

Júlí 2022



# Skýrsla verkefnastjórnar um öryggismál stjórnvalda og ferðapjónustuaðila

Stjórnarráð Íslands  
Menningar- og viðskiptaráðuneyti

Útgefandi:

Menningar- og viðskiptaráðuneytið

Júlí 2022

[mvf@mvf.is](mailto:mvf@mvf.is)

[mvf.is](http://mvf.is)

Umbrot og textavinnsla:

©2022 Menningar- og viðskiptaráðuneytið

# Efnisyfirlit

|  |    |
|--|----|
| 1. Inngangur .....   | 4  |
| 2. Fjölsóttir ferðamannastaðir og öryggi almennings .....  | 7  |
| 3. Tímabundnar lokanir á fjölsóttum ferðamannastöðum.....  | 12 |
| 3.1 Lögmætisreglan .....   | 12 |
| 3.2 Heimildarákvæði í lögum.....   | 13 |
| 3.3 Ákvæði 15. gr. lögreglulaga.....   | 16 |
| 3.4 Sjónarmið við beitingu ákvæðis 15. gr. lögreglulaga við tímabundnar lokanir á fjölsóttum ferðamannastöðum..... | 19 |
| 3.5 Sjónarmið um þörf á sértækari heimildarákvæðum.....  | 24 |
| 4. Niðurstöður .....   | 27 |

# 1. Inngangur

Með skipunarbréfi dags. 19. janúar 2022 skipaði ferðamála-, viðskipta- og menningarmálaráðherra, í samvinnu við dómismálaráðherra, verkefnastjórn í tengslum við öryggismál stjórnvalda og ferðaþjónustuaðila. Í verkefnastjórn voru skipuð þórarinn Örn Þrándarson, formaður, Margrét Halldóra Hallgrímsdóttir, tilnefnd af dómismálaráðuneytinu, Skarphéðinn Berg Steinarsson, tilnefndur af Ferðamálastofu, Björn Ingi Jónsson, tilnefndur af Ríkislögreglustjóra, Jóhannes Þór Skúlason, tilnefndur af Samtökum ferðaþjónustunnar, Jónas Guðmundsson, tilnefndur af Slysavarnafélaginu Landsbjörg, Hákon Ásgeirsson, tilnefndur af Umhverfisstofnun, og Sunna Þórðardóttir, tilnefnd af menningar- og viðskiptaráðuneytinu. Verkefnastjórninni var falið eftirfarandi hlutverk samkvæmt áðurnefndu skipunarbréfi:

- Skilgreina eftir því sem kostur er hvaða fjölsóttu ferðamannastaðir geta ógnað öryggi fólks umfram aðra við vissar kringumstæður.
- Athuga hvaða gildandi laga- og/eða reglugerðarheimildum sé hægt að beita við lokanir á fjölsóttum ferðamannastöðum þegar öryggi og lífi almennings er fyrirsjáanlega stefnt í hættu.
- Athuga hvort þörf sé á laga- og/eða reglugerðarbreytingum í þeim tilgangi að loka fjölsóttum ferðamannastöðum þegar öryggi og lífi almennings er fyrirsjáanlega stefnt í hættu.

Verkefnastjórn fundaði fimm sinnum. Helgi Valberg Jensen, yfirlögfræðingur hjá Ríkislögreglustjóra, og Sigrún Karlsdóttir, náttúruvárstjóri hjá Veðurstofu Íslands, komu á fund verkefnastjórnar þann 1. mars 2022 í þeim tilgangi að gefa gleggri

mynd af því sem verkefnastjórn var falið að athuga, svo sem nánar verður rakið í kafla 3.5 hér á eftir. Þá var einnig farið yfir framkvæmd vegalokana með Einari Pálssyni hjá Vegagerðinni. Eiga gestir verkefnastjórnar kærar þakkir skildar fyrir veitta aðstoð.

Öryggismál innan ferðaþjónustu tengjast vissulega umfangsmeira úrlausnarefni en verkefnastjórn var falið að athuga samkvæmt fyrirnefndu skipunarbréfi, sem snýr m.a. að aðgangsstýringu í ferðaþjónustu og á ferðamannastöðum. Þá er oft talað um fjórar stoðir öryggismála innan ferðaþjónustu, þ.e. a) upplýsingagjöf, b) handvirka stýringu, c) öryggisáætlanir fyrirtækja og ferðamannastaða og d) lög og reglugerðir. Í þessu samhengi er rétt að geta þess, að umfjöllunin hér á eftir afmarkast við það hlutverk sem verkefnastjórn var falið samkvæmt skipunarbréfi og verður að meginstefnu til þrískipt. Í kafla tvö verður fjallað um þá fjölsóttu ferðamannastaði sem geta ógnað öryggi fólks umfram aðra við vissar kringumstæður, samanber fyrsta punkt hér að framan. Í kafla þrjú má svo finna umfjöllun um gildandi laga- og/eða reglugerðarákvæði sem koma til skoðunar við lokanir á fjölsóttum ferðamannastöðum þegar öryggi og lífi almennings er stefnt í hættu vegna yfirvofandi hættu, sem og hvort þörf sé á laga- og/eða reglugerðarbreytingum í tengslum við lokanir á fjölsóttum ferðamannastöðum, samanber annan og þriðja punkt hér að framan. Til viðbótar verður einnig fjallað með hlutlægum hætti um þau ýmsu sjónarmið sem vakna upp teldi opinber aðili nauðsyn til að grípa til tímabundinna lokana á fjölsóttum ferðamannastað í þeim tilgangi að vernda líf og heilsu einstaklinga eða almennings.



