

Skýrsla starfshóps

sem skipaður var til að fara yfir reglur og lagaumgjörð varðandi útihátíðir.

Tillögur og ábendingar um atriði sem betur mættu fara í því skyni að auka öryggi samkomugesta á útihátíðum.

- 1. Inngangur**
 - 1.1. Skipan starfshópsins
 - 1.2. um störf starfshópsins
 - 1.3. Vinnutilhögun, gagnaöflun og úrvinnsla
- 2. Sögulegur inngangur**
- 3. Útihátíðir erlendis**
- 4. Lagaumhverfi**
- 5. Helstu áhersluatriði**
 - 5.1. Umsókn um útihátíðarhald
 - 5.2. Áætlanir um fjölda gesta
 - 5.3. Ábyrgð mótshaldara
 - 5.4. Undirbúningur og aðdragandi útihátíða
 - 5.5. Skipulag hátíðasvæða
 - 5.5.1. Almenn um skipulag hátíðasvæða
 - 5.5.2. Tjaldsvæði
 - 5.5.3. Bílastæði
 - 5.5.4. Starfsfólk á útihátíðum
 - 5.5.5. Söluþjöld o.fl.
 - 5.5.6. Skoteldasýningar
 - 5.5.7. Leiktæki á útihátíðum
 - 5.5.8. Flutningar innan og utan hátíðarsvæðis
 - 5.5.9. Skipulag vegna skemmtisvæðis
 - 5.6. Samráðsfundir á meðan á hátíð stendur
 - 5.7. Löggæsla á útihátíðum
 - 5.7.1. Almenn
 - 5.7.2. Undirbúningsvinna
 - 5.7.3. Starfsaðstaða lögreglu á hátíðarsvæði
 - 5.7.4. Fíkniefnalöggæsla
 - 5.7.5. Kynferðisbrot
 - 5.7.6. Umferðarlöggæsla
 - 5.8. Heilsugæsla á útihátíðum
 - 5.8.1. Almenn
 - 5.8.2. Starfsaðstaða
 - 5.8.3. Kröfur til björgunar- og heilbrigðisstarfsfólks
 - 5.8.4. Samningur um greiðslu launa, trygginga og búnaðar
 - 5.8.5. Kröfur um staðlaðan útbúnað og aðstæður sjúkraskýlis á útihátíðum
 - 5.9. Aldursmörk á útihátíðum
 - 5.10. Flokkun útihátíða o.fl.
 - 5.11. Kynferðisbrot á útihátíðum og sálræn gæsla samkomugesta
 - 5.12. Ölvun á útihátíðum
 - 5.13. Innheimta á virðisaukaskatti á útihátíðum
 - 5.14. Hollustuþættir og mengunarvarnir
 - 5.15. Brunavarnir á útihátíðum

6. Helstu tillögur starfshópsins

Viðauki I. Starfsaðstaða þeirra sem starfa að heilsugæslu á útihátíðum

Viðauki II. Sérálit varðandi aldursmörk

Heimildaskrá

Heimasíðuskrá

1. Inngangur

Þann 8. ágúst 2001 ákvað Sólveig Pétursdóttir dómsmálaráðherra að skipa starfshóp til að fara yfir núgildandi lög og reglur er snerta skemmtanahald á útihátíðum. Dómsmálaráðherra hafði dagana á undan fundað með fulltrúum lögregluþyrvalda, landlækni, Stígamótum og fulltrúum frá Neyðarmóttöku vegna nauðgana, til að fara yfir það ástand sem skapaðist á útihátíðum um verslunarmannahelgina árið 2001. Var það niðurstaða dómsmálaráðherra eftir þau fundahöld að nauðsynlegt væri að skipa faglegan starfshóp til þess fara yfir slíkt skemmtanahald í heild sinni.

Jafnframt óskaði dómsmálaráðherra eftir því við embætti ríkislögreglustjóra að gera ítarlega úttekt á valdheimildum lögreglu á slíkum hátíðum og hvort að þörf væri á breytingum í þeim efnum.

Dómsmálaráðherra óskaði eftir tilnefningum í starfshópinn frá ríkislögreglustjóra og landlæknisembættinu, Stígamótum, Neyðarmóttöku vegna nauðgana, Sýslumannafélagi Íslands og Sambandi íslenskra sveitarfélaga. Auk framangreindra aðila var ákveðið að formaður starfshópsins væri fulltrúi úr dómsmálaráðuneytinu.

1.1. Skipan starfshópsins

Í starfshópinn voru skipuð Rúna Jónsdóttir fræðslu- og kynningarfulltrúi hjá Stígamótum, tilnefnd af þeim samtökum, Karl Gauti Hjaltason sýslumaður í Vestmannaeyjum, tilnefndur af Sýslumannafélagi Íslands, Guðjón Hjörleifsson bæjarstjóri í Vestmannaeyjum, tilnefndur af Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Eyrún B. Jónsdóttir hjúkrunarfræðingur, tilnefnd af Neyðarmóttöku vegna nauðgana, Jón Bjartmarz yfirlögregluþjónn, tilnefndur af embætti ríkislögreglustjóra og Haukur Valdimarsson yfirlæknir, tilnefndur af embætti landlæknis. Formaður starfshópsins var skipaður Jón Þór Ólason lögfræðingur í dómsmálaráðuneytinu, sem jafnframt var skipaður ritari nefndarinnar.

1.2. Um störf starfshópsins

Í skipunarbréfum segir meðal annars að hlutverk nefndarinnar sé að fara yfir gildandi lög og reglur er snerta skemmtanahald á útihátíðum og leggja fram tillögur sem miða að því að samræma enn frekar en nú er samstarf þeirra aðila sem koma að lög- og heilsugæslu á slíkum hátíðum. Ennfremur er hópnum ætlað að endurskoða viðmiðunarreglur um útihátíðir sem kynntar voru öllum lögreglustjórum með bréfi dómsmálaráðuneytisins 28. maí 1990. Er starfshópnum ætlað að skila dómsmálaráðherra skýrslu, þar sem fram komi m.a. tillögur um framtíðarfyrirkomulag þessa málaflokks.

Starfshópurinn leggur að meginstefnu til að allt skipulag útihátíða verði undir fastmótaðra eftirliti leyfisveitanda (lögreglustjóra) og að samráð og samskipti þeirra aðila sem koma að undirbúningnum verði aukið í þeim tilgangi að gera hann markvissari. Miða verður þó umfang gæslu og skipulagningar með hliðsjón af stærð hátíðanna og ber að lesa skýrsluna með tilliti til þess.

Nefndin telur einnig eðlilegt að sett verði sérstök lög um skemmtanahald, þar sem m.a. verði að finna ákvæði um útihátíðir og þær kröfur sem gera beri til mótshaldara. Starfshópurinn telur það vera sérstaklega mikilvægt að umræða og undirbúningur útihátíða miðist að því að virkja jákvæða þátttöku og afstöðu almennings til hans. Er það von starfshópsins að vinna hans muni einnig verða til þess að auðvelda, þeim sem standa að slíku samkomuhaldi, undirbúning þess.

1.3. Vinnutilhögun, gagnaöflun og úrvinnsla

Starfshópurinn hóf störf 12. október 2001 og fundaði að jafnaði á tveggja vikna fresti í byrjun starfstímabilsins. Fram til þess tíma hafði formaður starfshópsins unnið að gagnaöflun, m.a. frá Danmörku, Noregi og Englandi. Eftir því sem verkinu miðaði áfram dró úr fundasetu en unnið var áfram að öflun gagna og úrvinnslu þeirra. Við lokaúrvinnslu skýrslunnar voru síðan haldnir nokkrir fundir.

Þá óskaði starfshópurinn sérstaklega eftir umsögn félagsmálaráðuneytisins, ríkisskattstjóra og ríkislögreglustjóra varðandi ýmis atriði tengd útihátíðarhaldi.

Fundirnir urðu alls 17.

Ennfremur fékk starfshópurinn á sinn fund fjölda aðila sem tengjast útihátíðum með einum eða öðrum hætti til að ræða um útihátíðahöld og ýmis álitamál þeim tengdum. Þeir eru eftirfarandi: Þórarinn Tyrfingsson, SÁÁ, Þórhildur Líndal, umboðsmaður barna, Ingvi Már Pálsson, lögfræðingur í fjármálaráðuneyti, Markús H. Guðmundsson, íþrótta- og tómstundaráði, Ingibjörg Dögg Kjartansdóttir, Jafningjafræðslunni, Kristbjörg Hjaltadóttir og Ingibjörg Ingadóttir, Heimili og skóla, Ásgeir H. Guðmundsson og Sigurjón Högnason, frá embætti ríkisskattstjóra, Jakob Frímánn Magnússon og Magnús Kjartansson, tónlistarmenn, Einar Bárðarson, samkomuhaldari, Stefán Ingólfsson og Valdimar Jóhannesson, Vímulausri æsku, Bragi Guðbrandsson, forstjóri Barnaverndarstofu, Þorgerður Ragnarsdóttir, Áfengis- og vímuefnaráði, Árni Einarsson, Fræðslumiðstöð í fíkniefnavörnum, Aðalsteinn Gunnarsson og Guðni Björnsson, frá bindindishátíðinni í Galtalæk, Jóhann Pétursson og Birgir Guðjónsson, frá Þjóðhátíðarnefnd, Kristín Jónasdóttir og Guðbjörg Björnsdóttir, frá Barnaheillum og Magnús B. Jónsson, vegna Kántrýhátíðar á Skagaströnd.

Að þessu viðbættu fundaði formaður starfshópsins einnig með fulltrúum félagsmálaráðuneytis, umhverfisráðuneytis, fjármálaráðuneytis og ríkisskattstjóra.

Við störf starfshópsins var aðallega stuðst við þá sérfræðipækkingu sem meðlimir starfshópsins bjuggu yfir, en þeir hafa með einum og öðrum hætti haldgóða reynslu og þekkingu á slíku samkomuhaldi. Auk þess var stuðst við ítarlega skýrslu sem gefin var út af danska menntamálaráðuneytinu og fjallaði um öryggi á tónlistarhátíðum (Rapport afgivet af den af regeringen nedsatte arbejdsgruppe vedr. sikkerheden ved musikfestivaler) og gefin var út í kjölfar hins hörmulega slyss á Hróarskeldu 30. júní 2000. Þá var ennfremur stuðst við "The Event Safety Guide" sem gefinn var út af enska innanríkisráðuneytinu og unninn var í samvinnu breskra stjórnvalda og fulltrúa skemmtanaíðnaðarins.

2. Sögulegur inngangur

Um miðja síðustu öld fór töluvert að bera á ölvun unglinga tengdri útihátíðum, svo sem um verslunarmanna- og hvítasunnuhelgar. Þegar árið 1952 mátti lesa í Morgunblaðinu og Vísi kvartanir yfir „óheyrilegri ölvun og skrílmennsku“ um verslunarmannahelgina, einkum við Hreðavatnsskála þar sem „ölmóður óspektalýður... framdi mikil spell“. Segja má að verslunarmannahelgin árið 1952 marki upphafið að tiltekinni óheillaþróun í skemmtana- og áfengismálum ungmenna. Ræturnar liggja þó trúlega enn lengra aftur.

Sú hátíð sem fékk einna mest umfjöllun á þessum árum var hátíð um Hvítasunnuhelgina 1963 í Þjórsárdal. Í Morgunblaðinu 5. júní 1963 er ástandinu þar allvel lýst. Þar kemur fram að síðari hluta laugardags hafi tekið að drífa að unglinga og þar hafist gífurlegur drykkjuskapur með hvers konar skrílmennsku og ólátum. Þá er frá því skýrt að Reykjavíkurlögreglan hafi komið á vettvang á sunnudagsmorgun og hafi þá verið ófagurt um

að litast í dalnum. Mörg ungmenni, flest á aldrinum 15–17 ára, lágu eins og hráviði um skóg og lautir, ósjálfbjarga af ölvun, en þeir sem enn höfðu meðvitund ráfuðu um og böðuðu sig í Sandá, ýmist í fötunum eða naktir. Þetta gerðist þrátt fyrir að lögreglan hafi á laugardeginum leitað að áfengi hjá þeim unglingum sem á ferð voru í Þjórsárdal og tók lögreglan á Selfossi 60 flöskur af áfengi af 30 unglingum á aldrinum 15–19 ára sem voru að koma á stæði í langferðabíl. Eftir Þjórsárólætin var sett á laggirnar nefnd til að fjalla um vandann. Upphófust nú miklar skýrslutökur og var meðal annars hver einasti lögreglumaður sem sendur var á vettvang látinn skila sérstakri skýrslu til nefndarinnar.

Lögreglan átti oft erfitt um vik með löggæslu á þessum samkomum. Löggæslan á þessum árum kom framan af mjög í hlut Reykjavíkurlögreglu, þar sem lögreglan á landsbyggðinni var falið og illa búin. Aðbúnaður lögreglu á þessum stöðum var víða hraksmánarlegur. Oftast var boðið upp á tjald eða einhvern húshjall sem jafnt skyldi gagnast sem bækið lögreglu, svefnstaður starfsmanna og fangageymsla.

Sú hátíð sem hvað mest hefur er fyrir er án efa Þjóðhátíð Vestmannaeyja í Herjólfsdal, sem er hluti af Vestmannaeyjabæ. Herjólfsdalur hafði lengi áður verið helsti samkomustaður Eyjamanna. Er sú hátíð arfur frá Þjóðhátíðinni 1874, þegar haldin var hátíð í dalnum 2. ágúst eins og víða um landið. Hefur Þjóðhátíð verið haldin síðan nánast samfelld. Frá árinu 1972 hefur hún einatt verið haldin um verslunarmannahelgina nema árið 1982 þegar reynt var að auka sérstöðu hennar sem þótti ekki takast sem skyldi og var helsta ástæðan sú að landsmenn voru í auknum mæli farnir að stilla frí sín inn á þá helgi.

Segja má að frá þriðja áratug aldarinnar hafi íþróttafélög í Eyjum séð um framkvæmd hátíðarinnar og er hátíð þessi ein helsta tekjulind félaganna. Íþróttir voru í fyrstu mjög áberandi og hefur þjargsig verið sýnt á hverri þjóðhátíð í rúm sjötíu ár. Það er hefur fyrir því að heimamenn tjaldi sérhönnuðum hvítum hústjöldum sem margar fjölskyldur hafa sameinast um. Er fjöldi tjaldanna á bilinu 300–400, þannig að heimilishald heimamanna flyst um set þessa helgi. Gestir sem koma annars staðar frá gista í einkatjöldum, gistiheimilum, hótelum svo og í heimahúsum.

Útihátíðir í dag eru orðnar vel á annan tuginn og óhætt er að fullyrða að þær séu jafn ólíkar og þær eru margar. Þær sem ná yfir flesta dálksentimetra fjölmiðla eru hinar „eiginlegu“ útihátíðir þar sem mikill fjöldi ungmenna safnast saman og situr næturlangt að drykkju. Á þeim útihátíðum koma ennfremur upp þau alvarlegustu brot sem setja hvað ljótastan blett á slíkar hátíðir. Þá eru nú einnig á landsvísu skipulagðar fjölskyldu-, mannræktar og bindindishátíðir þar sem þörf er á minni löggæslu. Alls voru skipulagðar 17 hátíðir um síðastliðna verslunarmannahelgi.

