

Tillaga til þingsályktunar

um endurskoðun laga og reglna er snúa að veitingu rekstrarleyfa fyrir veitingastaði.

Flm.: Björk Vilhelmsdóttir, Árni Páll Árnason, Margrét Gauja Magnúsdóttir, Oddný G. Harðardóttir, Óttarr Proppé, Ásmundur Friðriksson, Björt Ólafsdóttir, Svandís Svavarsdóttir, Bjarkey Gunnarsdóttir, Steinunn Þóra Árnadóttir.

Alþingi ályktar að fela iðnaðar- og viðskiptaráðherra að taka til endurskoðunar lög og stjórnvaldsfyrirmæli sem snúa að veitingu rekstrarleyfa fyrir veitingastaði í þeim tilgangi að koma í veg fyrir rekstur veitingastaða sem gera út á nekt starfsfólks og aðgang að því í einkarými, svokallaðra kampavínsstaða. Ráðherra greini Alþingi frá tillögum sínum eigi síðar en 1. apríl 2014.

Greinargerð.

Á síðasta áratug síðustu aldar fóru að spretta upp á Íslandi veitingastaðir sem sérstaklega gerðu út á það að þar innandyra dönsuðu léttklæddar eða naktar stúlkur. Ýmist fór dansinn fram uppi á sviði veitingastaðanna eða í lokuðum rýmum þar sem veittur var svokallaður einkadans. Af ýmsum var rekstur slíkra staða í upphafi talinn eðlileg viðskipti og dansinn sem var stundaður var ekki nektardans heldur „listdans“ og erlendar stúlkur sem fluttar voru hingað til lands í því skyni að dansa á nektarstöðum fengu tímabundið atvinnuleyfi sem listamenn. Fljótlega fór þó að bera á réttmætri gagnrýni á rekstur staðanna og því sem þar fór fram innan veggja.

Nektardans, vændi og klám eru af sama meidi þar sem konur eru notaðar sem viðföng, hlutir sem má kaupa til að uppfylla kynferðislegar langanir annarra. Rökstuddur grunur er uppi um að í lokuðum rýmum nektarstaða sé stundað vændi og þá má leiða að því líkum að a.m.k. hluti þeirra stúlkna sem dansa á þessum stöðum hafi verið seldar mansali eða að bág staða þeirra í sínu heimalandi hafi verið misnotuð. Með þingsályktunartillögu þessari er lagt til að ráðherra verði falin endurskoðun á lögum og reglum er snúa að veitingu rekstrarleyfa fyrir veitingastaði og þá sérstaklega þá veitingastaði sem falla í flokk III skv. 4. mgr. 4. gr. laga nr. 85/2007, um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald. Tilgangur breytinganna verði að koma í veg fyrir rekstur staða sem gera út á fáklæddar konur og sölu á þeim í lokuðum einkarýmum. Því er hér haldið opnu hvaða leið ráðherra telur best að fara í þeim efnum en ljóst má vera af nýlegum úrskurðum innanríkisráðuneytisins í málaflokknum að hendur sveitarstjórna og lögreglu eru að töluverðu leyti bundnar af núgildandi lögum en telja má eðlilegt að þessir aðilar geti í meira mæli litið til sjónarmiða nágretta, fjölda kvartana og gruns um að refsiverð starfsemi fari fram á þessum stöðum undir yfirsökinni löglegrar starfsemi.

Það er von flutningsmanna að með samþykkt þessarar tillögu og í kjölfar endurskoðunar á nauðsynlegum lögum og stjórnvaldsfyrirmælum megi koma í veg fyrir rekstur staða sem gera út á nekt starfsfólks og fara með því gegn siðgæðisvitund þorra fólks og vinna gegn réttindum kvenna.

Þróun á rekstrar- og lagaumhverfi nektarstaða.