## 2. Fjölsóttir ferðamannastaðir og öryggi almennings

Á árunum 2010-2019 fjölgaði komum ferðafólks til Íslands verulega. Árið 2010 lögðu 495 þúsund ferðalangar leið sína hingað til lands en árið 2019 var fjöldinn orðinn um tvær milljónir, sem var engu að síður fækkun frá árinu 2018, þegar um 2,3 milljónir ferðafólks komu til landsins. Á árinu 2023 er svo gert ráð fyrir að viðlíka fjöldi ferðafólks heimsæki landið og áður en heimsfaraldur kórónaveiru skall á.

Umræðan um öryggismál innan ferðaþjónustunnar hefur verið áberandi í þjóðfélaginu undanfarin ár. Eðli máls samkvæmt fylgja margvíslegar áskoranir auknum fjölda ferðafólks, bæði hvað varðar álag á áfangastaði og mönnun í ferðaþjónustu, en ekki síst hvað varðar öryggismál og mikilvægi þess að tryggja öryggi ferðamanna á Íslandi árið um kring á landsvísu. Þrátt fyrir fjölgun alvarlegra slysa á ferðafólki hefur engu að síður verið unnið gott starf í slysavörnum innan ferðaþjónustunnar á undanförunum árum, enda eru öryggismál og fækkun slysa sameiginlegt markmið stjórnvalda sem og allra hagaðila innan íslenskrar ferðaþjónustu. Þess má geta að unnið var verkefni á vettvangi Stjórnstöðvar ferðamála árið 2017 sem fól í sér að leggja fram tillögur um brýn forgangsverkefni í ferðaþjónustu. Eitt þeirra verkefna fól í sér í þróun og hönnun ölduspár- og viðvörunarkerfis í Reynisfjöru, sem greinir við hvaða aðstæður brim og öldugangur geta skapað lífshættu í fjörunni. Árið 2020 hófst svo vinna við að framkvæma áhættumat við Reynisfjöru sem fól m.a. í sér skilgreiningar á verkferlum vegna tíðra slysa á svæðinu, en þeirri vinnu var þó aldrei lokið. Árið 2021 var ráðist í gerð sameiginlegrar yfirlýsingar hagaðila um öryggismál og þróun viðbragðsáætlana á ferðamannastöðum, m.a. með tilliti

til fenginnar reynslu í kjölfar eldgossins í Geldingadölum. Uppi voru hugmyndir um að ráðherrar ferðamála og dómsmála undirrituðu yfirlýsinguna ásamt lykilaðilum sem koma að öryggismálum ferðamanna í kjölfar málþings um öryggismál í ferðaþjónustu í ársbyrjun 2022. Þá sat ráðherra ferðamála samráðsfund með landeigendum Reynisfjöru þann 21. júní sl., þar sem fulltrúar Veðurstofu Íslands, Vegagerðarinnar og embættis lögreglustjórans á Suðurlandi kynntu vinnu við gerð áhættumats fyrir Reynisfjöru, sem og hugmyndir um uppsetningu viðvörunarkerfis í fjörunni. Í framhaldi fundarins var tekin ákvörðun um stofnun samráðshóps, sem samanstendur af fulltrúum Veðurstofu Íslands, Vegagerðarinnar, Landsbjargar, Mýrdalshrepps, Ferðamálastofu, embættis lögreglustjórans á Suðurlandi, sem og landeigendum Reynisfjöru. Þá hefur embætti Ríkislögreglustjóra skipað fulltrúa í samráðshópnum. Samráðshópnum er ætlað að skila ráðherra ferðamála tillögum að auknu öryggi ferðamanna í Reynisfjöru fyrir 30. september 2022.

Menningar- og viðskiptaráðuneytið fer með málaflokk ferðaþjónustu hér á landi, þó að málaflokkurinn komi að einhverju leyti inn á verkefnasvið annarra ráðuneyta, svo sem innviðaráðuneytis, hvað varðar fólksflutninga á sérútbúnum bifreiðum eða komu skemmtiferðaskipa til hafna landsins. Þá heyra málaflokkar löggæslu og almannavarna undir verkefnasvið dómsmálaráðuneytisins. Hér á landi er ekki til staðar stök stjórnsýslustofnun sem ber ábyrgð á öryggi ferðamanna. Eðli málsins samkvæmt sinna ýmsar undirstofnanir þó lögbundnu hlutverki og sjá á einn veg eða annan um verkefni sem með beinum eða óbeinum hætti geta haft áhrif á öryggi almennings og ferðamanna. Má í því samhengi nefna stofnanir sem hafa lögbundið greiningarhlutverk á borð við Veðurstofu