3. Útihátíðir erlendis

Erlendis eru haldnar fjölmargar útihátíðir af öllum stærðum og gerðum. Það er sammerkt með þessum hátíðum að þar virðist lögð mikil áhersla á ábyrgð mótshaldara. Sérstaklega á það við um England. Árið 1993 var gefinn út í Englandi ítarlegur bæklingur er ber nafnið "Event Safety Guide" og inniheldur þær lágmarksreglur sem gerðar eru til slíks hátíðarhalds. Er þar einkum fjallað um tónleikahald og svipaðar upptökur. Þar eru gerðar mismunandi kröfur eftir því um hvers konar atburð er að ræða. Meiri kröfur eru til að mynda gerðar til rokktónleika en tónleika þar sem leikin er sígild tónlist. Í bæklingi þessum er einnig að finna ítarlega umfjöllun um tónleikahald bæði innan- og utanhúss. Hér verður einkum lögð áhersla á þær hátíðir sem haldnar eru utanhúss og samkomugestir gista í tjöldum.

Eitt alvarlegasta slys sem upp hefur komið á útihátíð erlendis er slysið á Hróraskelduhátíðinni þann 30. júní 2000, þegar níu ungmenni létu lífið auk þess sem fjöldi annarra hlutu minni háttar meiðsli. Slysið átti sér stað þegar mikill fjöldi ungmenna reyndi að troða sér að aðalsviðinu þar sem vinsæl hljómsveit var að leika. Ákveðið stjórnsýslu

myndaðist og fólk áttaði sig ekki á því hvað var að gerast. Í kjölfar þessa slyss ákváðu dönsk stjórnvöld að setja á faglegt teymi til þess að fara yfir öryggisatriði á slíkum hátíðum en áætlað er að um 700 útihátíðir séu haldnar í Danmörku ár hvert.

Í skýrslu dönsku nefndarinnar var meðal annars lögð áhersla á að mikilvægt væri að koma á norrænni samvinnu sem og evrópskri til þess að leggja ákveðnar öryggislínur í þessum málaflokk. Er það mat starfshópsins að taka beri ofangreinda tillögu dönsku nefndarinnar sérstaklega til skoðunar enda ljóst að frændþjóðir okkar búa yfir mikilli þekkingu og reynslu í þessum efnum.

Hátíðir þær sem haldnar eru erlendis eru margar hverjar af allt annarri stærðargráðu en hér þekkt og þær sækja oft upp í 150.000 manns. Starf hópsins tók þó mið af þeim öryggisreglum og kröfum sem gerðar eru til slíkra hátíða með íslenskar aðstæður í huga. Var starfshópurinn m.a. í sambandi við skipuleggjendur og lögreglufirvöld í Reading á Englandi þar sem haldin er árlega stór tónlistarhátíð. Er það mat starfshópsins að margt megi læra af því undirbúningsferli sem viðhaft er á þeirri hátíð, sérstaklega hið nána samstarf lögreglu, slökkviliðs, mótshaldara og heilsugæsluaðila, þó með tilliti til íslenskra aðstæðna.

4. Lagaumhverfi

Þegar farið er að skoða það lagaumhverfi sem tengist útihátíðum og skemmtunum almennt kemur í ljós að ákvæði laga og reglugerða um þetta efni eru dreifð og sundurleit. Það má til sanns vegar færa að gildandi reglur séu alls ekki heildstæðar hvað þetta varðar og er víða að finna sérstök ákvæði og reglur sem snerta ákveðna þætti skemmtanahalds sem og leyfisveitendur verða að styðjast við þegar umsóknir berast inn á þeirra borð.

Starfshópurinn telur það til mikilla bóta að setja lög um skemmtanahald þar sem finna mætti heildstæðan lagabálk um þetta efni með reglugerðarheimild þar sem farið væri ítarlegar í efnistöð.

Gildandi reglur um skemmtanir og skemmtanaleyfi hafa um nokkurt skeið byggst á ótraustum lagagrundvelli. Helstu reglur sem um þetta hafa gilt er að finna í reglugerð um löggæslu á skemmtunum og um slit á skemmtunum og öðrum samkvæmum nr. 587/1987. Var sú reglugerð upphaflega byggð á lögum um lögreglumenn, nr. 56/1972, svo og lögum um heimild til þess að setja skemmtunum og samkomum tímamörk, nr. 120/1947.

Síðastnefnd lög munu falla úr gildi ásamt framangreindri reglugerð, þegar dómismálaráðherra setur reglugerð um lögreglusamþykkt sem vera skal fyrirmynd að lögreglusamþykktum sveitarfélaganna.

Það fyrirkomulag, sem að framan greinir um skipan þessara mála, hefur ítrekað sætt athugasemdum umboðsmanns Alþingis. Í álit hans í málinu nr. 436/1991 segir orðrét: „Ég tel að umrædd lagaákvæði séu afar ófullkomin. Þar sem ákvæði reglugerðar nr. 587/1987 geta í sumum tilvikum verið mjög þýngjandi í garð borgaranna, er nauðsynlegt að reglugerðin hafi skýra lagastöð. Þá verður að telja að mörg af ákvæðum reglugerðarinnar sé eðlilegra að hafa í lögum en í reglugerð. Tel ég því þörf á að í lög verði sett í hvaða tilvikum þurfi skemmtanaleyfi, hvaða sérstökum skilyrðum heimilt sé að binda skemmtanaleyfi, í hvaða tilvikum afturkalla megi slíkt leyfi og hvaða heimild lögreglufirvöld skuli hafa til að slíta skemmtunum.“

Í ljósi athugasemda umboðsmanns var samið frumvarp til laga um skemmtanahald og lagt fyrir Alþingi á 121. löggjafarþingi. Frumvarpið varð þó aldrei að lögum.

Starfshópurinn telur því ljóst að setja verði lagareglur í þessu efni þar sem framangreind reglugerð og lög frá 1947 eru afar ófullkomin og hafa ekki breyst í takt við skemmtanahald Íslendinga. Þörf er á því að um samkomur gildi ótvíræðar reglur er tryggja m.a. að skorður sem setja verður skemmtanahaldi séu í anda jafnræðis og meðalhófs. Til þess að tryggja að lögregla geti sinnt eftirlitshlutverki sínu verður henni að vera kunnugt um

fyrirhugaða viðburði. Þá verður lögreglan að hafa skýrar heimildir og tækifæri til þess að hafa stjórn á samkomum, einkum mannmörgum og hávaðasömum skemmtunum. Á þetta sérstaklega við um útihátíðir.

Leyfi til skemmtanahalds

Samkvæmt reglugerð um löggæslu á skemmtunum og slit á skemmtunum og öðrum samkomum nr. 587/1987, þarf leyfi viðkomandi lögreglustjóra til að halda skemmtun sem aðgangur er seldur að. Með núverandi fyrirkomulagi er reglugerð þessi í raun grunnur að leyfisveitingum fyrir útihátíðir.

Ofangreind reglugerð veitir ekki mikla leiðsögn um hvernig staðið skuli að undirbúningi til útgáfu leyfis vegna útihátíðar og verður að óbreyttu að treysta á að viðkomandi lögreglustjóri setji fram þau skilyrði sem nauðsynleg þykja í hverju tilfalli. Reglugerðin veitir lögreglustjórum heimild til að setja fram ákveðin og víðtæk skilyrði fyrir útgáfu skemmtanaleyfis. Víða er þó að finna í lögum heimildir fyrir lögreglustjóra til að setja önnur skilyrði varðandi ýmsa aðra þætti sem snerta útihátíðir.

Reglugerð 587/1987 er sett samkvæmt 8. og 11. gr. þágildandi laga nr. 56/1972 um lögreglumenn og lögum nr. 120/1947 um heimild til þess að marka skemmtunum og samkomum tíma, en hún leysti af hólmi reglugerð nr. 273/1977 um löggæslu á skemmtunum.

Í 2. gr. reglugerðarinnar er það sett sem almennt skilyrði fyrir útgáfu leyfis að sá sem fyrir skemmtun standi ábyrgist að á skemmtun sé haldið uppi fullnægjandi dyravörslu og eftirliti að mati lögreglustjóra. Má segja að í þessu fáorða reglugerðarákvæði sé að finna víðtæka heimild lögreglustjóra til þess að binda útgáfu leyfis þeim skilyrðum um vörslu og eftirlit sem hann telur nauðsynlegt í hverju tilfalli. Lögreglustjóri hefur heimild til þess að fá því ráðið hverjir annist dyravörslu sbr. 3. gr. og að leyfishafi geri „aðrar ráðstafanir“ til þess að halda uppi reglu, öryggi og velsæmi.

Þá er í reglugerðinni ákvæði um að sá sem fyrir skemmtun stendur skuli greiða kostnað vegna ráðstafana sem lögreglustjóri ákveður samkvæmt 3. og 6. gr., sbr. 5. og 8. gr. reglugerðarinnar, þannig að hann greiði þann kostnað er leiðir af aukinni löggæslu vegna skemmtunarinnar umfram það sem eðlilegt má telja og einnig kostnað vegna annarra ráðstafana skv. 3. gr. sem lögreglustjóri setur sem skilyrði fyrir leyfisveitingunni.

Í 7. gr. er að finna heimild lögreglu til þess að slíta skemmtun, ef regla á henni telst ekki nægilega góð, og er þá gestum skylt að yfirgefa staðinn.

Viðmiðunarreglur dómsmálaráðuneytis frá 14. maí 1990

Vorið 1990 skilaði starfshópur, sem dómsmálaráðherra fól að taka saman heildarreglur um útihátíðir, viðmiðunarreglum sem gilda skyldu varðandi leyfi fyrir útisamkomur. Í inngangi að þessum viðmiðunarreglum var tekið fram að taka þyrfti tillit til staðhátta sem væru breytilegir. Viðmiðunarreglur þessar eru í 19 tölusettum liðum og taka á helstu vandamálum varðandi framkvæmd útihátíða. Þó er ljóst að nokkrir liðir hafa aldrei komið til framkvæmda, s.s. liður 3 þar sem blátt bann er lagt við meðferð og neyslu áfengis á mótssvæði og að þetta bann skuli auglýsa fyrir hátíðina sbr. lið 5.

Viðmiðunarreglur þessar eru að mestu leyti mjög vandaðar, en til þess að þessum málum verði komið í það horf sem nauðsynlegt er að mati starfshópsins, er brýnt að reglur þessar séu endurskoðaðar með hliðsjón af skýrslu þessari og gefið aukið vægi í sérstakri reglugerð með viðhlítandi lagastoð.

Lögreglulög nr. 90/1996

Mikilvægustu ákvæði laganna, hvað útihátíðir snertir, er að finna í VI. kafla þar sem segir í 34. gr. að lögreglustjóri sé heimilt að binda skemmtanaleyfi því skilyrði að

lögreglumenn verði á skemmtistað og jafnframt að leyfishafi greiði kostnað af þeirri löggæslu samkvæmt reglum sem dómsmálaráðherra setur.

Nýjustu viðmiðunarreglur um þetta efni er að finna í bréfi ráðuneytisins, dags. 13. janúar 1999, þar sem ráðuneytið beinir þeim fyrirmælum til lögreglustjóranna að skemmtanaleyfi verði ekki bundin því skilyrði að leyfishafi greiði kostnað af löggæslu, nema í undantekningartilfellum og í samráði við ráðuneytið. Þar verði miðað við framkvæmd á sambærilegum skemmtunum og mat á umfangi og áætlun um kostnað vegna löggæslu í tengslum við umrætt skemmtanahald.

Miðað er við að öll reglubundin löggæsla sé á kostnað ríkissjóðs, þ.e. viðkomandi embættis, þannig að við það verði miðað að hverju sinni séu að jafnaði tiltækir tveir lögreglumenn við almenn löggæslustörf í nágrenni skemmtistaðar sem ríkissjóður ber allan kostnað af, eins og segir í tilvitnuðu bréfi, sbr. 8. gr. reglugerðar nr. 587 frá 1987. Allur kostnaður umfram þetta er því lagður á skemmtanaleyfishafann.

Það er m.a. hlutverk ríkislögreglustjóra skv. h-lið 1. mgr. 5. gr. laganna að hafa með höndum eða gefa fyrirmæli um framkvæmd einstakra löggæsluverkefna sem krefjast viðamikils undirbúnings eða þátttöku lögreglumanna úr fleirum en einu umdæmi. Er ljóst að stærstu útihátíðirnar falla undir þetta ákvæði. Framkvæmdin hingað til hefur í flestum tilfellum verið þannig að ríkislögreglustjóri hefur heimilað viðkomandi lögreglustjórum að leita aðstoðar annarra lögregluliða eins og þurfa þykir.

Lög um lögreglusamþykktir nr. 36/1988

Í lögnum kemur fram að setja megi lögreglusamþykkt í hverju sveitarfélagi. Lögreglusamþykktir sveitarfélaga fjalla nánar um afmarkaða og staðbundna þætti í löggæslu hvers svæðis. Taka þær margar hverjar nánar á ákveðnum þáttum sem ekki heyra beint undir önnur lög eða reglugerðir. Í lögreglusamþykkt skal, eftir því sem þurfa þykir, kveða á um það sem varðar allsherjarreglu, t.d. reglu og velsæmi á almannafæri, allt sem lýtur að því að draga úr hættu og óþægindum, friðun og vernd mannvirkja og opinna svæða, hvernig stuðla megi að góðri umgengni og hreinlæti á almannafæri, opunar- og lokunartíma veitingastaða, skemmtanahald og hvernig skemmtunum og öðrum samkomum skuli markaður tími.

Lög um veitinga- og gististaði nr. 67/1985

Sumar útihátíðir eru þess eðlis að nauðsynlegt er fyrir leyfishafa að afla sér leyfis samkvæmt lögum um veitinga- og gististaði. Þetta getur aðallega átt við í þeim tilfellum þar sem ætlunin er að reka veitingasölu á svæðinu sbr. e-lið 9. gr. laganna, og skal lögreglustjóri veita leyfið að fenginni umsögn sveitastjórnar, eldvarnareftirlits, heilbrigðisnefndar og vinnueftirlits sbr. 3. gr.

Áfengislög nr. 75/1998 ásamt reglugerð nr. 177/1999 um smásölu og veitingar áfengis

Á grundvelli áfengislaga og reglugerðar um smásölu og veitingar áfengis getur viðkomandi sveitarstjórn veitt stöðum sem fengið hafa útgefið almennt veitingaleyfi, ennfremur leyfi til áfengisveitinga að uppfylltum ákveðnum skilyrðum. Meðal annars skal leitað umsagnar lögreglustjóra, heilbrigðisnefndar og byggingar- og skipulagsnefnda. Í lögnum er einnig að finna ákvæði um bann við dvöl ungmenna á áfengisveitingastöðum, lágmarksaldur þeirra er veita má áfengi, heimild til þess að neita að veita eða afhenda áberandi ölvuðum mönnum áfengi, inn- og útburð áfengis af veitingastöðum, eftirlit með leyfishöfum og óspektir á almannafæri sökum ölvunar.

