn og aftur hafi lögregla verið með 5 menn á vakt til kl. 06:00.
- c. Sunnudaginn 31. júlí hafi skemmtun verið lokið kl. 17:00, en sami háttur verið hafður hjá lögreglunni.
- d. Mánudaginn 1. ágúst hafi engin skemmtun verið, en lögreglan þó á vakt.

Af framangreindu sé ljóst, að lögreglustjórinn hafi yfiráætlað þörf fyrir lögregluþjóna og viðverutíma þeirra og kærandi gefur embættinu ekki háa einkunn fyrir skipulagshæfileika.

Þá bendir kærandi á að á góðviðrisdögum komi oft fleiri gestir í bæjarfélagið heldur en um verslunarmannahelgi og að allt hafi farið vel fram. Bæjarráð Fjallabyggðar líti svo á, að kostnaður við löggæslu eigi að greiðast af ríkisvaldinu, en ekki af sveitarfélögum sem eru að reyna að lífga upp á

mannlífið og auka viðskipti í heimabyggð.

Af þessum ástæðum mótmælir bæjarráð Fjallabyggðar umsagna um innheimtu löggæslukostnaðar vegna bæjarhátíðarinnar Síldarævintýrið á Siglufirði 2016. Bæjarráð væntir þess að farið verði eftir lögum og lögskýringum í máli þessu og fellst þar af leiðandi ekki á greiðslu löggæslukostnaðar.

## VII. Niðurstaða ráðuneytisins

Stjórnsýslukæran sem hér er til meðferðar barst ráðuneytinu innan kærufrests, gagnaöflun er lokið, málið telst nægilega upplýst og því tekið til úrskurðar.

Eins og fram hefur komið krefjast kærendur þess að hinn kærði úrskurður verði felldur úr gildi.

Verður í úrskurðinum fjallað um meint ólögmati innheimtu lögreglustjórans á Norðurlandi eystra á löggæslukostnaði vegna bæjarhátíðarinnar „Síldarævintýrið á Siglufirði“ árið 2016.

Kærendur halda því fram að innheimta lögreglustjórans á Norðurlandi eystra á löggæslukostnaði vegna bæjarhátíðarinnar „Síldarævintýrið á Siglufirði“ eigi sér ekki lagastoð.

Í 4. mgr. 17. gr. laga nr. 85/2007 er heimild til handa leyfisveitanda til að krefja leyfishafa tækifærisleyfis um þann kostnað er leiðir af aukinni löggæslu umfram venjubundna löggæslu á sama tíma. Í heild sinni hljóðar 17. gr. laganna svo:

*„Sækja þarf um leyfi fyrir einstakar skemmtanir og atburði sem fram fara utan veitinga- og gististada í atvinnuskyni og eru til þess fallnir að valda ónæði, svo sem vegna hávaða, og kalla á eftirlit og/eða löggæslu. Hér undir geta fallið t.d. útihátíðir, útitónleikar, skóladansleikir og tjaldsamkomur. Leyfi samkvæmt ákvæði þessu er bundið við einstaka skemmtun og/eða atburð og skal gildistími að jafnaði ekki vera lengri en 7 dagar. Ekki þarf leyfi fyrir einkasamkvæmum. Sækja skal um tækifærisleyfi með a.m.k. einnar viku fyrirvara. Umsækjandi og/eða forsvarsmáður ef umsækjandi er lögaðili skal uppfylla skilyrði 8. gr. eftir því sem við á. Leyfisveitanda er þó heimilt að víkja frá fjárræðisskilyrði í því tilviki að umsækjandi hafi ekki náð tilskildum aldri enda verði tilnefndur ábyrgðarmaður að skemmtun eða atburði sem uppfyllir skilyrðið. Leyfisveitandi getur bundið leyfi eftirfarandi skilyrðum að fenginni umsögn lögreglustjóra:*

- 1. að sá sem fyrir skemmtun stendur geri fullnægjandi ráðstafanir til að halda uppi reglu, öryggi og velsæmi,*
- 2. að eigi annist aðrir dyravörslu en hann samþykkir,*
- 3. að lögreglumenn verði á skemmtuninni,*
- 4. að sá sem fyrir skemmtun stendur greiði kostnað af ráðstöfunum sem lögreglustjóri ákveður í samráði við umsækjanda,*
- 5. öðrum þeim skilyrðum sem nauðsyn ber til, svo sem um aldur og fjölda gesta og slit skemmtunar.*

*Leyfisveitandi skal jafnframt leita umsagna heilbrigðisnefnda og slökkviliðs og eftir atvikum annarra umsagnaraðila skv. 10. gr. Heimilt er leyfisveitanda að krefja leyfishafa um þann kostnað sem leiðir af aukinni löggæslu umfram venjubundna löggæslu á sama tíma. Getur leyfisveitandi krafist þess að sá kostnaður verði greiddur fyrir fram eða trygging sett fyrir greiðslu hans.*



Ákvæði 23. gr. gilda um úrræði vegna brota gegn ákvæði þessu.