Um veitingastaði sem bjóða upp á nektarsýningar var sérstaklega fjallað í eldri lögum um veitinga- og gististaði, nr. 67/1985. Í 9. gr. þeirra laga voru veitingastaðir flokkaðir eftir tegundum og voru þar í i-lið ákvæðisins næturklúbbar skilgreindir sem veitingastaðir með reglubundna skemmtistarfsemi þar sem aðaláhersla var lögð á áfengisveitingar og sýningu á nektardansi í atvinnuskyni. Samkvæmt þeim lögum voru næturklúbbar sem aðallega gerðu út á nekt starfsmanna, nektarstaðir, flokkaðir í sérflokk. Samkvæmt lögnum var heimilt að sýna nektardans þannig að stúlkur sem störfuðu á stöðunum dönsuðu allsnaktar uppi á sviði fyrir viðskiptavinum staðanna og einnig gátu viðskiptavinir keypt sér svokallaðan einkadans, sem þá fór fram í lokuðu rými þar sem aðeins viðskiptavinurinn og sú stúlka sem dansaði fyrir hann nektardans voru viðstödd.

Fyrrgreint ákvæði i-liðar 9. gr. laga nr. 67/1985 var tekið upp í lögum með lögum nr. 66/2000 en fram að þeim tíma voru engin sérstök ákvæði í lögnum um nektarstaði. Með lögnum var því flokkun nektarstaða ljós og með því gátu sveitarstjórnir sett ákveðin skilyrði fyrir rekstri staðanna, t.d. væri hægt að kveða á um opunar- og lokunartíma á grundvelli lögreglusamþykktar og í skilmálum aðal- og deiliskipulags væri hægt að kveða á um það hvar slík starfsemi mætti fara fram sem og ýmis önnur nánari skilyrði fyrir rekstri þeirra umfram þau almennu skilyrði sem staðirnir þurftu að uppfylla samkvæmt lögum nr. 67/1985, um veitinga- og gististaði.

Árið 2002 voru settar ákveðnar takmarkanir á sýningum á nektardansi á næturklúbbum í Reykjavík. Með 2. gr. samþykktar nr. 548/2002, um breytingu á lögreglusamþykkt fyrir Reykjavík, nr. 625/1987, var einkadans á nektarstöðum bannaður sem og var sýnendum nektardans bannað að fara um meðal áhorfenda. Var breytingin gerð í kjölfar rannsóknar¹ á vegum þáverandi dóms- og kirkjumálaráðherra þar sem kom m.a. fram að rökstuddur grunur væri um að refsivert athæfi væri stundað í tengslum við starfsemi nektardansstaða. Þar kom fram að líklegt væri að vændi færi fram í skjóli löglegrar starfsemi nektarstaða og að eftirlit með því sem fram færi inni á stöðunum hefði verið sérstakt áhyggjuefni lögreglu, þar sem lögreglan ætti óhægt um vik með að sinna eftirliti með því sem gerðist inni á stöðunum, m.a. hvað gerðist þegar viðskiptavinum er veittur einkadans. Í kjölfar þess að kveðið var á um bann við einkadansi og för sýnenda meðal viðskiptavina í lögreglusamþykkt höfðaði einn rekstrar- aðili nektarstaðar mál fyrir dómi þar sem krafist var að umrætt ákvæði lögreglusamþykktar yrði dæmt ógilt þar sem það færi í bága við 75. gr. stjórnarskrárinnar, nr. 33/1944, sem kveður á um atvinnufrelsi. Í dómi Hæstaréttar frá 20. febrúar 2003 í máli nr. 542/2002 taldi rétturinn að takmörkunin á starfsemi nektarstaða væri lögmæt enda gerð í þeim tilgangi að halda allsherjarreglu, að gæta velsæmis og til að hægt yrði að ganga úr skugga um að ekki færi fram refsiverð háttsemi á nektarstöðum.

Ný heildarlög um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald, nr. 85/2007, tóku gildi 1. júlí 2007. Með lögnum var flokkun veitingastaða breytt umtalsvert en þeir flokkast nú í aðeins þrjá flokka. Þannig er ekki lengur gert ráð fyrir því að nektarstaðir séu sérflokkur veitingastaða heldur falla þeir nú í flokk III: umfangsmikla áfengisveitingastaði þar sem leikin er hávær tónlist og/eða afgreiðslutími er lengri en til kl. 23:00 og kalla á meira eftirlit og/eða löggæslu. Þá var farin sú leið að lögfesta í raun bann við nektarsýningum á veitinga- stöðum en þó þannig að leyfisveitendum, sýslumönnum á hverjum stað, var heimilt að leyfa nektardans í atvinnuskyni í rekstrarleyfi að fenginni jákvæðri umsögn aðila skv. 10. gr. laganna, sbr. 4. mgr. 4. gr. laga nr. 85/2007, eins og það ákvæði hljómaði við gildistöku laganna.