Barnaverndarlög nr. 80/2002

Lögin um barnavernd, sem tóku gildi 1. júní sl. leystu af hólmi lög nr. 58/1992 um vernd barna og ungmenna. Í lögnum er að finna ákvæði er snúa að vernd barna. Í 92. gr.

laganna er að finna ákvæði um útivistartíma barna og skyldur foreldra til að hlíta þeim og eru samhljóða eldri ákvæðum um sama efni. Á grundvelli þess ákvæðis getur lögreglan haft afskipti af ungmennum á aldrinum 13–16 ára og yngri ef þau eru á ferli án fylgdar forráðamanna eftir að útivistartíma þeirra lýkur. Í hinum nýsettu barnaverndarlögum er ekki lengur að finna ákvæði um aðgang barna að dansleikjum og skemmtunum eins og tíðkast hefur í eldri lögum.

Brunavarnarlög nr. 75/2000

Samkvæmt þeim ber sveitarstjórn, hver í sínu umdæmi, ábyrgð á starfsemi slökkviliðs og framkvæmd eldvarnarefirlits. Sveitarstjórn ræður slökkviliðsstjóra til þess að hafa eftirlit í sínu umdæmi með því að farið sé eftir lögnum og reglugerðum sem settar eru samkvæmt þeim.

Lög nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir ásamt heilbrigðisreglugerð nr. 149/1990, reglugerð nr. 933/1999 um hávaða o.fl.

Með nýlegri lagabreytingu á lögum nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir, voru útihátíðir (kallaðar útisamkomur í lögnum) gerðar starfsleyfisskyldar, sbr. nú 4. gr. a., þar sem fram kemur að stofnanir, fyrirtæki og önnur starfsemi sem talin er upp í fylgiskjali III með lögnum skuli hafa gilt starfsleyfi gefið út af heilbrigðisnefnd. Óheimilt sé að hefja starfsleyfisskylda starfsemi hafi gilt starfsleyfi ekki verið gefið út af heilbrigðisnefnd. Í hinu tilvitnaða III. fylgiskjali með lögum nr. 7/1998 kemur fram að útihátíðir séu starfsemi sem skuli hafa starfsleyfi skv. 4. gr. a. gefið út af heilbrigðisnefnd. Er því við það miðað að heilbrigðisnefndir hvers umdæmis veiti starfsleyfin og þurfa mótshaldarar því að skila inn sérstakri umsókn til heilbrigðisnefndar.

Í lögnum eru einnig ákvæði um heilbrigðiskröfur sem gerðar eru til veitingareksturs, hávaðamarka, þvingunarúrræða og refsíabyrgðar. Samkvæmt 9. gr. heilbrigðisreglugerðar þarf starfsleyfi heilbrigðisnefndar til að setja á fót veitingarekstur. Skilyrði slíks leyfis er að uppfylltar séu þær heilbrigðiskröfur sem gerðar eru til slíks reksturs.

5. Helstu áhersluatriði

5.1. Umsókn um útihátíðarhald

Eins og fram er komið ber að sækja um útihátíðarhald til lögreglustjóra þess umdæmis þar sem slíkt samkomuhald er fyrirhugað. Starfshópurinn leggur til að eftirfarandi atriðum verði fylgt varðandi umsókn um útihátíðarhald:

- Umsókn mótshaldara vegna úthátíðar skal berast lögreglustjóra eigi síðar en þremur mánuðum áður en fyrirhuguð útihátíð hefst. Lögreglustjóra er þó heimilt að víkja frá ofangreindum tímamörkum ef ekki er um fjölmenna útihátíð að ræða. Lögreglustjóri skal þegar við móttöku umsóknar senda hana til umsagnar heilbrigðisnefndar, vinnuefirlits, yfirmanns heilsugæslu, slökkviliðsstjóra og sveitarstjórnar í viðkomandi umdæmi. Í beiðni um umsögn sveitarstjórnar skal sérstaklega leitað eftir að barnaverndarnefnd viðkomandi sveitarfélags komi fram sínum athugasemdum. Lögreglustjóra ber þó að taka tillit til stærðar og samsetningar hátíðarinnar og getur þannig ákveðið að hafa allan undirbúning veigaminni, ef um litla hátíð virðist vera að ræða.
- Umsókn um leyfi til útihátíðarhalds skal vera skrifleg.
Í henni skal eftirfarandi koma fram:

- Mótshaldari: Hverjir standa að hátíðinni og hverjir eru ábyrgðarmenn (Nafn, kt. heimili).
- Tilgreina þarf sérstaka forsvarsmenn fyrir hvern skipulagsþátt fyrir sig eins og yfirmenn gæslu, bifreiðastæða, tjaldsvæða, öryggis við svið, sorphreinsunar, salerna o.fl.
- Hvar ráðgert er að halda hátíðina og skal skriflegt leyfi landeiganda fylgja með.
- Áætlun um fjölda samkomugesta. Með umsókn skal fylgja lýsing á fyrirkomulagi hátíðar.
- Sundurliðuð dagskrá yfir helstu upptökur á hátíðinni skal fylgja umsókn.
- Uppdráttur af hátíðarsvæðinu fylgi og lýsing á því hvar a.m.k. eftirfarandi þjónusta er staðsett á svæðinu:
 - Aðkoma inn á svæðið og aðgöngumiðasala, ef um slíkt er að ræða.
 - Svið fyrir tónlistarflutning eða önnur atriði.
 - Bifreiðastæði og akstursleiðir bifreiða á svæðinu, þ.m.t. aðgangur neyðar-bifreiða.
 - Tjaldsvæði hátíðargesta ásamt gönguleiðum og hvernig lýsingu verði háttað á svæðinu.
 - Salernisaðstaða fyrir gesti og starfsfólk.
 - Sjúkraaðhlygning, aðstaða fyrir ölvaða einstaklinga og mögulega þolendur kynferðisbrota.
 - Aðstaða fyrir lögreglu.
 - Stjórnstöð gæslu.
 - Mótsstjórn.
 - Staðsetning sölubúða, munageymsla o.fl.

5.2. Áætlanir um fjölda gesta

Borið hefur á því í framkvæmd að mótshaldarar vanáætli í umsókn þann fjölda samkomugesta sem þeir hyggja að muni sækja samkomuna. Í umsókn kemur til dæmis fram að áætlað er að um 3000 manns muni sækja hátíðina en raunin verður sú að hátt í 10.000 manns koma á svæðið. Er með því móti sú hættu fyrir hendi að myndast geti óviðunandi ástand á mótssvæði sem erfitt getur reynst að hafa hemil á. Starfshópurinn hefur það að markmiði í starfi sínu að benda á leiðir sem komið geta í veg fyrir að slíkt ástand geti myndast.

Benda mætti á þá leið að veita einungis leyfi fyrir þeim fjölda samkomugesta sem greindur er í umsókn. Þ.e. ef mótshaldari kveðst búast við 3000 manns þá skuli viðbúnaður gæsluáðila miðaður við þá tölu og að einungis verði þá veitt leyfi fyrir slíkum fjölda. Er þessi háttur m.a. hafður á við skipulag á tónlistarhátíðum í Englandi en það ber þó að skoða undir þeim formerkjum að miðasala á hátíðir þar fer að verulegu leyti fram í forsölu, ólíkt því sem tíðkast hérlendis. Ljóst er þó að mikil vandamál gætu skapast við að framfylgja slíku ákvæði. Eðlilegra er því að leyfisveitanda sé heimilt að leggja sjálfstætt mat á áætlaðan fjölda, að teknu tilliti til reynslu af svipuðum hátíðum og til þeirra upptöku sem í boði verða á hátíðarsvæði, og setja því ákvæðið hámark á fjölda gesta á hátíðinni. Lögreglustjórum ber hins vegar að gæta meðalhófs-, samræmis- og jafnræðissjónarmiða við ákvörðun löggæslukostnaðar, sbr. 11. og 12. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Það er mat starfshópsins að skilyrði í þessa veru sé mikilvægt öryggisatriði og auðveldi mjög undirbúning og hvers konar gæslu á útihátíðum. Jafnframt er það mat starfshópsins að eðlilegt sé að leggja þessar kvaðir á umsækjendur þar sem þeim er í lófa lagið að gera ráð fyrir slíku í áætlunum sínum, enda tíðkast að leggja slíka kvöð á þá sem bera fjárhagslega áhættu af slíku samkomuhaldi.

Kæmi sú staða upp að veitt væri leyfi fyrir 10.000 manna útihátíð en einungis 3000 samkomugestir kæmu á hátíðina bæri leyfisveitenda, í samráði við mótshaldara og aðra þá sem starfa að gæslu á hátíðinni, að endurskipuleggja hátíðina og draga úr öllum viðbúnaði sem því næmi.

5.3. Ábyrgð mótshaldara

Með mótshaldara er átt við þann einstakling eða félag sem stendur fyrir útihátíð, þ.e. skipuleggur og ber fjárhagslegan ávinning/áhættu af slíkri hátíð. Mótshaldara ber að skipuleggja útihátíð með öryggi samkomugesta og þeirra sem starfa við gæslu að leiðarljósi. Mikilvægt er að mótshaldarar átti sig á þeirri miklu ábyrgð sem felst í því að standa fyrir slíkum samkomum en víða erlendis eru gerðar mjög strangar kröfur til þeirra sem standa fyrir tónlistarhátíðum.

Mótshaldari skal auglýsa aðgengi að upplýsingum um skipulag og aðstæður á skipulagðri útihátíð og birta tímanlega í fjölmiðlum til upplýsingar fyrir væntanlega mótsgesti og forráðamenn ungmenna.

Mótshaldari er ábyrgur fyrir því að ráða til sín hæft og vel þjálfað starfsfólk í störf á hátíðinni. Mótshaldari skal hafa á að skipa nægilega mörgum starfsmönnum til virkrar gæslu á tjaldsvæðum og eftirlitis á mótssvæði og skulu þeir lúta stjórn lögreglu.

Mótshaldari skal afhenda lögreglustjóra lista þar sem tilgreindir eru þeir starfsmenn sem vinna munu við gæslu á hátíðinni. Skal lögreglustjóri ganga úr skugga um að nægilegur mannaflí verði tryggður í þessu skyni. Gera skal þá kröfu að sá sem stjórna skal nefndri gæslu, og helstu flokksstjórn hans, hafi reynslu af slíkum störfum.

Mótshaldara ber einnig að brýna fyrir þeim skemmtikröftum sem koma munu fram á hátíðinni að þeim beri að virða í öllu þá öryggisþætti og reglur sem í gildi eru á mótssvæði. Er æskilegt að tryggt sé að ákvæði þess efnis sé að finna í samningi þeim sem gerður er við skemmtikraftana.

Mótshaldara ber í öllu að fara eftir fyrirmælum lögreglu og tryggja að unnt sé að hafa samband við hann eða aðra stjórnendur hátíðarinnar á öllum tímum sólarhringsins. Ef fyrirsjáanlegt er að undirbúningi útihátíðarinnar er verulega ábótavant, eftir að umsókn hefur borist lögreglustjóra og mótshaldari sinnir ekki ábendingum hans þar að lútandi, er það álit starfshópsins að lögreglustjóra skuli þá þegar vera heimilt að hafna umsókninni. Þá ákvörðun má kæra til dómsmálaráðuneytis eftir venjulegum stjórnsýsluleiðum. Lögreglustjóra sé einnig heimilt að áskilja sér rétt til að setja frekari skilyrði fyrir skemmtanaleyfi en að framan greinir, svo og til að breyta skilyrðum, ef í ljós kemur að slíkt er nauðsynlegt vegna öryggissjónarmiða að mati þess lögreglustjóra sem hefur umsjón með að þessum skilyrðum sé fullnægt.

Eins og fram hefur komið hér að framan er starfshópurinn þeirrar skoðunar að setja þurfi sérstök lög um skemmtanahald. Eðlilegt væri að í þeim lögum yrði kveðið á um þau skilyrði sem rétt þykir að leggja til að handhafi útihátíðarleyfis skuli uppfylla. Fyrst og fremst er lagt til að umsækjandi þurfi að uppfylla almenn skilyrði, sem m.a. eru sett í lögum um veitinga- og gististaði nr. 67/1985, til að fá útgefið skemmtanaleyfi. Þá telur starfshópurinn einnig að setja ætti í framangreind lög heimildarákvæði um synjun umsækjanda um útgáfu útihátíðarleyfis, hafi hann gerst brotlegur við ákvæði þeirra laga og reglugerða sem gilda um skemmtanahald eða mæla fyrir um opinberar skyldur þeirra sem að skemmtunum standa.

5.4. Undirbúningur og aðdragandi útihátíða

Nauðsynlegt er fyrir leyfisveitanda að gera sér glögga grein fyrir umfangi hátíðarinnar sem allra fyrst. Ef um er að ræða hátíð sem krefst aðstoðar lögreglumanna úr öðrum

umdæmum verður að leita eftir heimild ríkislögreglustjóra til þess að fá slíka aðstoð. Lögreglustjóra ber þó alltaf að tilkynna ríkislögreglustjóra um framkomna umsókn um útihátíðarhald.

Mikilvægt er að halda undirbúningsfund með mótshöldurum fljótlega eftir að umsókn berst til þess að fá skýrar línur um þau atriði sem að hátíðinni snúa. Þar ber að gera mótshaldara grein fyrir þeim kröfum sem gerðar verða miðað við þær forsendur sem gefnar eru í umsókn. Mótshaldara ber enn fremur að gera skriflega grein fyrir því hvenær helstu starfsstöðvar lögreglu og heilsugæslu verði komnar á vettvang, en nauðsynlegt er að forráðamönnum lögreglu og heilsugæslu verði gefinn kostur á að taka þá aðstöðu út áður en útihátíð hefst.

Framangreindir fundir skulu haldnir að viðstöddum umsagnaraðilum, yfirmönnum gæslu og fleirum eftir aðstæðum hverju sinni. Fjöldi funda fer alfarið eftir stærð hátíðar. Enn fremur er æskilegt að fundur með framangreindum aðilum verði haldinn eigi síðar en þremur dögum fyrir hátíðarsetningu þar sem lagt verður lokamat á skipulag hátíðarinnar og að aðilar komi með síðustu tillögur um úrbætur áður en leyfi er endanlega gefið út.

Mikilvægt er að fá uppgefið tímanlega frá umsagnaraðilum hvaða kröfur þeir gera til mótshaldara vegna þeirra þátta sem undir þá heyra og að umsækjandi fái athugasemdir þeirra til viðeigandi skoðunar og endurmats.

Samráð þarf að hafa við heilsugæsluyfirvöld um þær kröfur sem gera þarf til heilbrigðisþjónustu á hátíðinni og leggja þær fyrir mótshaldara.

Það er viðkomandi lögreglustjóra að meta löggæsluþörf á útihátíðum og skal mótshaldari greiða þann kostnað. Samkomuhaldara skal gefinn kostur á að kynna sér tilhögun fyrirhugaðrar löggæslu. Mótshaldari skal leggja fram bankatryggingu, eða aðra tryggingu sem lögreglustjóri metur gilda, fyrir áætluðum löggæslukostnaði eigi síðar en tveimur vikum áður en útihátíð hefst.