Heimilt er í reglugerð að kveða nánar á um framkvæmd við útgáfu leyfa, skilyrði fyrir leyfum og innheimtu og ákvörðun löggæslukostnaðar“.

Reglugerð nr. 585/2007 um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald er sett með heimild í 7. mgr. 17. gr. laganna. Í 3. mgr. 30. gr. téðrar reglugerðar segir að lögregla ákveði þörf og fyrirkomulag á löggæslu á eða við skemmtun eða atburði hverju sinni. Í 31. gr. reglugerðarinnar er varðar löggæslukostnað segir að sá sem standi fyrir skemmtun eða atburði skuli endurgreiða lögreglustjóra þann löggæslukostnað sem er umfram það sem eðlilegt megi teljast.

Vakin er athygli á því að upptalning þeirra atburða sem falla undir greinina í 2. málsl. 1. mgr. 17. gr. laganna er ekki tæmandi talning heldur upptalning í dæmaskyni. Í athugasemdum með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 85/2007 segir um 17. gr:

„Ákvæði þessu er ætlað að taka til atburða og skemmtana sem fara fram utan veitinga- og gististaða enda eru slíkir staðir rekstrarleyfisskyldir og fer allt skemmtanahald á þeim fram í skjóli þess rekstrarleyfis. Leyfisskylda samkvæmt ákvæði þessu afmarkast við að skemmtun og/eða atburður sé í atvinnuskyni og til þess fallinn að valda ónæði og kalla á eftirlit lögreglu. Undir þetta mundu falla t.d. útihátíðir, útitónleikar, árshátíðir, bæjarhátíðir ýmiss konar, dansleikir og annars konar skemmtanir í samkomusölum svo og skóladansleikir. Gengið er út frá því að skemmtun/atburður sé í atvinnuskyni og því aðgangur seldur með einum eða öðrum hætti, hvort sem er með sölu aðgöngumiða, kaupum á veitingum á viðkomandi skemmtun eða annars konar framlögum og eru hvers konar einkasamkvæmi því undanskilin. Erfitt kann að vera að setja skilin á milli leyfisskyldrar skemmtunar/atburðar og einkasamkvæmis. Ljóst er þó að undir einkasamkvæmi falla einkum samkvæmi fyrir fámennari hóp gesta, í heimahúsum og samkomusölum ýmiss konar, t.d. afmælisveislur, fermingar- og brúðkaupsveislur enda má þá ganga út frá frium aðgangi og veitingum.

Rétt er að taka fram að ákvæði þessu er ekki ætlað að ná til íþróttakappleikja eða opinberra hátíðarhalda svo sem á þjóðhátíðardaginn, Menningarnótt í Reykjavík, Reykjavíkurmaraþons og á sjómanna daginn enda eru slíkir atburðir almennt ekki í atvinnuskyni eða aðgangur seldur að þeim“.

Hins vegar segir í nefndarálitni samgöngunefndar Alþingis, dags. 13. mars 2007, um sömu grein:

„Töluverð umræða varð í nefndinni um 17. gr. frumvarpsins um tækifærisleyfi. Nefndin áréttar að umrætt ákvæði gildi einungis um skemmtanir og atburði sem fara fram utan veitinga- og gististaða í atvinnuskyni. Undir ákvæðið falla því ekki atburðir og skemmtanir á vegum sveitarfélaga, t.d. bæjarhátíðir og æskulýðs- og íþróttahátíðir sem ekki eru haldnar í atvinnuskyni, en í slíkum tilvikum er aðgangur ekki seldur að skemmtun eða atburði“.

Deilt er um hvort innheimta löggæslukostnaðar vegna hátíðarinnar „Síldarævintýrið á Siglufirði“ árið 2016 eigi sér stoð í framangreindum ákvæðum laga nr. 85/2007, svo og reglugerð nr. 585/2007.

Við túlkun lagaákvæða er jafnan litið til þeirra lögskýringargagna sem eru fyrir hendi. Einna helst er horft til greinargerða með frumvörpum en eftir atvikum er einnig tekið mið af öðrum gögnum og þá sérstaklega nefndarálitum. Benda verður þó á að til þess þurfa að standa gild rök ef fara á gegn skýru orðalagi í greinargerð sem samræmist orðalagi lagaákvæðis.