Íslands og almannavarnanefndir. Þá sinna ýmsar stofnanir leyfisveitingum og gæðastjórnun á ríkis- og sveitarstjórnarstigi, s.s. heilbrigðisnefndir, sýslumenn og Ferðamálastofa. Hér á landi er ýmsum viðbragðsaðilum ætlað að tryggja öryggi almennings og ferðamanna með því að bregðast við vá og/eða bjarga fólki úr háska. Má í því samhengi nefna lögreglu, slökkvilið, sjúkraflutningamenn og sjálfstæðar björgunarsveitir, en samkvæmt gildandi lögum hefur lögregla víðtækar valdbeitingarheimildir til að rýma svæði eða takmarka aðgengi fólks að tilteknum svæðum í því skyni að afstýra eða fyrirbyggja hættu sem beinist gegn öryggi fólks. Loks má benda á eftirlitshlutverk Ferðamálastofu með ferðapjónustuaðilum og starfsemi þeirra, sem og heimildum Ferðamálastofu til afturköllunar starfsleyfa í þeim tilvikum sem öryggisáætlunum og viðbúnaði er áfátt.

Með tilliti til mikilvægis íslenskrar ferðapjónustu fyrir efnahag landsins, vernd mannlífa og hugsanlega orðsporsáhættu ferðapjónustunnar hljóta öryggismál í íslenskri ferðapjónustu að njóta nokkurs forgangs. Í því samhengi verður einnig að telja að öryggi ferðamanna sé málefni sem varði mikla hagsmuni ferðapjónustuaðila sem og annarra hagsmunaaðila innan íslenskrar ferðapjónustu.

Verkefnastjórn var falið samkvæmt fyrrnefndu skipunarbréfi að skilgreina eftir því sem kostur er hvaða fjölsóttu ferðamannastaðir geta ógnað öryggi fólks umfram aðra við vissar kringumstæður. Fljótlega eftir að vinnan hófst kom í ljós að ekki er til miðlæg skrá sem heldur utan um tölulegar upplýsingar vegna slysa og/eða dauðsfalla ferðafólks á tilteknum svæðum. Að mati verkefnastjórnar er því erfitt án frekari greiningar að skilgreina með tæmandi hætti hvaða ferðamannastaðir eru til þess fallnir að ógna öryggi almennings

umfram aðra við vissar kringumstæður. Við frekari greiningu yrði einnig að horfa til útbúnaðar og reynslu ferðafólks sem hefur orðið fyrir slysi, hvort ferðafólk hafi verið á eigin vegum eða í samfylgd þjálfaðra einstaklinga innan ferðapjónustu o.s.frv. Samkvæmt upplýsingum sem verkefnastjórn aflaði hjá Slysavarnarfélaginu Landsbjörgu og lögreglustjóranum á Suðurlandi virðist fjöldi slysa á ferðafólki einfaldlega haldast í hendur við þann fjölda sem leggur leið sína um tiltekinn ferðamannastað. Þannig eru slys á ferðafólki með tilliti til útkalla t.d. algengari á Þingvöllum en í Reynisfjöru, sem og á mörgum öðrum fáfarnari svæðum sem að mati sérfræðinga yrðu engu að síður almennt talin fela í sér meiri hættu fyrir ferðafólk en Þingvallasvæðið. Í þessu samhengi er rétt að geta þess að árið 2018 nam 1,7 milljón ferðafólks staðar á Suðurlandi af þeim 2,3 milljónum sem heimsóttu landið það ár. Þá er mikil ásókn ferðafólks á tiltekin svæði á Suðurlandi á meðan önnur fá tiltölulega fáa gesti. Með vísan til skorts á fyrirliggjandi upplýsingum reynist erfitt að bera saman ferðamannastaði með tilliti til innbyrðis áhættuþátta að öðru leyti en með tilliti til þess að aukin ásókn ferðafólks á tiltekið svæði leiðir til fleiri útkalla viðbragðsaðila vegna slysa eða dauðsfalla. Að því sögðu má telja að sérstök aðgæsluskylda gildi um fjölsóttustu ferðamannastaðina svo sem Fimmvörðuháls, Laugaveg, Þingvelli, Stuðlagil, Reynisfjöru, Sólheimasand, Sólheimajökul, Hvannadalshnjúk, Reykjadal og Djúpalónssand svo dæmi séu tekin. Að mati verkefnastjórnar þarf engu að síður að horfa á öryggismálin heildrænt á landsvísu. Hlýtur framangreind upptalning að taka mið af ásókn ferðafólks að svæði hverju sinni, enda felur aukin ásókn í sér aukna hættu á slysum. Í þágu áhættumiðaðs eftirlits er mikilvægt að endurmeta með reglubundnum hætti eftirlitsþörf hverju sinni með hliðsjón af áhættu.

Ljóst er að frekari endurskoðun öryggismála ferðamála kemur til með að kalla á aðkomu ýmissa stjórnsýslustofnana sem heyra undir fleiri en eitt ráðuneyti. Þá verður umbótum ekki komið á án aðkomu staðbundinna sveitarstjórna, hagsmunaaðila og björgunarsveita.