5.5. Skipulag hátíðasvæða

5.5.1. Almennt um skipulag hátíðasvæða

Við skipulag hátíðasvæða ber að hafa öryggi mótsgesta að leiðarljósi. Þegar við umsókn um útihátíðarhald má vera ljóst um hvers konar útihátíð er að ræða. Skipulag hátíðarsvæðis ber að miða við þær forsendur sem leiða má af umsókninni, m.a. um áætlaðan fjölda gesta, staðsetningu hennar, lengd hátíðar, tímasetningu, skemmtikrafta, þann aldurshóp sem líklegastur er að sækja hátíðina o.s.v.frv. Enn fremur þarf að hafa í huga hið ófyrirsjáanlega íslenska veðurfar.

Að mati starfshópsins eru eftirfarandi atriði sérstaklega mikilvæg við skipulagningu útihátíðasvæða:

- Við skipulag mótssvæðis ber að hafa í huga öryggisatriði tengd umhverfisaðstæðum og hugsanlegri brunahættu.
- Brýnt er að sjúkraflutningar, aðgengi lögreglu og björgunarsveita til og frá mótssvæði hafi forgang innan og utan svæðis, og þeim séu tryggðar aðstæður til þess.
- Mikilvægt er að svæðið sé vel merkt þannig að mótsgestir eigi auðvelt með að nálgast þá þjónustu sem í boði er, t.d. ef þeir þarfnast aðhlyningar.
- Að mati starfshópsins er mjög til bóta að koma upp dreifðum upplýsingatöflum til að tryggja gott upplýsingaflæði til mótsgesta.
- Enn fremur er eðlilegt að mótsgestir fái uppdrátt af helstu þjónustusvæðum á hátíðarsvæðinu þar sem meðal annars eru upplýsingar um hvar lögregla, aðstoð vegna

kynferðisbrota og heilsugæsluþjónusta er staðsett. Getur það skipt sköpum fyrir velferð einstaklinga.

- Nauðsynlegt er að tryggja nægilega lýsingu á myrkum svæðum, t.d. á bílastæðum, við salerni, tjaldsvæði, matartjöld og við lögreglu- og heilsugæslumiðstöð þar sem flestar útihátíðir eru haldnar um verslunarmannahelgi þegar að sólargangur er farinn að stytast.
- Skipuleggja skal sérstaka miðstöð þar sem hægt er að vitja óskilamuna. Einnig skulu samkomugestir eiga þess kost að geyma þar verðmæti sín án þess að eiga það á hættu að þeim verði stolið. Auglýsa ber slíka munagæslu fyrir hátíðina. Ennfremur þarf að huga að vörslu óskilamuna að hátíð lokinni og er eðlilegt að þeir verði afhentir lögreglu.
- Á öllum stærri hátíðum er nauðsynlegt að hafa sérstakt aðsetur fyrir gæslu þaðan sem gæsluliðinu er stjórnað og yfirmenn gæslu eru allajafna staðsettir. Ekkert er á móti því að mótsstjórn hafi sama aðsetur og gæslustjórn. Slík stjórnstöð auðveldar ennfremur lögreglu starf sitt ef leita þarf til gæslunnar um ýmsa þætti útihátíðarhaldsins, t.d. vegna breyttra áherslna í gæslu o.s.frv.

5.5.2. Tjaldsvæði

Það er mat starfshópsins að huga þurfi betur að skipulagningu tjaldsvæða en gert hefur verið hingað til. Hefur skipulagning þó verið breytileg eftir hátíðum. Vel skipulegt tjaldsvæði auðveldar gæsluaðilum starfið á útihátíðum. Þar sem því verður við komið er æskilegt að unnt sé að skipta tjaldsvæðinu upp í ákveðin hól og afmarka þau sérstaklega. Skulu hól þessi vera vel merkt með merkingum sem ekki er auðvelt að fjarlægja. Fylgja þarf því skipulagi eftir með festu. Á þetta sérstaklega við á hinum fjölsóttari hátíðum. Á fjölskylduhátíðum tíðkast að mótsgestir komi á mótssvæði á húsbílum, eða með tjaldvagna eða fellihýsi, og er þá æskilegt að gera ráð fyrir sérstöku svæði fyrir þess konar farartæki.

Að mati starfshópsins er það brýnt að tjaldsvæði sé ekki of nálægt skipulögðum bílastæðum. Nefndin telur að banna eigi bílaumferð á tjaldsvæðum með vísan til þeirrar hættu sem það getur augljóslega haft í för með sér. Er sérstök áhersla lögð á framangreind atriði við skipulag hátíðasvæða m.a. í Danmörku og á Englandi.

Þá ber að tryggja að bil milli stakra tjalda sem gist er í sé að lágmarki tveir metrar, þar sem þess finnast dæmi að borinn hafi verið eldur að tjöldum meðan á hátíð stendur og tilviljunin ein virðist hafa ráðið því að ekki hafa hlotist slys af slíku athæfi. Skipuleggja þarf götur inn á tjaldsvæðunum fyrir sjúkra- og lögreglubifreiðir. Þarf eftir fremsta megni að tryggja að þær séu greiðfærar.

Að ofangreindu virtu leggur starfshópurinn til að eftirfarandi atriði verði höfð til viðmiðunar við skipulagningu tjaldsvæðis:

- Tjaldsvæði skal vera afmarkað og tjöld sett upp á skipulegan máta með tveggja metra millibili, þ.e. tjöld sem gist er í næturlangt.
- Skipuleggja skal götur og göngustíga á milli tjaldraða sem unnt er að komast eftir til að sinna nauðsynlegustu öryggis- og heilbrigðisþjónustu í neyðartilvikum.
- Tjaldbúðir og bílastæði skulu vera aðskilin vegna slyshættu.
- Mótssvæði skal vera upplýst við þjónustusvæðið og á öllum helstu neyðargötum og gangstígum innan tjaldsvæðis.

5.5.3. Bílastæði

Við undirbúning hátíðarsvæðis ber að afmarka og helst girða af ákveðið svæði sem ætlað er bifreiðum samkomugesta. Er eðlilegt að gera ofangreindar kröfur til þess að takmarka

slysaheattu af völdum ökutækja og til að auðvelda samkomugestum för sína á mótssvæðið eða frá því. Brýnt er að það svæði sé vel merkt. Líkt og greinir hér að framan um tjaldsvæði þarf að tryggja að skipulag bílastæða sé virt og að þau séu í hæfilegri fjarlægð frá tjaldsvæðunum. Gæta verður þess sérstaklega að neyðarþjónustur eigi greiðan aðgang inn á mótssvæði. Skal lögregla, í samvinnu við björgunarsveitir, sjá til þess að því verði framfylgt. Ennfremur skal lögregla tryggja greiða leið dælubíla inn á mótssvæði.

Aðgengi bifreiða með birgðir eða hljómtæki ber að vera með þeim hætti að ekki skapist slysaheatta. Allur akstur út fyrir afmarkaðar akstursleiðir að næturlagi skal vera bannaður nema leyfi lögreglu liggja fyrir. Þá er einnig æskilegt að reiknað sé með stæðum og aðgengi fyrir fatlaða einsaklinga.

5.5.4. Starfsfólk á útihátíðum

Að mati starfshópsins er nauðsynlegt að huga að skipulagi og þjálfun starfsfólks á útihátíðum. Tryggja ber að starfsfólk sé vel auðkennt og þekki vel til skipulags á hátíðarsvæði. Eðlilegt er að starfsmenn útihátíðar fái í hendur gögn þar sem fram komi réttindi þeirra og skyldur á hátíðarsvæðinu. Mikilvægt er að brýnt sé fyrir þeim mikilvægi starfa sinna og að þeir megi ekki vera undir áhrifum áfengis við störf sín.

Mótshaldari skal útbúa lista yfir það starfsfólk sem ráðið hefur verið til starfa á hátíðarsvæðinu og skila til lögreglustjóra eigi síðar en viku fyrir upphaf hátíðar. Leitast skal við að fræða starfsfólkið um kynferðis- og fíkniefnabrot og viðbrögð vegna þeirra. Þá getur ennfremur verið mikilvægt að þjálfa það í notkun handslökkvitækja komi upp eldur.

Að mati starfshópsins er það eðlilegt að starfsfólkið sé ekki yngra en 18 ára, en þó sé heimilt fyrir leyfisveitanda að veita undanþágu fyrir unglinga á aldrinum 16–18 ára, t.d. við hreinsun á mótssvæði og við gæslu að degi til.

Starfshópurinn er sammála um að gera neðangreindar lágmarkskröfur um aðstöðu fyrir starfsfólk á mótssvæði:

- Sérstök aðstaða skal vera fyrir starfsfólk til hvíldar og neyslu matar á mótssvæðinu.
- Tryggja skal sérstaka salernis- og hreinlætisaðstöðu fyrir starfsfólk á mótssvæðinu.
- Tryggja skal starfsfólkinu lögboðinn hvíldartíma og afleysingar.

Starfshópurinn er ennfremur sammála um eftirfarandi lágmarksreglur um mótshaldara og samskipti þeirra aðila sem starfa við gæslu á mótssvæði:

- Tryggt skal að allir starfsmenn á mótssvæði þekki boðleiðir og hafi aðgang að síma, neyðarnúmerum og símanúmerum þjónustuaðila innan og utan mótssvæðis.
- Gefa skal út nafnaskrá og símanúmeraskrá fyrir þjónustuaðila innan og utan svæðis.
- Auðkenni og búningar heilbrigðis- og öryggisfulltrúa séu áberandi.
- Tryggt sé að aðilar sem koma inn á svæðið til starfa, eða fara út af svæðinu, tilkynni sig til mótisstjórnar.

5.5.5. Sölutjöld o.fl.

Staðsetning matartjalda eða annarra sölubúða skal vera vel merkt og koma fram á teikningu af skipulagi. Lýsa þarf upp með fullnægjandi hætti þá aðstöðu og hafa í hæfilegri fjarlægð frá tjaldsvæðum. Forðast skal að selja glerflöskur á mótssvæði vegna slysaheattu,

enda eru mörg dæmi þess að þær hafi verið notaðar sem vopn í slagsmálum, oft með alvarlegum afleiðingum.

5.5.6. Skoteldasýningar

Á mörgum útihátíðum hefur myndast sú venja að bjóða samkomugestum upp á skoteldasýningar. Þar sem hátíðir þessar eru margar hverjar fjölsóttar þarf að huga sérstaklega vel að öryggisatriðum varðandi skoteldasýningar á slíkum samkomum. Um skoteldasýningar gilda lög nr. 16/1998, sbr. 32. og 33. gr. þeirra laga, sem og reglugerð nr. 536/1986 um sölu og meðferð skotelda. Umsókn um leyfi til skoteldasýninga skal beina til lögreglustjóra í því umdæmi sem sýning er fyrirhuguð. Í leyfisumsókn skal tilgreina nafn skotstjóra, fyrirhugaðan sýningarstað, hvenær sýning er fyrirhuguð og hvenær henni ljúki. Æskilegt er að tilgreint verði heildarmagn skotelda sem nota á, hvernig það skiptist eftir tegundaheitum og frá hvaða framleiðanda og/eða innflytjenda þeir eru.

Lögreglunni ber að tilkynna slökkviliði, tilkynningarskyldunni, hafnar- og flugstjórnaryfirvöldum um skoteldasýningar. Jafnframt ber lögreglunni að senda lögreglustjóranum í Reykjavík afrit af þeim leyfum sem gefin eru fyrir skoteldasýningum. Skilyrði fyrir að veita leyfi til skoteldasýningar eru að fyrir liggi samþykki heilbrigðisnefndar fyrir sýningunni sbr. reglugerð nr. 785/1999 um starfsleyfi fyrir atvinnurekstur sem getur haft í för með sér mengun. Einnig skal fylgja umsögn sveitarstjórnar og slökkviliðsstjóra eða annarra yfirvalda sem með brunamál fara.

Brýnt er að skoteldasýningar sem þessar séu í öruggri fjarlægð frá samkomugestum og tjaldstæðum. Að sýningu lokinni skal gengið úr skugga um að engir heilir skoteldar séu eftir á svæðinu.

5.5.7. Leiktæki á útihátíðum

Töluvert hefur verið um að á útihátíðum sé boðið upp á ýmiss konar leiktæki. Má þar meðal annars nefna teygjustökk. Sum þessara tækja geta sérstaklega reynst ölvuðum samkomugestum hættuleg. Af þeim sökum telur nefndin að á þeim hátíðum þar sem áfengi er haft um hönd sé mjög varhugavert að leyfa teygjustökk og Go Kart bíla.

Þar sem leiktæki eru staðsett er sérstaklega mikilvægt að tryggja góða lýsingu. Ennfremur verður að gera strangar kröfur til þeirra sem stjórna eða hafa umsjón með slíkum tækjum á mótssvæði. Tilgreina þarf staðsetningu þeirra á mótssvæði í umsókn um útihátíðahald ef ætlunin er að bjóða upp á slíka afþreyingu. Tilgreina skal þá hvaða tæki verða í boði og þá öryggisstaðla sem um slík tæki gilda. Lögreglustjóra ber að ákveða á hvaða tímum sólarhrings þau eru opin almenningi og hvort þörf sé á sólarhringsgæslu tækjanna.

5.5.8. Flutningar innan og utan hátíðarsvæðis

- Tryggt skal að flutningur mótsgesta á eða af mótssvæðinu sé fyrir hendi nokkrum sinnum á dag, alla mótisdagana. Skal þessi þjónusta auglýst áður en útihátíð hefst.
- Leitast skal við að aðstoða mótsgesti við að fá flutning heim á leið, og hafa samband við aðstandendur þeirra, ef þeir eru ekki í ástandi eða treysta sér ekki til að koma sér heim á eigin vegum.
- Tryggja ber að hópferðabílstjórar sem annast skipulagðar ferðir gesta á mótssvæði fari í einu og öllu eftir fyrirmælum lögreglu varðandi umferð um mótssvæðið, og sjái um flutning mótsgesta sem vísað er frá hátíðinni vegna of ungs aldurs.

5.5.9. Skipulag vegna skemmtisvæðis

Varðandi skipulag skemmtisvæðis, og öryggisatriði tengd sviðum sem uppákomur eru skipulagðar á, leggur starfshópurinn til eftirfarandi atriði:

- Tryggt skal að unnt sé að skapa rými fyrir framan svið þar sem tónlistarflutningur fer fram svo unnt sé að komast að óhindrað til að sinna öryggis- og hjálparstörfum ef einhver slasast á skemmtisvæði.
- Skipuleggja skal götur að aðalsviði fyrir neyðarbifreiðir.
- Svæði fyrir skemmtanahald sé öruggt og tryggt með tilliti til brunavarna og aðgengis.

Gerð og staðsetning sviðs

- Svið skal vera staðsett þannig að áheyrendur eigi flóttaleiðir í helst þrjár áttir og aldrei færri en í tvær. Taka verður þó tillit til þess um hvers konar hátíð er að ræða.
- Svið skal sett upp með það í huga að áheyrendur geti ekki með góðu móti klifrað upp á það og að auðvelt sé að halda þeim frá skemmtikröftum. Öruggt aðkoma skemmtikrafta að og frá sviði skal vera til staðar.
- Lýsing skal vera á sviði og a.m.k. möguleiki á að lýsa upp áheyrendasvæði í neyðartilfellum.