17. gr. laganna er háð vissu mati á eðli þeirra viðburða sem falla undir ákvæðið. Samkvæmt orðanna hljóðan, eins og lögin hljóma, þarf sá atburður að uppfylla fjögur skilyrði. Hann þarf að vera utan

veitinga- og gististaða, vera haldinn í atvinnuskyni, vera til þess fallinn að valda ónæði, svo sem vegna hávaða og að kalla á eftirlit eða löggæslu.

Að mati ráðuneytisins þarf í þessu tilfalli að líta til þess hvað felst í hugtakinu „í atvinnuskyni“. Með orðatiltækinu „í atvinnuskyni“ er átt við að um atvinnurekstur sé að ræða. Atvinnurekstur er almennt skilgreindur sem svo að um sjálfstæða starfsemi sé að ræða sem sé stunduð með reglubundnum hætti, í nokkurn tíma, í þeim efnahagslega tilgangi að hagnast, sbr. Ásmundur G. Vilhjálmsson: Skattur á fyrirtæki, bls. 24 og áfram og álit umboðsmanns Alþingis nr. 1858/1997. Samkvæmt þessari skilgreiningu þarf starfsemi að uppfylla eftirfarandi þrjú skilyrði til að teljast atvinnurekstur, þ.e. skilyrði um sjálfstæði, umfang og regluleika og að vera rekin í hagnaðartilgangi. Þá er það ekki skilyrði að starfsemin skili raunverulega hagnaði, heldur er litið til þess hvort tilgangur starfseminnar sé að skila hagnaði. Verður jafnframt að hafa í huga að við lögskýringu er almennt byggt á því að því tilfinnanlegri eða meira íþyngjandi sem stjórnvaldsákvörðun er, þeim mun strangari kröfur verði að gera til skýrleika þeirrar lagaheimildar sem ákvörðunin er byggð á, sbr. Páll Hreinsson: Lagaáskilnaðarregla atvinnufrelsisákvæðis stjórnarskrárinnar, Línðæla, Reykjavík 2001, bls. 402.

Að lokinni athugun á 17. gr. laga nr. 85/2007, athugasemdum með því frumvarpi sem varð að þeim lögum og nefndarálini sem því fylgdi auk reglugerðar nr. 585/2007 telur ráðuneytið ekki hægt að fullyrða að bæjarhátíðir falli í öllum tilvikum utan gildissviðs laganna. Meginatriðið telst hvort bæjarhátíð sé haldin í atvinnuskyni eður ei, sbr. orðalag ofangreindra lögskýringargagna. Samkvæmt umsókn um tækifærisleyfi vegna bæjarhátíðarinnar „Síldarævintýrið á Siglufirði“ er umsóknaraðili, og síðar leyfishafi tækifærisleyfisins vegna hátíðarinnar, sveitarfélagið Fjallabyggð. Þó svo að sveitarfélagið hafi komið að hátíðinni á síðari stigum sbr. umsögn lögreglustjóra þá getur það ekki skipt sköpum varðandi það úrlausnarefni sem hér liggur fyrir. Samkvæmt þeim gögnum sem ráðuneytið hefur undir höndum var ekki seldur aðgangur að hátíðinni og ekki kemur fram að hátíðin hafi skilað sveitarfélaginu efnahagslegum hagnaði. Þar sem innheimta löggæslukostnaðar verður að teljast íþyngjandi stjórnvaldsákvörðun verður hún að byggjast á skýrri lagaheimild. Með vísan til framangreinds er það því mat ráðuneytisins að umrædd bæjarhátíð fullnægi ekki öllum ofangreindum skilyrðum atvinnureksturs og því sé ekki hægt að slá því föstu að bæjarhátíðin hafi verið haldin í atvinnuskyni. Í ljósi málavaxta og upplýsinga sem fyrir liggja í þessu tiltekna máli er það mat ráðuneytisins að heimild til álagningar löggæslukostnaðar hafi ekki verið byggð á nægilega skýrri lagaheimild og verði því að teljast ólöglegt. Því beri að fella hina kærðu ákvörðun úr gildi.


Vegna mikilla anna í ráðuneytinu hefur uppkvaðning úrskurðar dregist og er beðist velvirðingar á því.

### Úrskurðarorð

*Ákvörðun lögreglustjórans á Norðurlandi eystra, dags. 12. júlí 2016, um innheimtu löggæslukostnaðar að fjárhæð kr. 180.000, vegna bæjarhátíðarinnar „Síldarævintýrið á Siglufirði“, er felld úr gildi.*

Fyrir hönd ferðamála-, iðnaðar og nýsköpunarráðherra

  
Sigrún Brynja Einarsdóttir

  
Elísabet Anna Jónsdóttir

Samrit: Lögreglustjórinn á Norðurlandi eystra  
Þórunnarstræti 138  
600 Akureyri

Sýslumaðurinn á Norðurlandi eystra  
Útgarði 1  
640 Húsavík