## 3. Tímabundnar lokanir á fjölsóttum ferðamannastöðum

Líkt og rakið hefur verið var verkefnastjórn m.a. falið að athuga hvaða gildandi laga- og/eða reglugerðarheimildum sé hægt að beita við lokanir á fjölsóttum ferðamannastöðum þegar öryggi og lífi almennings er fyrirsjáanlega stefnt í hættu, sem og hvort þörf sé á laga- og/eða reglugerðarbreytingum í þeim tilgangi að grípa til lokana á fjölsóttum ferðamannastöðum þegar öryggi og lífi almennings er fyrirsjáanlega stefnt í hættu.

### 3.1 Lögmætisreglan

Lögmætisreglan felur í sér þá kröfu að ákvarðanir stjórnvalda hafi viðhlítandi stoð í lögum ásamt því að vera í samræmi við þann framgangsmáta eða málsmeðferð sem lög kunna að bjóða. Þá eru gerðar ríkari kröfum um skýrleika lagaheimildar því tilfinnanlegri og meira íþyngjandi sem ákvörðun er talin vera. Lögmætisreglan felur þar af leiðandi í sér þá kröfu að ákveðinn rammi sé settur um valdheimildir/ákvarðanir stjórnvalda sem fela í sér inngríp í líf borgara, sem og að gætt sé að réttaröryggi almennings, einstaklinga og lögaðila, sem geta orðið fyrir tjóni af valdbeitingu opinberra aðila. Af framangreindu leiðir að ramminn um heimild hins opinbera til að loka fjölsóttum ferðamannastað þegar lífi og/eða öryggi almennings er stofnað í fyrirsjáanlega hættu yrði að eiga sér skýra og ótvíræða lagastoð. Þegar um er að ræða jafnyfirgripsmiklar takmarkanir og felast í lokun eða rýmingu staða eykst sú krafa að slíkar ákvarðanir eigi sér skýra stoð í lögum.

### 3.2 Heimildarákvæði í lögum

Hvergi er að finna laga- eða reglugerðarákvæði þar sem skilgreind eru sértæk öryggisviðmið vegna áhættu á fjölsóttum ferðamannastöðum, eða afmörkuðum svæðum sem ferðafólk sækir, sem veita opinberum aðilum jafnframt heimild til að grípa til tímabundinna svæðislokana að vissum skilyrðum uppfylltum. Að mati verkefnastjórnar yrði að auki óhentugt að skrifa slík öryggisviðmið í laga- og/eða reglugerðarákvæði í tengslum við svæðislokanir án þess að framkvæmd hafi verið fullnægjandi greining á þeim staðbundnu hættum sem umrædd ákvæði ættu að ná til, m.a. vegna fjölda þeirra mismunandi aðstæðna sem skapað geta almenningi hættu á fjölsóttum ferðamannastöðum, t.d. í framhaldi skjótra veðrabrigða. Þar að auki yrði tímabundin svæðislokun vegna yfirvofandi hættu ávallt háð atvika- og aðstæðubundnu mati hverju sinni, óháð nákvæmri skilgreiningu öryggisviðmiða í laga- og/eða reglugerðarákvæðum.

Í sérlögum og reglugerðarákvæðum er engu að síður að finna ýmsar heimildir fyrir opinbera aðila til að hindra umferð eða rýma svæði af þar til greindum ástæðum. Í 2. mgr. 48. gr. vegalaga, nr. 80/2007, er heimild fyrir veghaldara að banna umferð ökutækja um vegi sem eru hættulegir, en veturinn 2021-2022 var til að mynda gripið til víðtækra vegalokana vegna fárviðris á grundvelli þeirrar heimildar. Í lögum um náttúruvernd, nr. 60/2013, er einnig kveðið á um heimild Umhverfisstofnunar til að takmarka umferð í óbyggðum eða vegna ágangs á ákveðnum svæðum, sbr. 25. og 25. gr. a. sömu laga. Þá segir í 2. mgr. 40. gr. laganna að ráðherra geti falið Umhverfisstofnun að setja reglur um umferðarrétt einstaklinga í stjórnunar- og verndaráætlun fyrir viðkomandi svæði. Sambærilega heimild er að finna í ákvæði 2. mgr. 81. gr. sömu laga þar sem fjallað er um reglur vegna umferðar almennings á afmörkuðu svæði. Kveðið er á um heimild til rýmingar af

skilgreindum hættusvæðum í 18. gr. reglugerðar nr. 505/200, um hættumat vegna ofanflóða, flokkun og nýtingu hættusvæða, og gerð bráðabirgðahættumats. Þá er einnig að finna heimild til tímabundinnar lokunar svæða innan þjóðgarðsins að vissum skilyrðum uppfylltum, sbr. 18. gr. reglugerðar um Vatnajökulspjóðgarð nr. 300/2020. Eðli máls samkvæmt getur beiting fyrrnefndra laga- og reglugerðarákvæða, eða annarra sambærilegra heimildarákvæða, sjálfkrafa leitt til lokunar á fjölsóttum ferðamannastöðum, en samkvæmt upplýsingum frá lögreglustjóranum á Suðurlandi hafa vegalokanir til að mynda leitt sjálfkrafa til lokana á fjölsóttum ferðamannastöðum í um helmingi tilfella sem lögreglustjóri hefði talið þörf á slíkri lokun síðastliðinn vetur á Suðurlandi.