5.6. Samráðsfundir á meðan á hátíð stendur

Að mati starfshópsins er mikilvægt, á meðan að hátíð stendur yfir, að haldnir séu daglegir samráðsfundir þeirra aðila sem að hátíðinni standa með fulltrúum lögreglu, heilsugæslu, gæsluliða og eftir atvikum annarra. Er það lögreglustjóra að boða til þessara funda.

Tryggt skal að þessir fundir séu haldnir að lágmarki tvisvar á dag. Boða skal til aukafundar ef þörf er fyrir samráð og endurmat vegna aðstæðna sem skapast hafa á mótssvæði. Mótshaldara ber að tryggja að unnt sé að ná í hann eða staðgengla hans á öllum tímum á meðan á hátíð stendur. Eru þessir fundir vel til þess fallnir fyrir ofangreinda aðila að bera saman bækur sínar og koma með tillögur til úrbóta hafi eitthvað misfarist í undirbúningi eða vegna einhverra atvika sem upp hafa komið í mótshaldi.

5.7. Löggæsla á útihátíðum

5.7.1. Almenn

Skipulögð löggæsla á útihátíðum er mikilvægur þáttur í að tryggja öryggi samkomugesta. Að mati nefndarinnar er lykilatriði að gott samstarf sé á milli lögreglu, mótshaldara og annarra sem starfa við gæslu á hátíðinni. Eðlilegt er að lögreglan eigi greiðan aðgang að mótshaldara ef betur þarf að huga að tilteknum atriðum á meðan hátíðin stendur. Gott flæði upplýsinga milli ofangreindra aðila stuðlar að því að tryggja að hátíðin fari vel fram. Við athugun nefndarinnar virðist sem að sjaldan hafi verið hugað að þessum þætti við skipulagningu og stjórn hátíðanna. Brýnt er að áður en slík hátíð er haldin liggi fyrir greinargott verksskipulag þar sem verkum er skipt milli lögreglumanna, annars vegar almennrar löggæslu og hins vegar rannsókna mála. Þá er mikilvægt að til séu áætlanir um verkferli þeirra opinberu mála sem upp kunna að koma, t.d. að sett hafi verið á fót sérsök rannsóknarteymi og ferill rannsókna á helstu brotaflokkum hafi verið skilgreindur. Einnig er mjög æskilegt að fyrir liggi skipurit þar sem starfsvið þeirra aðila sem starfa við útihátíðina er skilgreint.

Starfshópurinn leggur til að hugað verði betur að fræðslu og þjálfun þeirra lögreglumanna sem starfa við löggæslu á útihátíðum. Sérstaklega er þetta mikilvægt ef halda á stóra útihátíð í umdæmi þar sem ekki er fyrir hendi reynsla af útihátíðarhaldi.

5.7.2. Undirbúningsvinna

Eins og greinir hér að framan er mikilvægt fyrir lögreglustjóra að boða til fundar með mótshöldurum fljótlega eftir að umsókn berst til þess að fá skýrar línur um öll þau atriði sem að hátíðinni snúa. Gera þarf umsækjanda grein fyrir þeim kröfum sem gerðar verða miðað við forsendur um allan aðbúnað og annað sem máli skiptir. Nauðsynlegt er fyrir leyfisveitanda að gera sér glögga grein fyrir umfangi hátíðarinnar sem allra fyrst. Ef um mjög stóra hátíð er að ræða sem krefst aðstoðar ríkislögreglustjóra skal hennar leitað sem fyrst.

Þá þarf sérstaklega að huga að fíkniefnaeftirliti í tengslum við hátíðina og eftir atvikum leita eftir aðstoð í því sambandi. Mikilvægt er að fá upplýst tímanlega frá umsagnaradilum hvaða kröfur þeir gera nákvæmlega til mótshaldara vegna þeirra þátta sem undir þá heyra.

Mótshaldara er skylt í þeim tilfellum sem sérstakrar löggæslu er þörf vegna hátíðarinnar, að greiða þann kostnað. Mótshaldari skal setja fullnægjandi tryggingu fyrir upphæð þeirri sem áætluð er í slíkan kostnað.

5.7.3. Starfsaðstaða lögreglu á hátíðarsvæði

Það hefur sýnt sig í framkvæmd að lögreglan hefur oft orðið að vinna við frekar þröngan kost. Starfshópurinn er sammála um að hér sé úrbóta þörf og að lögreglustjórar verði að gera auknar kröfur til þess vinnuumhverfis sem lögreglunni er skapað við störf sín á útihátíðum. Staðsetning útihátíðar, m.a. með tilliti til hversu langt er að næstu lögreglustöð, ræður miklu um hvaða kröfur eru gerðar til aðstoðu fyrir lögreglu á hátíðinni en sé lögreglustöð ekki í næsta nágrenni er nauðsynlegt að fyrir hendi sé aðstaða sem jafna má til lögreglustöðvar með lágmarksaðstöðu.

5.7.4. Fíkniefnalöggæsla

Fíkniefni eru því miður alltof algengur vandi á útihátíðum og kvað fulltrúi SÁÁ, sem kom á fund nefndarinnar úthátíðir, oft vera eins konar markaðstorg vímunnar, þar sem fíkniefnasalar svifust einskis við að afla sér nýrra „viðskiptavina“.

Dómsmálaráðherra hefur á undanförunum árum lagt stórauðna áherslu á fíkniefnavarnir m.a. varðandi eftirlit lögreglu með fíkniefnum á helstu útihátíðum. Aukin samvinna lögregluliða í landinu undir stjórn ríkislögreglustjóra og betri undirbúningur og markvissara skipulag hafa skilað góðum árangri á undanförunum árum.

Starfshópurinn telur mikilvægt að áfram sé lögð sérstök áhersla á eftirlit lögreglu með fíkniefnum á helstu útihátíðum. Sýnileg löggæsla með þjálfaða fíkniefnahunda er að mati starfshópsins mjög mikilvæg og hefur mikið forvarnargildi. Nauðsynlegt er að lögreglumenn, sérhæfðir í fíkniefnabrotum, séu til staðar á hinum fjölsóttari hátíðum og geti miðlað þekkingu sinni til þeirra aðila sem starfa að hvers konar gæslu á útihátíðum.

5.7.5. Kynferðisbrot

Kynferðisbrot eru meðal alvarlegustu brota sem framin eru á útihátíðum. Rannsókn þessara mála er oftlega mjög örðug. Oft og tíðum er ekki vitað hver hafi verið að verki eða ekki er hægt að bera kennsl á brotamenn eftir mjög stutt kynni. Auðvelt er fyrir brotamann að hverfa í fjöldann á útihátíðum þar sem mörg þúsund manns eru saman komin, stundum í

niðamyrkri. Mál þessi eru oft kærð mörgum mánuðum seinna og þá er erfitt um vik um rannsókn þeirra. Þess vegna er sérstaklega mikilvægt að farið sé á vettvang eins fljótt og mögulegt er til þess að tryggja og varðveita sönnunargögn sem kunna að vera á vettvangi.

Starfshópurinn telur að lögreglan þurfi að huga sérstaklega vel að þessum þætti varðandi löggæslu á hátíðarsvæði. Lögreglan þarf að bregðast skjótt við ef grunsemdir eru uppi um að hættuleg efni, svo sem smjörsíra eða önnur lyf sem notuð hafa verið í tengslum við kynferðisbrot, gangi kaupum og solum á mótssvæði. Gott samstarf þarf að vera milli lögreglu og heilsugæslu og þeirra aðila sem hafa sérstaka þjálfun í meðferð slíkra mála. Tryggja þarf öruggt og milliliðalaust samstarf milli ofangreindra aðila til þess að upplýsa megi þessi mál. Daglegir samráðsfundir, sem starfshópurinn leggur til að haldnir verði af hálfu þeirra sem starfa á hátíðinni, eru enn fremur góður vettvangur fyrir framangreinda aðila til að koma á framfæri athugasemdum þessu lútandi, gefist tilefni til.

Starfshópurinn vill sérstaklega í þessu sambandi vísa til nýlegrar skýrslu starfshóps ríkissaksóknara um meðferð nauðgunarmála hjá lögreglu og ákærvaldi. Í skýrslu þessari eru m.a. gerðar tillögur um aðgerðir til úrbóta á meðferð kynferðisbrotamála á rannsóknarstigi. Í kjölfar framangreindrar skýrslu hefur ríkissaksóknari gefið út leiðbeiningarreglur til lögreglustjóra um rannsókn nauðgunarmála sem eru vel til þess fallnar að skerpa enn frekar og bæta rannsókn og meðferð þessara mála.

5.7.6. Umferðarlöggæsla

Óhætt er að fullyrða að verslunarmannahelgin er mesta ferðahelgi ársins. Löggæsla á þjóðvegum landsins er því sérstaklega mikilvæg. Frá stofnun embættis ríkislögreglustjóra hefur verið unnið markvisst að því að efla umferðarlöggæslu í samvinnu við dómsmálaráðuneytið. Bætt úrræði lögreglunnar og breytingar sem orðið hafa á reglugerðum varðandi sektir, hefur gert löggæsluna skilvirkari í þessum málum. Ríkislögreglustjóri hefur enn fremur sent lögreglustjórum verklagsreglur, m.a. varðandi hina ýmsu þætti er lúta að umferðarmálum, til þess að samræma meðferð þessara mála.

Margvíslegum aðgerðum hefur verið hleypt af stokkunum undanfarnar verslunarmannahelgar. Þessar aðgerðir hafa orðið til þess að fleiri öikumenn hafa verið kærðir fyrir of hraðan akstur og umtalsvert fleiri fyrir ölvunarakstur.

Starfshópurinn telur mikilvægt að haldið verði áfram slíkum aðgerðum um verslunarmannahelgar. Aukið eftirlit lögreglu með akstri í nágrenni hátíðanna dregur úr slyshættu og minnkar líkur á ölvunarakstri

5.8. Heilsugæsla á útihátíðum

5.8.1. Almenn

Mótshaldara ber að tryggja samning við heilsugæslu viðkomandi umdæmis um samstarf. Við leyfisumsókn þarf að liggja fyrir samkomulag um hvernig því samstarfi verði háttað. Ef útihátíð er innan bæjarfélaga og heilbrigðisstofnun (sjúkrahús eða heilsugæsla) tekur að sér heilbrigðisþjónustu í tengslum við útihátíð, skal tryggð samvinna við stjórnendur stofnunar. Tryggja verður viðbótarmönnun á heilbrigðisstofnun til móttöku slasaðra og sjúkra allan sólarhringinn og jafnframt bakvakt heilbrigðisstarfsfólks vegna aukins álags. Í áætlunum verður að koma fram hvaða fagfólk og hversu margt þurfi til að sinna þessum þætti. Er það að sjálfsögðu tengt m.a. áætluðum fjölda gesta.

Yfirmaður heilsugæslumála á stærstu hátíðunum er yfirlæknir viðkomandi heilsugæslu. Er það í hans verkahring að yfirfara sérstaklega aðstöðu þeirra sem starfa að

Þessum málum á hátíðunum. Yfirlækni er heimilt að semja við annan aðila um að taka ábyrgð á þessum þætti.

Eftir því sem lengra er í næsta sjúkrahús þeim mun mikilvægari er öflug heilsugæsla á mótssvæði. Mikilvægt er að merkja vel alla aðstöðu fyrir heilbrigðisþjónustu á mótssvæðinu svo og að við heilbrigðisþjónustuna starfi hæfir einstaklingar með starfsréttindi.

5.8.2. Starfsaðstaða

Mikilvægt er að vel sé búið að því starfsfólki sem starfar að heilsugæslustörfum á útihátíðum. Starfsaðstaða á mótssvæðinu þarf að vera ásættanleg að mati þess aðila sem tekur slíka stjórn að sér og uppfylla lágmarkskröfur með tilliti til öryggis-, heilbrigðis- og sóttvarnarþátta. Starfshópurinn hefur til leiðbeiningar sett niður í viðauka I. atriði sem huga þarf að varðandi starfsaðstöðu þeirra sem starfa að heilsugæslu.

5.8.3. Kröfur til björgunar- og heilbrigðisstarfsfólks

Mikilvægt er að tryggt sé að þeir sem veita aðhlynningu og eftirlit vegna útihátíða séu einstaklingar sem hafa réttindi og þjálfun til þess. Meta þarf sérstaklega hvort þörf sé á að þjálfar starfsfólk og björgunarsveitir í héraði og veita fræðslu, eða eftir atvikum upprifjun, í móttöku slasaðra og beitingu lífsbjargandi aðgerða. Við skipulag, undirbúning og öflun aðfanga fyrir vinnuástöðu ber að tryggja samvinnu lækna og hjúkrunarfræðinga við björgunarsveitir. Ávallt skal tryggt að þjónusta þeirra sé til staðar á mótssvæði.

Starfshópurinn er ennfremur sammála um að gerðar séu neðangreindar kröfur til þeirra björgunarsveitaraðila sem starfa við gæslu á útihátíðum:

- Liðsmenn björgunarsveita á útihátíðum skulu vera 18 ára og eldri og með þekkingu og reynslu af skipulagðri vettvangsvinnu. Leyfisveitanda er þó heimilt að veita undanþágu fyrir störf unglinga á aldrinum 16-18 ára t.d. við hreinsun á mótssvæði og við gæslu að degi til undir leiðsögn eldri og reyndari aðila.
- Samvinna við björgunarsveitir varðandi hlutverk þeirra og þjónustu skal skipulögð og metin á samráðsfundum fyrir opnun á útihátíð.
- Liðsmenn björgunarsveita sem starfa við gæslu og aðhlynningu á útihátíð skulu vera með þekkingu í lífsbjargandi aðgerðum og hafa fengið þjálfun í slíku.
- Þeir sem taka að sér beint eftirlit með einstaklingum sem eru illa á sig komnir sökum ölvunar eða annars skaða, skulu hafa sótt námskeið í endurlífgun og skulu vera eldri en 20 ára.
- Bjóða skal upp á viðurkennd námskeið í endurlífgun í samvinnu við RKÍ eða heilbrigðisstofnun fyrir þá aðila sem starfa munu við gæslu á útihátíð.

5.8.4. Samningur um greiðslu launa, trygginga og búnaðar

Starfshópurinn leggur ennfremur til að gerður verði sérstakur samningur um greiðslu launa, trygginga og búnaðar til þess að tryggja öryggi þeirra er starfa við heilsugæslu á útihátíðum.

- Mótshaldarar ábyrgist öflun, greiðslu og tryggingar fyrir búnaði. Ennfremur skipulagningu á mótssvæði í samvinnu og samráði við heilbrigðis-, löggæslu og björgunaryfirvöld.

- Mótshaldarar skulu fara að tillögum og ráðleggingum varðandi búnað og aðstöðu skv. þarfagreiningu fagfólks.
- Ljóst skal vera hvaða starfsmenn eru tryggðir hjá mótshaldara og hverjir þurfa að semja sérstaklega sem verktakar eða eru tryggðir við störf sín hjá sínum aðalvinnuveitenda sem ábyrgist tryggingarmál starfsmannsins. Skulu tryggingamál vera frágengin áður en útihátíðarhald hefst.