¹ www.innanrikisraduneyti.is/media/Skyrslur/vaendioyklam.pdf

Þá var jafnframt framangreint bann við einkadansi og för sýnenda meðal áhorfenda færð í lögín og fortakslaust bönnuð.

Með lögum nr. 18/2010, um breytingu á lögum um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald, nr. 85/2007, sem samþykkt voru á Alþingi 23. mars 2010 og tóku gildi 1. júlí sama ár, voru heimildir leyfisveitenda til að heimila að sýndur yrði nektardans í atvinnuskyni á nektarstöðum felldar brott. Eftir stendur því nú í 4. mgr. 4. gr. laga nr. 85/2007 almennt bann við því að á veitingastöðum sé heimilt að bjóða upp á nektarsýningar eða með öðrum hætti að gera út á nekt starfsmanna eða annarra sem á staðnum eru.

Núgildandi lagaumhverfi.

Þeir veitingastaðir sem enn í dag gera út á léttklæddar, dansandi konur, falla nú í flokk III í 3. mgr. 4. gr. laga nr. 85/2007, sem umfangsmiklir áfengisveitingastaðir með opnunartíma langt fram á nótt. Til reksturs slíks veitingastaðar þarf rekstrarleyfi skv. 7. gr. laga nr. 85/2007 og nánari skilyrði er að finna í 8. gr. laganna sem og í reglugerð nr. 585/2007, um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald. Áður en veitt er leyfi til reksturs veitingastaðar þurfa að liggja fyrir jákvæðar umsagnir frá þeim aðilum sem taldir eru upp í 4. mgr. 10. gr. laganna. Þar kemur m.a. fram að leita skuli umsagnar sveitarstjórnar sem m.a. staðfestir að afgreiðslutími og staðsetning staðar sem umsókn lýtur að sé innan þeirra marka sem reglur og skipulag sveitarfélagsins segja til um, og að leita skuli umsagnar lögreglu sem m.a. kveður á um nauðsyn til dyravörslu. Um bindandi umsögn er að ræða sem þýðir að ef einhver umsagnaraðila skv. 10. gr. laganna mælir gegn veitingu rekstrarleyfis er óheimilt að veita leyfið. Þó svo fram komi í skýringum við ákvæðið í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 85/2007 að ekki sé um tæmandi upptalningu á atriðum sem umsagnaraðilar geta horft til og veitt umsögn sína um er þó ljóst af nýlegum úrskurðum innanríkisráðuneytisins í málaflokknum að hendur umsagnaraðila eru að töluverðu leyti bundnar við að veita umsagnir um þau atriði sem sérstaklega eru tekin fram í lögnum. Þannig má t.d. ætla að sveitarfélögum sé ekki heimilt að líta til þess að innlendar og erlendar rannsóknir benda sterklega til þess að margar af þeim stúlkum sem dansa á nektarstöðum geri það ekki af fúsum og frjálsum vilja heldur þvert á móti séu þær oftast ekki fórnarlömb mansals eða erfiðra félagslegra vandamála. Af þessu leiðir t.d. að Reykjavíkurborg getur ekki látið mannréttinda-stefnu sína liggja til grundvallar umsögn sinni en í henni er áréttað að borgin vilji berjast gegn áframhaldandi klámvæðingu og hlutgervingu kvenlíkamans sem söluvöru, sem er einmitt það sem nektarstaðir ganga út á. Þá þarf lögreglu einnig að vera heimilt í umsögn sinni og ákvörðun um veitingu rekstrarleyfis, hvort líklegt sé að inni á stöðunum sé stunduð refsiverð háttsemi annaðhvort að tilstuðlan rekstraraðila eða með leyfi hans.