Í 23. gr. laga nr. 82/2008 um almannavarnir er að finna heimild fyrir lögreglu að banna dvöl eða umferð á ákveðnum svæðum eða vísa fólki á brott á hættustund. Í 24. gr. sömu laga er að finna heimild lögreglu til að gefa fyrirmæli um brottflutning fólks af hættusvæði. Þá skulu almannavarnarnefndir, í samvinnu við Ríkislögreglustjóra, gera viðbragðsáætlun í samræmi við hættumat í umdæmi þeirra, sbr. 15. og 16. gr. sömu laga.

Hvað sem öllu líður er það mat verkefnastjórnar að þörf sé á ótvíræðri og almennri lagaheimild sem veitir opinberum aðila heimild til að loka fjölsóttum ferðamannstað tímabundið þegar bráð og yfirvofandi hætta, sem ekki verður komið í veg fyrir með öðrum og vægari leiðum, s.s. upplýsingagjöf eða handvirkri stýringu, steðjar að. Að mati verkefnastjórnar er mikilvægt að slík lagaheimild veiti viðbragðsaðila tækifæri til að bregðast við með *skjótum* og *einföldum* hætti, m.a. vegna þeirrar hættu sem getur skapast á fjölsóttum ferðamannastöðum vegna skjótra veðrabrigða.

Samkvæmt niðurstöðum verkefnastjórnar er nú þegar að finna slíka heimild í 1. og 2. mgr. 15. gr. lögreglulaga nr. 90/1996. Um er að ræða valdbeitingarheimild sem m.a. heimilar lögreglu að hafa afskipti af borgurum og rýma tiltekin svæði eða takmarka umferð um þau í því skyni að gæta að öryggi einstaklinga. Heimildin sem kveðið er á um í 15. gr. er þannig öryggisheimild sem gerir lögreglu kleift að bregðast við með *skjótum* og *einföldum* hætti til að yfirstýra bráðri og yfirvofandi hættu. Verður því að telja að lögreglu sé nú þegar heimilt að grípa til aðgerða, svo sem rýmingar á svæði, ef öryggissjónarmið mæla með tímabundnum lokunum ferðamannastaða. Að mati verkefnastjórnar er því ekki, samkvæmt gildandi löggjöf, að finna sérstakar takmarkanir á því að unnt sé að framkvæma slíkar ráðstafanir á sambærilegan máta og staðið er að vegalokunum á grundvelli fyrrnefnds ákvæðis vegalaga nr. 80/2007, bæði hvað varðar aðdraganda, upplýsingamiðlun vísindalegra gagna, hættumat og samvinnu stofnana.

Þrátt fyrir áðurnefnda heimild 15. gr. lögreglulaga verður að telja æskilegt, m.a. með hliðsjón af lögmætisreglunni, sem og umfangi lokana og virkni ráðstafana, að skoða þörf á sértækum lagaheimildum sem eftir atvikum kveða á um aðrar og sértækari aðferðir til að stýra áhættu. Þá gæti verið tilefni til að skilgreina betur aðkomu mismunandi viðbragðsaðila að slíkum aðgerðum. Á það sér í lagi við í aðstæðum þar sem líklegt er að viðbragðsaðilar þurfi ítrekað að grípa til ráðstafana til að tryggja öryggi fólks.

Þrátt fyrir að umrædda valdbeitingarheimild sé að finna í 1. og 2. mgr. 15. gr. lögreglulaga, er það mat verkefnastjórnar að líta ætti á umrædda valdbeitingarheimild sem neyðarúrræði þar sem öðrum ráðstöfunum verður ekki fyrir komið.

### 3.3 Ákvæði 15. gr. lögreglulaga

Að teknu tilliti til þeirra sjónarmiða sem rakin eru hér að ofan, bæði hvað varðar þá hættu sem getur skapast á skömmum tíma, þeirra hagsmuna sem tímabundnum lokunum fjölsótttra ferðamannastaða er ætlað að vernda, sem og þeirra skilyrða sem leiða af lögmætisreglunni, er það mat verkefnastjórnar að það allsherjarumboð sem felst í þeirri valdheimild sem kveðið er á um í 15. gr. lögreglulaga nr. 90/1996 sé í raun eina gildandi lagaheimildin sem viðbragðsaðilar geta gripið til samkvæmt gildandi löggjöf, skapist það ástand að grípa þurfi til tímabundinna lokana á fjölsóttum ferðamannastöðum þegar bráð og yfirvofandi hættu steðjar að. Þá samrýmist það jafnframt kjarna lögregluhlutverksins um að afstýra hættu vegna mikilvægra verndarhagsmuna.

Í 1. og 2. mgr. 15. gr. lögreglulaga segir:

*„Lögreglu er heimilt að hafa afskipti af borgurunum til að halda uppi almannafriði og allsherjarreglu eða koma í veg fyrir yfirvofandi röskun til að gæta öryggis einstaklinga eða almennings eða til að afstýra afbrotum eða stöðva þau.*

*Í þessu skyni er lögreglu m.a. heimilt að taka í sínar hendur umferðarstjórn, banna dvöl á ákveðnum svæðum, svo sem með því að girða af eða hindra umferð um þau, taka í sínar vörslur hættulega muni, vísa á brott eða fjarlægja fólk, fyrirskipa stöðvun eða breytingu á aðgerðum eða starfsemi, fara inn á svæði í einkaeign og fyrirskipa brottflutning fólks af þeim.“<sup>1</sup>*

Í athugasemdum við 15. gr. frumvarps þess er varð að lögreglulögum segir m.a.:

*„Greinin er nýmæli. Þar er mælt fyrir um rétt lögreglu til þess að hafa afskipti af borgurunum við nánar tilgreindar aðstæður og með hvaða hætti. Tilgangur ákvæðisins er að*

---

<sup>1</sup> Feitletrun er skýrsluhöfundar.