5.8.5. Kröfur um staðlaðan útbúnað og aðstæður sjúkraskýlis á útihátíðum

- Útbúnaður vegna slysa- og bráðamóttöku á útihátíðum skal vera skv. þarfagreiningu sem samþykkt er af landlækni í samráði við sérfróða umsagnaraðila með reynslu í skipulagningu heilbrigðisþjónustu á útihátíðum og skulu það vera bæði læknar og hjúkrunarfræðingar.
- Aðilar sem taka að sér heilbrigðisþjónustu á útihátíðum skulu hafa staðlaða þarfagreiningu um aðbúnað og þjónustu til hliðsjónar þegar skipulögð er heilbrigðisþjónusta vegna útihátíða, bæði innan og utan bæjarmarka.

5.9. Aldursmörk á útihátíðum

Ekki náðist full samstaða í starfshópnum um útfærslu á tillögum nefndarinnar varðandi aldursmörk á útihátíðum. Fimm meðlimir nefndarinnar töldu að áfram eigi að miða aðgang ungmenna að útihátíðum við 16 ára aldur en tveir vildu hækka aldursmarkið upp í 18 ár. Er sérálit minnihlutans að finna í viðauka II.

Það er margt sem mælir bæði með og á móti því að hækka aldur þeirra sem sækja mega útihátíðir upp í 18 ár. Margt bendir til þess að þeir unglingar sem sækja slíkar hátíðir komist þar í fyrsta skipti í snertingu við vímuefni og bragði þar í fyrsta skipti áfengi. Margoft hafa því heyrst þær raddir að skipulagðar úthátíðir af því tagi, þar sem unglingum sé safnað saman til margra sólarhringa drykkju með öllum þeim vandamálum sem slíkt hefur í för með sér, eigi ekki að láta viðgangast. Á móti má benda á að ef engar útihátíðir væru skipulagðar myndu unglingarnir samt sem áður safnast saman og neyta áfengis. Væru unglingarnir þá án eftirlits, aðhlynningar og öryggis sem þeir búa við á vel skipulagðri hátíð.

Eins og fram er komið hér að framan leitaði starfshópurinn álits fjölmargra aðila. Meirihluti þeirra aðila sem nefndin ráðfærði sig við taldi eðlilegt að miða útihátíðarhald við 18 ára aldur, en fulltrúar Barnaverndarstofu, félagsmálaráðuneytis og umboðsmanns barna töldu hins vegar eðlilegt að miða við 16 ára aldur. Fram kom í máli þeirra að hættan sem fylgdi 18 ára aldursmarkinu væri sú að unglingarnir myndu safnast saman á óskipulögðum samkomum og því væri hag þeirra mun betur borgið á vel skipulagðri hátíð.

Í umsögn embættis ríkislögreglustjóra um þetta atriði kemur fram að mjög erfitt gæti reynst í framkvæmd að framfylgja 18 ára aldursmarki á stærstu hátíðunum og þannig þyrfti að fjölga verulega þeim lögreglumönnum sem störfuðu við löggæslu á hátíðunum. Enda má ljóst vera að mun erfiðara væri í framkvæmd að framfylgja 18 ára aldursmörkum.

Er það því, að ofangreindu virtu, mat meirihluta starfshópsins að eðlilegt sé að miða áfram við 16 ára aldurstakmark á útihátíðum. Þær tillögur sem starfshópurinn leggur til hafa allar að markmiði að auka öryggi þeirra er sækja útihátíðir. Með því að hækka aldursmarkið er augljóslega verið að bjóða þeirri hættu heim að unglingar safnast saman á óskipulögðum samkomum þar sem öryggi þeirra er lítið og því ekki komið í veg fyrir vandamálin heldur þau færð til í mun hættulegra umhverfi. Auk þess sem sú hætta myndi skapast að skipuleggjendur

hátíða sem þessara myndu í ríkari mæli reyna að finna leiðir til að sniðganga þær reglur sem settar yrðu þessu tengdar.

Í þessu sambandi má benda á að á tveimur kunnustu útihátíðum sem haldnar eru í heiminum, Glastonbury í Englandi og Hróarskeldu í Danmörku, eru engin aldursmörk á samkomugesti. Frítt er fyrir börn undir 12 ára í fylgd með fullorðnum á Glastonbury en 10 ára á Hróarskeldu. Einungis er gerð krafa um að börn yngri en 14 ára séu ætíð í fylgd með fullorðnum á hátíðarsvæðinu. Ljóst er því að hið íslenska fyrirkomulag er nú þegar mun strangara en á fyrrgreindum hátíðum þar sem áfengisneysla er þó almenn meðal samkomugesta.

Varðandi dvöl ungmenna á útihátíðarsvæðum leggur meirihlutinn áherslu á eftirfarandi:

- Aðgengi að skemmtunum sem eru eftir miðnætti á svæðinu skal vera háð því að börn og ungmenni undir 16 ára séu í fylgd með foreldrum eða eldri forráðamönnum sbr. 92. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002 um útivistartíma barna. Skal því fylgt eftir með eftirliti á svæðinu.
- Lögreglu ber að taka á ölvuðum einstaklingum yngri en 16 ára og koma þeim í hendur forsjármanna eða barnaverndaryfirvalda ef nauðsynlegt þykir, sbr. 18. gr. lögreglulaga nr. 90/1996. Sérstaklega skal þess gætt að ákvæðum áfengislaga sé framfylgt af festu varðandi ungmenni á aldrinum 16-18 ára.
- Tilkynna skal til barnaverndaryfirvalda um dvöl ungmenna sem eru ein á mótssvæði og hafa ekki náð 16 ára aldri. Haft skal samband við forráðamenn og einstaklingum komið í þeirra hendur.
- Forráðamönnum ungmenna skal tilkynnt ef þau slasast eða verða fyrir skaða og einnig ef björgunar- eða heilbrigðisstarfsfólk hefur afskipti af þeim vegna mikillar áhættu hegðunar, s.s. vegna sjálfsvígshótana eða -tilrauna.
- Aðgengi að skemmtistöðum í bæjarfélagi þar sem veitt er áfengi skal vera bannað einstaklingum innan 18 ára, sbr. 18. gr. áfengislaga nr. 75/1998.

Starfshópurinn er í heild sinni sammála um að viss réttaróvissa sé til staðar varðandi aðgang ungmenna að skemmtunum, m.a. með tilkomu hinna nýju barnaverndarlaga þar sem almenn verndarákvæði um aðgang barna að skemmtistöðum hafa verið afnumin. Æskilegt væri að löggjafinn tæki þessi mál fastari tókum og leysti úr þessu viðfangsefni svo vel mætti við una með þeim lögum um skemmtanahald sem starfshópurinn leggur til að verði samin.

5.10. Flokkun útihátíða o.fl.

Útihátíðir á Íslandi eru eins ólíkar og þær eru margar. Erfitt er að koma við afdráttarlausri flokkun á slíkum hátíðum auk þess sem það kynni að valda erfiðleikum í framkvæmd. Starfshópurinn telur eðlilegt að þær kröfur sem gerðar verða til undirbúnings og hátíðarsvæðisins sjálfs, verði sem mest almennar og þar með einfaldar í framkvæmd. Verður því eftir sem áður að fela lögreglustjórum að leggja mat á umfang hátíðar, hvernig gæslu skuli háttáð og jafnframt um hvers konar hátíð er að ræða. Þegar lögreglustjóri fær umsókn um útihátíðarhald í hendur skal liggja fyrir um hvers konar hátíð er að ræða.

Staðsetning hátíðar og þær uppákomur sem verða í boði gefa sterka vísbendingu um hver markhópur hátíðarinnar verður. Reynslan sýnir svart á hvítu að þegar um dreifðari aldurshóp er að ræða eru meiri líkur á að hátíðin fari betur fram heldur en þegar um svokallaða „unglingahátíð“ er að ræða.

Starfshópurinn leggur þunga áherslu á að gera verði auknar kröfur um hvers konar gæslu, eftir því sem hátíðin er haldin lengra frá byggð. Reynsla undanfarinna ára staðfestir að

fíkniefni eru í umferð á stærstu hátíðunum og því þarf að vera fyrir hendi ákveðin lágmarksaðstaða til þess að ekki geti skapast hættuástand.

Starfshópurinn vill ennfremur leggja áherslu á að nauðsynlegt er að huga að ákveðinni lágmarksheilsugæslu á fjölskylduhátíðum þar sem oft eru ung börn í för með forráðamönnum og því mikilvægt að hægt sé að grípa skjótt til viðeigandi aðgerða komi upp tilvik sem ógna heilsu þeirra og annarra samkomugesta.

5.11. Kynferðisbrot á útihátíðum og sálræn gæsla samkomugesta

Kynferðisbrot á útihátíðum eru þau brot sem setja hvað ljótastan blett á hverja útihátíð. Afleiðingar þeirra eru mjög alvarlegar og langvarandi fyrir þá sem fyrir þeim verða. Þau eru óásættanlegir fylgifyiskar útihátíða og reyna verður með öllum ráðum að koma í veg fyrir þau. Þó árlega hafi komið upp mörg kynferðisbrotamál í tengslum við útihátíðir keyrði um þverbak árið 2001. Það sumar fékkst Neyðarmóttaka vegna nauðgana í Reykjavík við 21 kynferðisbrot sem framð var á útihátíðum sumarsins. Til Stígamóta leituðu, um síðastliðna Verslunarmannahelgi, 14 stúlkur vegna kynferðisbrota og var þeim bent á Neyðarmóttöku og væntanlega eru flestar þeirra því að finna í tölum beggja. Í öllum tilfellum utan einu, var brotið gegn stúlkum sem voru á aldrinum 13–25 ára, þar af voru 10 þeirra undir 18 ára aldri. Hin tilkynntu kynferðisbrot voru framin á 6 stöðum á landinu, þar af 14 á Eldborg á Mýrum og þrjú í Vestmannaeyjum.

Á stærri hátíðum, og sérstaklega þeim sem laða að mikinn fjölda ungmenna undir 25 ára, er æskilegt að þær kröfur séu gerðar til mótshaldara að hann sjái um að til staðar sé aðstoð sérfræðinga fyrir þá sem eiga um sárt að binda t.d. vegna kynferðislegs ofbeldis, þolendur almenns ofbeldis og einstaklinga í sjálfsvígshugleiðingum.

Þessir aðilar þurfa að fá viðunandi aðstöðu og þurfa að vera sérfræðimenntaðir á þessu sviði eða hafa góða reynslu í aðhlyningu og sálrænni skyndihjálpi. Æskilegast er að hjúkrunarfræðingar, sálfræðingar, prestar eða félagsráðgjafar sinni þessum störfum.

Aðstaða og þjónusta fyrir þolendur kynferðisbrota

- Í skipulagi fjölmennra útihátíða skal gert ráð fyrir aðstöðu fyrir móttöku og aðhlyningu þolenda kynferðisbrota eða tryggð aðstoð og aðbúnaður fyrir þá á næsta sjúkrahúsi eða heilsugæslu, þar sem þekking og reynsla starfsfólks í móttöku þolenda kynferðisbrota og ofbeldis er til staðar.
- Þjónusta við þolendur kynferðisbrota skal vera á ábyrgð heilsugæslu á viðkomandi svæði og þeirra sem skipuleggja þann þátt sem snýr að heilbrigðisþjónustu.
- Tryggt skal samráð þjónustuaðila á útihátíð við Neyðarmóttöku vegna nauðgunar í Reykjavík eða á Akureyri þar sem hægt er að fá leiðsögn varðandi fyrstu meðferð og varðveislu sakargagna, áframhaldandi þjónustu og læknisskoðun til að tryggja velferð og réttarstöðu brotþola.
- Gera skal þarfagreiningu varðandi aðbúnað og gögn sem þarf vegna varðveislu réttargagna í kynferðisbrotamálum fyrir hvert útihátíðasvæði og hvar hægt er að afla þeirra. Þessi þarfagreining skal gerð í samvinnu við Neyðarmóttöku vegna nauðgunar og lögreglu.
- Þjónusta þessara aðila skal vera auglýst í undirbúningi fyrir útihátíð og koma vel fram á auglýsingatöflu á skipulagi hátíðasvæðis og á aðgöngumiða eða fylgiriti sem honum fylgir. Aðstaðan skal vera vel merkt og sjáanleg á útihátíðasvæðinu.
- Æskilegt er að fulltrúar frá Neyðarmóttöku og/eða Stígamótum séu á stærri útihátíðum
- Þessi aðstaða skal vera skilin frá annarri sjúkraaðstöðu en þó í næsta nágrenni vegna öryggisþátta.

- Móttakan skal vera opin allan sólarhringinn og þjónusta fagfólks tryggð þann tíma.
- Aðstaða skal vera til þess að veita andlega og líkamlega aðhlynningu, húsaskjól og svefnaðstöðu fyrir þolendur kynferðisbrota.
- Móttakan skal vera vöktuð allan sólarhringinn ef þurfa þykir.
- Aðstoð skal tryggð þeim þolendum sem þurfa að komast burt af útihátíðarsvæðinu og þeim tryggður flutningur heim á leið.
- Hafa skal samband við forráðamenn brotþola með þeirra leyfi og í samræmi við barnaverndarlög ef um þolendur yngri en 18 ára er að ræða.
- Mikilvægt er að samvinna við lögreglu og eftirfylgd vegna kynferðisbrota sé tryggð á forsendum brotþola, þ.e.a.s. að fullt leyfi og vilji sé frá hendi brotþola til að þiggja þjónustu lögreglu (Sbr. reglur sem settar voru í samvinnu Neyðarmóttöku vegna nauðgunar við lögregluna í Reykjavík og ríkislögreglustjóra). Tryggja skal sjálfsákvörðunarrétt þolenda um hvort mál er kært eða ekki.
- Ef brot er kært er mikilvægt að góð samvinna sé á milli heilbrigðisstarfsmanns og lögreglu, m.a. við öflun sönnunargagna, og leitast við að fá samvinnu við brotþola þannig að það geti komið málinu til góða og velferð brotþola tryggð.
- Sérstaklega skal þess gætt að tryggður sé réttur brotþola til þess að fá aðstoð réttargæslumanns vegna hugsanlegrar kærú, í samræmi við ákvæði laga nr. 19/1991 um meðferð opinberra mála.

5.12. Ölvun á útihátíðum

Mikil ölvun setur neikvæðan brag á skemmtanameningu útihátíða. Starfshópurinn kemur ekki auga á neitt eitt úrræði sem útrýma myndi þessum leiða sið landans enda hefur hann verið þekktur fylgifiskur skemmtanameningar hér á landi um áratugaskeið. Í viðtölum starfshópsins við þá sem gerst þekkja til þessara mála kom þetta berlega í ljós. Skipuleggjendur hátíðanna, SÁÁ og fleiri eru sammála um að áfengis- og vímuefnaneysla sé almenn og mikil á útihátíðum.

Í núverandi viðmiðunarreglum kemur fram að neysla áfengis á mótssvæði sé stranglega bönnuð. Að fenginni reynslu virðist óraunhæft að banna meðferð áfengis á mótssvæðum og í framkvæmd hefur þessa atviki ekki verið getið í auglýsingaherferðum eins og gert er að skilyrði í áðurnefndum viðmiðunarreglum. Í framkvæmd hefur tíðkast að gera skipulagða leit að fikniefnum en ekki virðast hafa verið gerðar athugasemdir við áfengi. Einungis á bindindismótinu í Galtalæk (nú útihátíðinni í Galtalæk) fer fram skipulögð leit að áfengi.

Það er álit starfshópsins að ekki beri að leyfa sölu áfengis inni á mótssvæði.