Þá telja flutningsmenn það einnig furðu sæta að þrátt fyrir bann við nektardansi og einkadansi skuli enn vera hægt á nektarstöðum borgarinnar að kaupa sér aðgang að fáklæddu starfsfólki staðanna, sem eru stúlkur, í einkarými, undir því yfirskini að þar fari ekki fram einkadans eða annað sem brýtur gegn lögum, heldur aðeins kampavinsdrykkja og spjall undir fjórum augum. Þetta er að sjálfsögðu fráleitt að mati flutningsmanna og nauðsynlegt að koma í veg fyrir að veitingastaðir geti selt aðgang að starfsfólki sínu í einkarýmum, jafnvel með sérstöku lagaákvæði þar um, enda vandséð að þörf sé fyrir eðlilega veitingastarfsemi að selja aðgang að fáklæddu starfsfólki í einkarýmum.

Nauðsyn breytinga á núgildandi lagaumhverfi.

Eins og rakið hefur verið hefur orðið töluverð þróun í löggjöf tengdri nektarstöðum hin síðustu ár í þeim tilgangi að þrengja að rekstrarumhverfi staðanna og koma í veg fyrir að þar

sé seldur aðgangur að konum í ánægjuskyni, hvort sem það er með áhorfi á nektardans eða með einkadansi. Betur má þó ef duga skal því að enn eru starfræktir staðir sem gera með einum eða öðrum hætti út á kynferðislega upplifun viðskiptavina sinna og dansa fáklæddar stúlkur á þessum stöðum en þó ekki naktar og því lítur út fyrir að ekki sé um brot á banni við nektardansi að ræða. Ljóst má þó vera að enn eru uppi þær aðstæður að staðirnir eru gott skálkaskjól fyrir ólöglega starfsemi sem kann að þrífast þar í skjóli löglegrar starfsemi sem virðist nú til dags að miklu leyti felast aðeins í að selja dýrt kampavín. Reglulega birtast umfjallanir í fjölmiðlum um rekstur þessara staða eða frásagnir fyrrverandi starfsmanna um hvað þar gengur á og má í því sambandi nefna nýlega dóma Mannréttindadómstóls Evrópu í málum tveggja blaðamanna sem höfðu fyrir dómstólum hér á landi sætt ómerkingu ummæla í greinaskrifum sínum þar sem haft var eftir viðmælendum þeirra að refsivert athæfi ætti sér stað á tilteknum nektarstöðum, sem og umfjöllun Fréttablaðsins² og The Reykjavík Grapevine³ frá því í júlí og ágúst á þessu ári. Þá hefur það komið fram í nýlegum ákvörðunum innanríkisráðuneytisins er snúa að leyfisveitingum fyrir veitingastaði að þar séu málefnasvið umsagnaraðila of þröng.

Lagaleg álitamál.

Í málum þessum togast á annars vegar stjórnarskrárvarinn réttur manna til atvinnufrelsis skv. 75. gr. stjórnarskrárinnar og hins vegar hversu langt löggjafinn og stjórnvöld mega ganga í því að setja skorður við því atvinnufrelsi á grundvelli almannahagsmuna. Það er mat flutningsmanna að berjast þurfi gegn sölu á líkama kvenna, sama í hvaða formi sú sala er. Vændi, mansal og klámvæðingin eru raunveruleg vandamál sem þjóðin stendur frammi fyrir og nauðsynlegt er að sporna við því að brotið sé á mannréttindum stúlkna og líf þeirra lagt í rúst í kynferðislegum tilgangi annarra. Að baki þingsályktunartillögu þessari liggja þannig ríkir almannahagsmunir, eins og reyndar má sjá af þeirri lagaþróun sem orðið hefur síðustu ár og fjallað var um hér að framan. Löggjafinn og stjórnvöld hafa nokkuð rúmt svigrúm til að stöðva starfsemi sem þessa á grundvelli almannahagsmuna svo fremi lög og stjórnvaldsfyrirmæli séu skýr og nægilega vel úr garði gerð og gætt sé eðlilegs meðalhófs. Að mati flutningsmanna er nauðsynlegt að ganga hart fram í þessum efnum og að ráðherra komi með raunhæfar tillögur sem koma muni í veg fyrir að starfsemi þrífist sem geti virkað sem skjól fyrir refsiverða háttsemi.

² www.visir.is/selskapur-kvenna-til-solu-fyrir-kampavin/article/2013707189933

³ www.grapevine.is/Features/ReadArticle/Twenty-Thousand-ISK-Gets-You-An-Illegal-Strip-Dance