*treysta lagalegan grundvöll þessa réttar lögreglu. Hliðstætt ákvæði er ekki að finna í gildandi lögreglulögum. Talið hefur verið að heimildir lögreglu í þeim tilfellum sem getið er í greininni rúmist innan þess sem kallað hefur verið allsherjarumboð (á dönsku generalfuldmagt) lögreglu. Með því er átt við þá óskráðu reglu að lögreglan hafi almenna venjumyndaða heimild innan vissra marka til að grípa til nauðsynlegra ráðstafana til þess að halda uppi lögum og reglum í landinu. Það er mat nefndarinnar sem samið hefur þetta frumvarp að rétt sé að lögfestu þessar heimildir lögreglu. Byggist sú afstaða á svonefndri lögmætisreglu (á dönsku legalitetsprincíp), þ.e. þeirri reglu að hið opinbera, lögreglan sem aðrir, þurfi að hafa heimild í lögum til afskipta af borgurunum gegn vilja þeirra.”<sup>2</sup>*

Heimild 15. gr. lögreglulaga er eðli málsins samkvæmt bundin við þau sem fara með lögregluvald. Í 1. mgr. 15. gr. eru tilgreindar aðstæður sem taldar eru réttlæta afskipti lögreglu af þegnunum. Orðalag ákvæðis 1. mgr. er almennt og ætlað að taka til allra aðstæðna þar sem þörf kann að vera fyrir afskipti lögreglu af borgurunum í því skyni að gæta öryggis almennings, s.s. ef bráð og yfirvofandi hættu steðjar að á fjölsóttum ferðamannastað. Í 2. mgr. eru svo taldar upp aðgerðir sem lögreglu er heimilt að grípa til við þessar aðstæður, s.s. taka umferðarstjórn í sínar hendur, banna dvöl á ákveðnum svæðum t.d. með því að hindra umferð um þau eða fjarlægja fólk af ákveðnu svæði.

Ákvæði 15. gr. lögreglulaga er ein helsta valdheimild lögreglulaga og má jafnan telja til grundvallar óformlegra bráðabirgðaáákvæðana eða öryggisráðstafana lögreglu í þeim tilgangi að afstýra hættu þar og þá. Varanlegri eða endanleg úrlausn mála má eftir atvikum sækja stoð í aðra löggjöf. Á grundvelli ákvæðisins eru lögreglu veittar víðtækar heimildir og

---

<sup>2</sup> Feitletrun er skýrsluhöfundar.

er upptalningin í ákvæðinu hvorki tæmandi né er heimildin bundin við tiltekið eignarhald á svæði. Þannig er lögreglu heimilt að fara inn á svæði í einkaeigu, líkt og tekið er fram berum orðum í 2. mgr., og fyrirskipa brottflutning fólks þaðan, sem og hindra umferð inn á svæði í þeim tilgangi að gæta öryggis einstaklinga eða almennings þegar greinilegar vísbendingar liggja fyrir að öryggi fólks yrði ógnað á viðkomandi svæði. Með þessum hætti er lögreglu veitt heimild til að grípa með einföldum og skjótum hætti inn í athafnir borgaranna til að gæta öryggis líkt og fram kemur í greininni.

Sú hætta sem lögregla hefur heimild til að bregðast við með aðgerðum á grundvelli 15. gr. lögreglulaga þarf hins vegar að vera svo bráð eða yfirvofandi að önnur úrræði lögreglu og/eða annarra hlutaðeigandi stjórnvalda dugi ekki til að tryggja þá verndarhagsmuni sem falla undir ákvæðið, en líkt og að framan greinir er ákvæði 15. gr. lögreglulaga jafnan talið grundvöllur óformlegra bráðabirgðaákvæðana eða öryggisráðstafana lögreglu í þeim tilgangi að afstýra hættu þar og þá. Það er mat verkefnastjórnar að samkvæmt gildandi löggjöf sé ekki til staðar önnur skýr lagaheimild fyrir viðbragðsaðila til að rýma ferðamannastaði eða takmarka aðgengi að þeim á grundvelli mats um yfirstandandi hættu. Það er hins vegar mat verkefnastjórnar að óhentugt sé að styðjast við jafnvíðtækar og matskenndar valdbeitingarheimildir í öllum tilvikum. Á það sér í lagi við þau tilvik og aðstæður þar sem fyrirséð er að viðbragðsaðilar þurfi að grípa til einhvers konar öryggisráðstafana með reglubundnum hætti, þá sérstaklega þar sem fyrirliggjandi áhættumatsgreining bendir til þess að sama markmiði sé betur náð með öðrum og sértækari aðferðum sem þurfa ekki að fela í sér beitingu lögregluvalds.