5.13. Innheimta á virðisaukaskatti á útihátíðum

Skattskylda samkomuhaldara

Í 3. gr. laga nr. 50/1988 um virðisaukaskatt er tilgreint á hverjum virðisaukaskattskylda hvílir. Meginreglan þar um er sett fram 1. tölul. 1. mgr. 3. gr., þar sem kveðið er á um að skylda til að innheimta virðisaukaskatt og standa skil á honum í ríkissjóð hvíli á þeim sem í atvinnuskyni eða með sjálfstæðri starfsemi sinni selja eða afhenda vörur eða verðmæti ellegar inna af hendi skattskylda vinnu eða þjónustu. Skattskylda samkvæmt meginreglu þessari tekur jafnt til einstaklinga sem lögaðila.

Uppgjör og innheimta

Almennt uppgjörstímabil virðisaukaskatts er tveir mánuðir. Uppgjörstímabil geta við vissar aðstæður verið lengri eða skemmri. Ekki er tilefni til að rekja þær aðstæður hér. Gjalddagi skattsins er fimmti dagur annars mánaðar eftir lok uppgjörstímabils, eða næsti virki dagur þar á eftir, beri fimmta dag mánaðar upp á helgidag. Skulu þeir sem skráningarskyldir eru ótilkvaddir standa skil á skattinum ásamt virðisaukaskattsskýrslu í síðasta lagi á gjalddaga.

Í 2. mgr. 49. gr. laga nr. 50/1988 er fjármálaráðherra veitt heimild til að ákveða með reglugerð að virðisaukaskattur af aðgangseyri að dansleikjum, og öðrum skemmtanaskattsskyldum samkomum, skuli innheimtur meðan á samkomu stendur eða með skemmtanaskatti.

Með bréfi fjármálaráðuneytisins til tiltekins sýslumanns, dagsettu 27. mars 1995, féllst ráðuneytið á það fyrirkomulag við bráðabirgðainnheimtu af skemmtunum þar sem ekki fer fram löggæsla á staðnum, að skil skattsins við innheimtumann séu gerð næsta virkan dag eftir samkomuhaldið. Í slíkum tilvikum skulu skil næsta virkan dag gerð að skilyrði fyrir veitingu leyfis fyrir skemmtuninni og skal samkomuhaldari í leyfisumsókn skuldbinda sig til að gera skattinn upp með þeim hætti

Þá má ennfremur benda á að sú framkvæmd hefur myndast á þjóðhátíð í Vestmannaeyjum að í stað þess að nota bráðabirgðaskil virðisaukaskatts, sem skylt er samkvæmt 1. gr. reglugerðar nr. 58/1991, leggur mótshaldari fram fullnægjandi bankatryggingu fyrirfram fyrir skattinum og gerir skil á næsta reglulega gjalddaga. Í þessu samhengi má geta þess að samkvæmt viðmiðunarreglum starfshóps um útisamkomur frá 1990 var innheimtumanni virðisaukaskatts heimilt að áskilja að sett yrði bankatrygging eða önnur gild trygging, fyrir áætluðum virðisaukaskatti.

Er starfshópurinn þeirrar skoðunar að framangreind framkvæmd sé vel til þess fallin að tryggja skil mótshaldara á virðisaukaskatti. Að mati starfshópsins er það eðlilegt að innheimtumenn skattsins, embætti ríkisskattstjóra og fulltrúar fjármálaráðuneytisins vinni saman að því að einfalda núverandi fyrirkomulag og um leið verði unnið að samræmdri framkvæmd innheimtumanna í þessum málaflokki á landsvísu.

Hugmyndir varðandi framkvæmd tekjuskráningar vegna útihátíða

Æskilegt er að eitt skilyrði fyrir heimild til þess að halda útihátíð sé, að fyrir liggi samþykki ríkisskattstjóra á fyrirkomulagi tekjuskráningar. Mótshaldari myndi senda ríkisskattstjóra upplýsingar um fyrirhugaða tekjuskráningu á aðgöngumiðasölu, og annarri sölu í hans umsjá, með góðum fyrirvara. Ríkisskattstjóri myndi fara yfir umsóknina og kalla eftir frekari upplýsingum frá mótshaldara ef þess þyrfti. Heimild yrði síðan veitt þegar ríkisskattstjóri teldi fyrirhugaða tekjuskráningu fullnægjandi út frá öryggi, áreiðanleika og rekjanleika hennar. Til þess að flýta fyrir umsóknarferlinu væri æskilegt að fyrir liggi hjá sýslumanni, og á upplýsingavef ríkisskattstjóra, umsóknareyðublað sem hannað yrði af ríkisskattstjóra. Á upplýsingavef ríkisskattstjóra lægi þá einnig fyrir lýsing á fyrirkomulagi sem ríkisskattstjóri teldi fullnægjandi, þannig að mótshaldarar vissu að hverju þeir gengju.

Eftirfarandi kröfur þyrfti t.d. að uppfylla til að fá að nota armbönd við tekjuskráningu aðgöngumiða: Armbönd þyrftu að vera númeruð og auk þess þyrftu ákveðnar lágmarksupplýsingar að koma fram á þeim, eins og verð og hvaða daga útihátíðin stæði (þ.m.t. ártal). Í bókhaldi mótshaldara lægju fyrir upplýsingar um heildarfjölda framleiddra armbanda og einingarverð þeirra. Einnig hver heildarsala armbanda væri sem og heildarfjöldi seldra og óseldra armbanda. Upplýsingar um óseld armbönd yrðu studd með yfirlýsingu sýslumanns um fjölda ónotaðra armbanda við lok mótshalds. Brýnt skal fyrir mótshaldara að haldið sé uppi eftirliti af hálfu lögreglu með sölu aðgöngumiða meðan á hátíð stendur.

5.14. Hollustuhættir og mengunarvarnir

Með nýlegri breytingu á lögum nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir, voru útihátíðir (kallaðar útisamkomur í lögnum) gerðar starfsleyfisskyldar, sbr. nú 4. gr. a., þar sem fram kemur að stofnanir, fyrirtæki og önnur starfsemi sem talin er upp í fylgiskjali III með lögnum skuli hafa gilt starfsleyfi, gefið út af heilbrigðisnefnd. Óheimilt sé að hefja starfsleyfisskylda starfsemi hafi gilt starfsleyfi ekki verið gefið út af heilbrigðisnefnd. Í hinu tilvitnaða III. fylgiskjali með lögum nr. 7/1998 kemur fram að útihátíðir séu starfsemi sem skuli hafa starfsleyfi skv. 4. gr. a., gefið út af heilbrigðisnefnd. Er því við það miðað að heilbrigðisnefndir hvers umdæmis veiti starfsleyfin og þurfa mótshaldarar því að skila inn sérstakri umsókn til heilbrigðisnefndar. Áður tíðkaðist það í framkvæmd að sýslumenn óskuðu eftir sérstakri umsögn heilbrigðisnefndar sem þeir tóku mið af við veitingu leyfisins.

Til eru ákveðnar viðmiðunarreglur heilbrigðiseftirlits fyrir útisamkomur sem unnar voru í samstarfi Hollustuverndar ríkisins og heilbrigðiseftirlits sveitarfélaga. Þar kemur m.a. fram að áður en heilbrigðisnefnd gefur umsögn sína þurfi eftirfarandi atriði að liggja fyrir frá leyfishafa:

- Teikning af svæði sem sýnir tjaldsvæði, bílastæði, snyrtiaðstöðu, ruslagáma, sölutjöld og neysluvatnsból.
- Áætlaður fjöldi gesta.
- Vottorð sem sýnir gæði neysluvatns.
- Fjöldi snyrtinga (salerni, þvagskálar, handlaugar) og frárennslisbúnaður.
- Greinargerð um þrif og losunarbúnað snyrtinga.
- Áætlun um þrif á svæði meðan á samkomu stendur.
- Áætlun um hreinsun svæðis að samkomu lokinni.

Er ljóst að heilbrigðisnefndir munu fylgja ofangreindum viðmiðunarreglum áður en þær veita starfsleyfi til útihátíðarhalds. Í umhverfisráðuneytinu er nú í vinnslu reglugerð um hollustuhætti þar sem ofangreind atriði eru útfærð enn frekar. Í þeirri reglugerð mun koma fram hvaða gögn þurfa að fylgja starfsleyfisumsókn. Þar verður einnig að finna ákvæði er snúa að fjölda fullbúinna snyrtinga auk dreifingar þeirra um mótssvæði.

Samkvæmt drögum sem nefndin fékk í hendur frá umhverfisráðuneytinu er hugtakið útisamkoma skilgreint sem „samkoma sem haldin er utanhúss vegna hátíðahalda eða skemmtana fyrir almenning“. Þar eru ennfremur talin upp gögn sem skulu fylgja starfsleyfisumsókn og er það að mestu leyti sambærileg gögn og talin eru upp í fyrrnefndum viðmiðunarreglum heilbrigðiseftirlits fyrir útisamkomur og unnar voru í samstarfi Hollustuverndar ríkisins og heilbrigðiseftirlits sveitarfélaga. Til viðbótar eru þó gerðar kröfur um áætlun um þrif á svæði meðan á samkomu stendur.

Nauðsynlegt er að hátíðarsvæðið sé hreinsað daglega og ber mótshaldara að tryggja að nægur fjöldi starfsmanna sé í hreinsun svo það takist að halda hreinlegu yfirbragði svæðisins. Mikilvægt er að gæsla sé góð er líður undir lok hátíðar þar sem með því er unnt að koma í veg fyrir bæði þjófnaði og tjaldbrennur. Þá ber að hreinsa hátíðarsvæði þegar að hátíð er lokið.

Mótshaldara ber ennfremur að tryggja að viðhald hátíðarsvæðisins sé vel skipulagt. Sjá verður til þess að selerni séu tæmd með reglulegu millibili og það sem aflaga fer í hreinlætisaðstöðu sé lagfært án tafar. Því er nauðsynlegt að gert sé ráð fyrir að viðgerðarbúnaður sé til staðar á hátíðarsvæði.

Ef fyrirhuguð er sala matvæla á hátíðarsvæðinu þarf ennfremur sérstakt leyfi hjá heilbrigðisnefnd og ber þá að taka mið af reglugerð nr. 522/1994 um matvælaeftirlit og hollustuhætti við framleiðslu og dreifingu matvæla.

Að mati starfshópsins er mikilvægt að gerðar verði skýrar kröfur um hreinsun mótssvæðisins, bæði á meðan að hátíðin stendur yfir og að henni lokinni. Ennfremur að tryggt sé að ruslagámar séu aðgengilegir og nógu margir á mótssvæðinu og hreinsun á rusli,

glerbrotum og öðru sé næg til að halda mótssvæðinu hreinu og svo að ekki skapist slyshætta og sýkingarhætta þar vegna sorps. Þá er það mat starfshópsins að æskilegt sé að samkomugestir hafi aðgang að sund- eða baðaðstöðu á meðan á hátíð stendur til að fullnægja hreinlætisþörfum þeirra.

Hávaðamengun

Við mat á hávaðamengun ber að fara eftir ákvæðum reglugerðar nr. 939/1999 um hávaða sbr. lög nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir. Starfshópurinn telur þó að hafa skuli eftirfarandi atriði í huga varðandi hávaðamengun á útihátíðum:

- Til að auðvelda mat á hversu hátt má stilla allan hávaða innan mótssvæða, bæði til að vernda heyrn og koma í veg fyrir óþægindi af völdum hávaðans á nærliggjandi aðstæður, þarf að meta fyrirfram hversu miklar líkur eru á hávaðamengun.
- Tryggt skal að starfsfólki, sem þarf að vera að vinna innan skemmtisvæðis þar sem hávaðamörk eru óþægileg og geta jafnvel valdið skemmdum á heyrn til lengri tíma, sé gefinn kostur á því að fá heynrahlífar sér að kostnaðarlausu.
- Tryggt skal að hátalarar séu að lágmarki í eins metra fjarlægð frá áheyrendum.
- Við uppstillingu hljóðkerfa á skemmtisviðum skal leitast við að hátölurum sé ekki beint í átt að tjaldsvæðum.

5.15. Brunavarnir á útihátíðum

Samkvæmt 10. gr. laga um brunavarnir nr. 75/2000 er það sveitarstjórn, hver í sínu umdæmi, sem ber ábyrgð á starfsemi slökkviliðs og framkvæmd eldvarnareftirlits. Skv. 15. gr. laganna ræður sveitarstjórn sérstakan slökkviliðsstjóra sem er yfirmaður slökkviliðs. Slökkviliðsstjóra ber að hafa eftirlit í sínu umdæmi og ber því ábyrgð á því að farið sé að brunavarnarlögum og reglugerðum settum með heimildum samkvæmt þeim.

Ekki hefur verið sett sérstök reglugerð sem tekur til brunavarna á tjaldstæðum. Samkvæmt upplýsingum sem starfshópurinn aflaði sér frá Brunamálastofnun eru nú í undirbúningi viðmiðunarreglur fyrir slökkviliðsstjóra, m.a. á útihátíðarsvæðum, en áður gildi um þetta atriði byggingarreglugerð sem nú er fallin úr gildi.

Að mati starfshópsins er eðlilegt að haft sé samráð við slökkviliðsstjóra þess sveitarfélags þar sem halda skal útihátíð. Slökkviliðsstjóri myndi taka út mótssvæðið og taka þátt í skipulagningu á hátíðarsvæðinu að því er varðar brunavarnir. Starfshópurinn vill einnig benda á nauðsyn þess að gæsluaðilar eigi greiðan aðgang að handslökkvitækjum og kunni að meðhöndla þau. Banna skal alla varðeldi á mótssvæði nema sérstakt leyfi slökkviliðsyfirvalda á svæðinu liggi fyrir.