### 3.4 Sjónarmið við beitingu ákvæðis 15. gr. lögreglulaga við tímabundnar lokanir á fjölsóttum ferðamannastöðum

Í upphafi fyrsta kafla var athygli vakin á því að öryggismál innan ferðapjónustu tengjast umfangsmeira úrlausnarefni en því afmarkaða hlutverki sem verkefnastjórn er falið samkvæmt skipunarbréfi. Öryggismál innan ferðapjónustu snúa m.a. að aðgangsstýringu í ferðapjónustu og á ferðamannastöðum, sem og öðrum stöðum öryggismála innan ferðapjónustu, s.s. upplýsingagjöf, handvirkri stýringu, öryggisáætlunum fyrirtækja og ferðamannastaða. Í þessu samhengi, sem og í tengslum við umfjöllun um beitingu ákvæðis 15. gr. lögreglulaga, er athygli vakin á meðalhöfsreglu löggluréttar sem lögfest er í 2. og 3. ml. 2. mgr. 13 gr. lögreglulaga, sem og 2. ml. 14. gr. lögreglulaga. Þá er tekið fram í ýmsum öðrum reglum lögglulöggjafarinnar að ráðstöfun eða ákvörðun skuli ekki ganga lengra en þörf krefur til að ná settu markmiði. Af því leiðir að aðrar stöðir öryggismála innan ferðapjónustu þyrftu að vera fullreyndar til að tryggja öryggi ferðafólks áður en gripið yrði til þess úrræðis að loka fjölsóttum ferðamannastað á meðan fyrirsjáanleg hættu gengur yfir.

Þrátt fyrir að verkefnastjórn hafi ekki verið falið samkvæmt skipunarbréfi að fjalla með ítarlegum hætti um framkvæmd aðgerða sem koma til álita við tímabundnar lokanir á fjölsóttum ferðamannastöðum, s.s. skilgreiningu á *hættu* í lögglurétti, samskipti stofnana, viðbragðsáætlanir eða tímalengd við beitingu slíkrar valdheimildar, verður engu að síður varpað upp grófri mynd, til upplýsingar, af þeim ýmsum sjónarmiðum og álitamálum sem geta komið til álita við beitingu ákvæðis 15. gr. í tengslum við tímabundnar lokanir á fjölsóttum ferðamannastöðum í þeim tilgangi að afstýra bráðri og yfirvofandi hættu. Í þessu samhengi er athygli vakin á því að

samkvæmt gildandi lögreglulögum er ákvörðun um beitingu 15. gr. í höndum staðbundinna lögreglustjóra og á ábyrgð þeirra.

Í stjórnslulögum nr. 37/1993 er mælt fyrir um ákveðnar lágmarkskröfur vegna málsmeðferðar stjórnvalds þegar til greina kemur að taka stjórnvaldsákvörðun á grundvelli laganna. Með stjórnvaldsákvörðun er í stuttu máli átt við einhliða ákvörðun stjórnvalds þar sem endanlega og bindandi er kveðið á um rétt eða skyldu aðila í fyrirliggjandi máli. Flestar reglur stjórnslulaga eru formreglur sem mæla fyrir um málsmeðferð þegar til greina kemur að taka stjórnvaldsákvörðun. Af því leiðir að reglur stjórnslulaga í heild sinni eiga við um ákvarðanir lögreglu sem tilheyra yfirstjórnunarstigi, s.s. ákvarðanir í tengslum við leyfisskylda starfsemi. Ákvörðun um að loka fjölsóttum ferðamannastað á grundvelli 15. gr. lögreglulega myndi hins vegar falla undir *aðgerðarákvörðun* lögreglu þar sem ómögulegt getur reynst að fylgja málsmeðferðarreglum stjórnslulaga, m.a. vegna brýnnar þörf á skjótri ákvarðanatöku, s.s. í framhaldi vísindalegra upplýsinga sem berast lögreglustjóra frá Veðurstofu Íslands um breytt veðurskilyrði eða ölduhæð sem leiðir til þess, að mati lögreglustjóra, að loka þurfi umferð um afmarkað svæði þar til hætta líður hjá. Hingað til hefur verið litið svo á að slíkar ákvarðanir og athafnir lögreglu, t.d. úti á vettvangi, verði ekki flokkaðar sem stjórnvaldsákvarðanir í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnslulaga. Hvað sem því líður verður lögregla að byggja ákvarðanir og athafnir á réttmætum sjónarmiðum, ásamt þeim reglum sem eru lögfestar í lögreglulögum, s.s. meðalhófsreglu og hlutlægnisreglu. Af því leiðir að lögreglustjóra er óheimilt að beita valdheimild 15. gr. lögreglulaga til að loka fjölsóttum ferðamannastað án þess að almenningi stafi hætta af dvöl á svæðinu. Komi upp ágreiningur um hvort lögreglustjóri hafi

gripið til heimildarákvæðis 15. gr. lögreglulaga að nauðsynjalausum, og valdið einstaklingum eða fyrirtækjum innan ferðapjónustu tjóni, verða dómstólar að skera endanlega úr um það og hvort sú ákvörðun hafi bakað íslenska ríkinu bótaskyldu.