6. Helstu tillögur starfshópsins

- Að mati starfshópsins er lagaumhverfi það sem tengist útihátíðum og skemmtunum dreift og sundurleitt. Starfshópurinn leggur því til að samin verði heildstæð lög um skemmtanahald þar sem m.a. yrði kveðið á um þau skilyrði sem rétt þætti að umsækjandi skemmtanaleyfis yrði að uppfylla til þess að fá leyfi fyrir skemmtun. Í lögunum, eða reglugerð sem sett yrði með heimild í þeim, yrði einnig kveðið á um umsagnaraðila fyrir skemmtanaleyfi, afturköllun og synjun leyfisins, kærueimildir, ábyrgð mótshaldara, tryggingu fyrir löggæslukostnaði o.fl.
- Umsókn um útihátíðarhald berist lögreglustjóra eigi síðar en þremur mánuðum áður en fyrirhuguð útihátíð hefst. Lögreglustjóra sé þó heimilt að víkja frá ofangreindum tímamörkum ef ekki er um fjölmenna útihátíð að ræða.
- Tryggt skal að mótshaldarar og aðilar frá lögreglu, heilbrigðisstofnunum, björgunarsveitum og aðrir skipuleggjendur hittist á undirbúningstímanum og samþætti vinnubrögð sín á samráðsfundum sem viðkomandi lögreglustjóri boðar til.
- Áætlunar um hámarksfjölda mótsgesta skal geta við skipulagningu útihátíðar og skal ekki leyft aðgengi umframgesta nema tryggt sé að hægt verði að uppfylla allar auknar öryggis- og heilbrigðiskröfur. Viðkomandi lögreglustjóri skal meta hverju sinni þann viðbúnað sem hann telur nauðsynlegt að viðhafa og getur, ef svo ber undir, lagt sjálfstætt mat á áætlaðan fjölda samkomugesta ef mat mótshaldara virðist vera óraunhæft, m.a. með tilliti til dagskráratriða.
- Við skipulag hátíðarsvæða ber að hafa öryggi mótsgesta að leiðarljósi. Skipulag hátíðarsvæðis ber að miða við þær forsendur sem leiða má af umsókn um útihátíðarhald, m.a. um áætlaðan fjölda gesta, staðsetningu hátíðar, lengd hennar, tímasetningu, samsetningu skemmtikrafta, aldursdreifingu þeirra gesta sem líklegastur er að sækja hátíðina o.s.v. frv.
- Þar sem því verður við komið er æskilegt að skipta tjaldsvæðum upp í ákveðin hólf og afmarka þau sérstaklega. Á þetta sérstaklega við á hinum fjölsóttari hátíðum. Tjöld skal setja upp á skipulegan máta, með tveggja metra bili milli stakra tjalda sem gist er í næturlangt. Tjaldsvæði og bílastæði skulu aðskilin vegna slyshættu.
- Halda skal daglega samráðsfundi á meðan á hátíð stendur með fulltrúum lögreglu, heilsugæslu, gæsluliðum, mótshöldurum. Á fundum þessum skulu ofangreindir aðilar fara yfir stöðu mála á hátíðarsvæði og koma með tillögur til úrbóta hafi eitthvað misfarist í undirbúningi eða vegna einhverra atvika sem upp hafa komið í mótshaldi.
- Meirihluti starfshópsins leggur til að miða beri aðgang ungmenna, án forráðamanna, að útihátíðum við 16 ára aldur.
- Mótshaldari tryggi í samráði við öryggis- og heilbrigðisaðila að viðbúnaður verði nægilegur vegna slysa og óhappa. Skal miða búnað og mannafla við að unnt sé að sinna jafnt smáslysum sem og alvarlegri slysum.

- Samvinna við nærliggjandi sjúkrahús og heilsugæslu sé tryggð og unnt sé að að leita eftir aðstoð í neyð ef mótssvæði er utan bæjarfélaga.
- Gera skal skýrar kröfur um hreinsun mótssvæðis, bæði á meðan hátíð stendur yfir og að henni lokinni. Tryggt skal að ruslagámar séu aðgengilegir og nógu margir á mótssvæði og hreinsun á rusli, glerbrotum og öðru sé næg til þess að halda mótssvæði hreinu svo ekki skapist slyshætta og sýkingarhætta vegna sorps.

Reykjavík, 11. júlí 2002.

Jón Þór Ólason

Jón Bjartmarz

Karl Gauti Hjaltason

Rúna Jónsdóttir

Haukur Valdimarsson

Eyrún B. Jónsdóttir

Guðjón Hjörleifsson

Viðauki I.

Starfsaðstaða þeirra sem starfa að heilsugæslu á útihátíðum

- Aðstaða fyrir móttöku slasaðra á mótssvæði skal vera vel merkt.
- Aðstaða fyrir móttöku slasaðra skal vera nægilega stór til að hægt sé að sinna minnst þremur bráðatilfellum í einu.
- Sjúkraskýli skal vera upphitað með rafmagni. Aðgangur skal ennfremur vera að heitu og köldu vatni í sjúkraskýli.
- Tryggt skal nægilegt magn sjúkravara skv. þarfagreiningu heilsugæsluaðila.
- Aðstaða fyrir einstaklinga, sem þurfa sérstakt eftirlit og aðhlyningu, skal vera til staðar og staðsett við hlið sjúkraskýlis. Skal aðstaðan vera í upphituðu og upplýstu húsnæði með aðgang að vatni.
- Legupláss, þ.e. legubekkir en ekki dýnur eða teppi á gólfum, skulu vera fyrir minnst 6–10 manns og skal vera aðstaða á mótssvæðinu fyrir fleiri legupláss ef nauðsyn krefur.
- Nægt rými sé til að hlúa að einstaklingum, bæði til undirbúnings flutningi eða meðan þeir jafna sig eftir meiðsli og áföll.
- Aðstaða fyrir ofurölvaða einstaklinga skal vera í upphituðu, upplýstu húsnæði með aðgang að vatni. Aðstaðan skal vera við hlið móttökustöðvar fyrir slasaða og veika svo hægt sé að tryggja frekara öryggi og eftirlit. Æskilegt er að aðskilja aðstöðu fyrir kynin á stærri hátíðum.
- Skal aðstaðan vera með legubekkjum sem hægt er að leggja einstaklinga á til aðhlyningar. Ekki er nægilegt að nota eingöngu dýnur og teppi til að leggja á gólfið.
- Gæsla skal tryggð við sjúkraskýli og aðstöðu vegna móttöku vegna kynferðisbrota, bæði daga og nætur.

Viðauki II.

Sérálit Rínu Jónsdóttur og Eyrúnar B. Jónsdóttur varðandi aldursmörk

Nefnd um útihátíðir hefur unnið mikið starf og lagt til ýmis úrræði sem eru til þess fallin að bæta öryggi og skipulag á útihátíðum. Við styðjum því niðurstöður nefndarinnar að öðru leyti en því að við erum eindregið þeirrar skoðunar að aldurstakmark að útihátíðum skuli miðast við lögræðisaldur sem er 18 ár.

Undanfarinn áratug hefur ákveðin vitundarvakning átt sér stað á Íslandi varðandi ábyrgð á börnum. Í fyrstu grein barnaverndarlaga segir „Þau skulu njóta réttinda í samræmi við aldur sinn og þroska.“ Í samræmi við vitundarvakninguna var lögræðisaldur hækkaður árið 1998, úr 16 árum í 18 ár.

Sú hugsun að miða réttindi barna við aldur og þroska endurspeglast líka í því að bannað er að selja ungmennum yngri en 20 ára áfengi. Umræður hafa orðið um að hækka bílprófsaldur í 18 ár. Börnum er óheimilt að sækja skemmtanir þar sem áfengi er veitt fyrr en þau eru 18 ára og margir veitingastaðir hafa hækkað aldurslágmark í 22–25 ára aldur. Það virðist ekkert vera í lögum sem bannar þeim að hafa aldurtaksmörk hærri en nemur lögræðisaldri.

Á útihátíðum eru unglíngarnir að heiman yfir nótt og þurfa því ekki að mæta forráðamönnum sínum í því ástandi sem þeir kunna að vera í að skemmtun lokinni. Við þær aðstæður er hætta á að þeir sleppi fram af sér beislinu og lendi í vanda sem hvorki þeir né skipuleggjendur útihátíða ráða við.

Nefndin leitaði álits fjölda aðila, m.a. á aldursmörkum. Það er umhugsunarvert að forstjóri Barnaverndarstofu, umboðsmaður barna og félagsmálaráðuneytið mæltu öll gegn því að aldursmörk fyrir aðgang að útihátíðum yrðu hækkuð. Rökin voru einkum þau að ekki myndi takast að koma böndum á samkomurnar með aldursmörkum, börnin sem ekki fengju aðgang myndu safnast saman annars staðar án eftirlits. Félagsmálaráðuneytið og fulltrúi Barnaverndarstofu lögðu hins vegar til að í stað þess að setja aldursmörk mætti setja reglur um hámarksfjölda gesta sem er önnur vænleg leið til að hægt sé að hafa stjórn á samkomunum. Önnur leiðin útilokar hins vegar ekki hina. Einnig lögðu þessir aðilar til að barnaverndarnefndir kæmu að undirbúningnum.

Í umsögn frá ríkislögreglustjóraembættinu var bent á að það verði að teljast erfitt að „framfylgja 18 ára aldurstakmarki á stærstu hátíðunum og einnig að það muni vera mjög kostnaðarsamt vegna þess mannafla sem þarf“. Þessi svör eru undarleg í ljósi þess að nú þegar eru í gildi 16 ára aldursmörk sem skylt er að framfylgja. Einnig hlýtur það að kalla á kostnað og mannafla að tryggja öryggi 16–18 ára barna á hátíðunum.

Þeir aðilar sem studdu 18 ára aldurslágmark voru í meirihluta. Voru það fulltrúar frá Íþrótt- og tómstundaráði, Hinu húsinu, Heimili og skóla, Félagi tónskálda- og textahöfunda, Vímulausri æsku, Áfengis- og vímuefnaráði, Fræðslumiðstöð um fíkniefnavarnir, Galtalækjarmótinu og frá Barnaheillum.

Núverandi viðmiðunarreglur um útihátíðir voru settar árið 1990 þegar lögræðisaldur var 16 ár. Í þeim er gert ráð fyrir 16 ára aldursmörkum. Við endurskoðun á reglunum nú er eðlilegt að miða við þá þróun sem átt hefur sér stað síðan síðustu reglur voru settar og hækka aldursmörkin í 18 ár.

Um aldursmörk og áfengis- og vímuefnaneyslu

Í núverandi viðmiðunarreglum um útihátíðir segir „Í auglýsingaherferð mótshaldara komi skýrt fram að áfengisbann sé á mótssvæðinu og leit að áfengi fari fram“. Þessari reglu virðist því miður hvergi fylgt eftir samkvæmt frásögnum skipuleggjenda útihátíða, nema á Bindindismótinu í Galtalæk. Óumdeilt er að áfengis- og vímuefnaneysla er mikil á útihátíðum þó vínveitingar séu sjaldgæfar. Þannig sagði Þórarinn Tyrfingsson yfirlæknir á Vogu nefndarmönnum að aukning á vímuefnaneyslu unglunga væri marktæk eftir stórar útihátíðir og hægt væri að rekja aukninguna til samkomanna. Augljóst er að um kjöraðstæður fyrir dreifingu fíkniefna er að ræða þar sem saman er kominn mikill fjöldi unglunga sem er eftirlitlaus í langan tíma.

Um aldursmörk og kynferðisbrot

Á útihátíðum síðastliðið sumar var tilkynnt að framið hefði verið a.m.k. 21 kynferðisbrot. Um er að ræða mikla fjölgun á tilkynntum brotum frá fyrri árum. Í öllum tilfellum utan einu, var brotið gegn stúlkum sem voru á aldursbilinu 13–25 ára. Af þeim hópi voru 10–12 yngri en 18 ára. (Í tveimur tilfellum var aldurinn ekki þekktur). Flest kynferðisbrotin voru framin á Eldborg á Mýrum eða 14, en að sögn mótshaldarans var aldursdreifing gesta á bilinu 16–20 ár. Kynferðisbrotin voru kveikjan að skipun útihátíðanefndar og hlýtur það að vera megin hlutverk nefndarinnar að gera það sem hægt er til þess að fyrirbyggja að slíkt endurtaki sig.

Um aldursmörk og bætta útihátíðamenningu

Væntanlega er engin einföld leið til sem dugir til þess að breyta útihátíðamenningu. Margt þarf að koma til. Það er ekki nóg að stýra með boðum og bönnum, það er líka nauðsynlegt að skapa nýja möguleika.

Mikið starf hefur verið unnið til þess að fá foreldra til þess að virða 18 ára mörkin, þrátt fyrir eðlilegan þrýsting barna þeirra um annað. Nýjasta dæmið er samstarfsverkefni Áfengis- og vímuvarnaráðs, lögreglunnar í Reykjavík, embættis ríkislögreglustjóra, Félagsþjónustunnar í Reykjavík, Íþróttá- og tómstundaráðs Reykjavíkur, Félagsþjónustunnar í Kópavogi, Heimilis og skóla, SAMFOKs, Fjölskylduráðs, Fræðslumiðstöðvar í fíknivörnum, Götusmiðjunnar, Rauðakrosshússins og Vímulausrar æsku. Verkefnið sem kallað er „Saman“ var kynnt fyrir skömmu og byggir á aukinni samveru unglunga og foreldra þeirra. Lögð er áhersla á þá ábyrgð sem foreldrar bera á börnum sínum fyrstu 18 ár ævinnar.

Það er sjálfsagt að gera miklar kröfur til foreldra en óeðlilegt ef stjórnvöld treysta sér ekki til þess að axla sinn hluta ábyrgðarinnar. Það hlýtur að vera verkefni stjórnvalda að koma í veg fyrir að börn undir 18 ára aldri hafi aðgang að skemmtunum þar sem þeim er augljós hættu búin. Mörgum foreldrum hefur reynst erfitt að halda börnum sínum frá útihátíðum og þekkt er að þeir reyni að taka sér frí yfir verslunarmannahelgi og fara til útlanda með börn sín. Slíkt er kostnaðarsamt og ætti að vera óþarft. Það yrði mörgum foreldrum án efa kærkominn stuðningur að geta stuðst við reglur um aldurstakmörk við uppeldi barna sinna.

Sérálit undirritaðra byggist á fenginni reynslu af því að hafa sinnt ungum þolendum kynferðisbrota undanfarin ár. Við tókum undir og erum sammála öllum öðrum tillögum nefndarinnar, en viljum með afstöðu okkar ítreka mikilvægi þess að lög og reglugerðir varðandi börn og ungmenni verði samræmd.

Mörg fordæmi eru um jákvæð áhrif á unglíngamenningu þegar allir leggjast á eitt. Við teljum að nú sé komið að stjórnvöldum að leggja sitt að mörkum. Það er mikilsverður og sjálfsagður stuðningur við börn og þá aðila sem bera velferð þeirra fyrir brjósti að setja 18 ára aldursmörk að útihátíðum á Íslandi.

Heimildaskrá

Alþingistíðindi.

Árni Björnsson. Saga daganna. Reykjavík, 1993.

Barnaverndarstofa. Ársskýrsla 2000 útgefin 2001.

Event Safety Guide, HSE Books, önnur útgáfa, 1999.

Greinargerð starfshóps Reykjavíkurborgar og Lögreglustjórans í Reykjavík, 2001.

Guðmundur Guðjónsson og Þorsteinn Jónsson. Lögreglan á Íslandi. Reykjavík, 1997.

Rapport afgivet af den af regeringen nedsatte arbejdsgruppe vedr. sikkerheden ved musikfestivaler. Gefin út af danska menntamálaráðuneytinu, 2000.

Skýrsla nefndar sem skipuð var af Sólveigu Pétursdóttur dómsmálaráðherra í samráði við ríkisstjórn Íslands og falið var að gera tillögur um úrbætur vegna kláms og vændis, 2002.

Skýrsla Sólveigar Pétursdóttur dómsmálaráðherra um samanburð á lagaumhverfi á Íslandi og annars staðar á Norðurlöndunum varðandi löggjöf og eftirlit með klámi, vændi o.fl. samkvæmt beiðni, 2001.

Heimasíðuskrá

Heimasíða Barnaheilla, <http://www.barnaheill.is>

Heimasíða Glastonbury-hátíðarinnar, <http://www.Glastonburyfestivals.co.uk>

Heimasíða Hróarskeldu-hátíðarinnar, <http://www.roskilde-festival.dk>

Heimasíða Morgunblaðsins, <http://www.mbl.is>

Heimasíða um öryggi tengt tónleikahaldi, <http://www.crowdsafe.com>