Með ákvæði 15. gr. lögreglulaga er þeim sem fara með lögregluvald fengin heimild til að gera ákveðnar ráðstafanir á meðan aðstæður sem geta skapað almenningi hættu ganga yfir. Þannig eru aðgerðir lögreglu samkvæmt heimildinni skammtímaráðstafanir, eða til bráðabirgða, þar til þær aðstæður sem ákvörðunum er ætlað að mæta eru ekki lengur fyrir hendi. Hversu lengi umræddar ákvarðanir geta staðið er háð mati á aðstæðum og atvikum hverju sinni, og að teknu tilliti til verndarhagsmuna og þess tilgangs sem býr að baki heimild 15. gr. lögreglulaga. Áréttað er að aðgerðum og ákvörðunum sem lögreglan tekur á grundvelli 15. gr. lögreglulaga er ekki ætlað að vara lengi, heldur er um að ræða skammtímaráðstafanir í þágu þeirra markmiða sem tilgreind eru í 1. mgr. ákvæðisins. Þetta hefur umboðsmaður Alþingis m.a. staðfest í álit nr. 6259/2010, þ.e. að séu aðgerðir lögreglu á grundvelli 15. gr. ekki lengur nauðsynlegar til að ná þeim markmiðum sem mælt er fyrir um í 1. mgr. ákvæðisins beri tafarlaust að láta af þeim. Er þetta einnig í samræmi við ákvæði 2. ml. 2. mgr. 13. gr. lögreglulaga, þar sem segir að lögreglu beri að gæta þess að fólki verði ekki gert tjón, miski eða óhagræði framar en óhjákvæmilegt er eftir því sem stendur á.

Í tengslum við framangreint, sem og í þeim tilgangi að öðlast gleggri mynd af því sem verkefnastjórn var falið að athuga, fundaði verkefnastjórn með Helga Valberg, yfirlögfræðingi ríkislögreglustjóra, og Sigrúnu Karlsdóttur, náttúruvárstjóra hjá Veðurstofu Íslands. Í þessu samhengi var einnig rætt við Einar Pálsson hjá Vegagerðinni í tengslum við framkvæmd

vegalokana. Á fundi verkefnastjórnar þann 1. mars sl. greindi Sigrún Karlsdóttir m.a. frá tilgangi daglegra funda sem eru haldnir á Veðurstofu Íslands og heimild viðbragðsaðila til að nýta sér þá. Sigrún talaði um að upplýsingar sem farið er yfir á umræddum fundum, hvort sem er munnlegar eða skriflegar, eru til dæmis lagðar til grundvallar þegar Vegagerðin metur hvort þurfi að grípa til vegalokana á grundvelli fyrrnefnds ákvæðis vegalaga nr. 80/2007. Þá fjallaði Sigrún einnig um sértæk verkefni sem Veðurstofa Íslands vinnur samkvæmt samningi, svo sem sértækar upplýsingar um ákveðna vegakafla þar sem er mikil snjóflóðahætta. Þá lýsti Einar Pálsson því hvernig upplýsingar frá Veðurstofu Íslands, hvort sem um er að ræða almenn eða sértæk verkefni, eru meðal þess sem lagt er til grundvallar ákvarðanatöku um lokun vega með tilliti til viðbragðsáætlunar sem Vegagerðin hefur sett sér, svo sem hvað varðar tiltekinn vindstyrk, hálfu og/eða skafrenning á tilteknu svæði, sem er þó ávallt háð mati á atvikum og aðstæðum hverju sinni. Líkt og bent var á framar í þessari umfjöllun var verkefnastjórn ekki falið að fjalla með ítarlegum hætti um framkvæmd aðgerða sem koma til álita við tímabundnar lokanir á fjölsóttum ferðamannastöðum, svo sem hvað samskipti stofnana og viðbragðsáætlanir varðar. Hins vegar er ljóst að það verklag sem stuðst er við í tengslum við vegalokanir, bæði hvað varðar miðlun vísindalegra gagna frá Veðurstofu til viðbragðsaðila, sem og það heildarmat á aðstæðum í aðdraganda vegalokana, yrðu að öllu líkindum með svipuðu sniði og ákvarðanataka lögreglu við tímabundna lokun á fjölsóttum ferðamannastað á grundvelli fyrrnefndrar heimildar 15. gr. lögreglulaga. Í þessu samhengi má benda á f.- lið 2. mgr. 1. gr. lögreglulaga þar sem kveðið er á um hlutverk lögreglu að starfa í samvinnu við önnur stjórnvöld og stofnanir sem hafa með höndum verkefni sem tengjast starfssviði lögreglu, þ.e. með

þeim fyrirvara að lög eða stjórnvaldsfyrirmæli séu því ekki til fyrirstöðu. Sem dæmi má nefna samskipti lögreglu við ýmsar stofnanir í tengslum við almannavarnir. Vitanlega er lögreglu ekki ætla að hafa afskipti af innra skipulagi björgunarsveita þrátt fyrir að lögregla fari með yfirstjórn björgunar á landi, sbr. 3. mgr. 6. gr. lögreglulaga, en vegna lögbundins hlutverks þessara aðila leiðir það af sjálfu sér að náðið samstarf þeirra á milli skipti miklu við vel heppnuð störf. Þannig má fullyrða að aukið samstarf lögreglu með stofnunum sé einnig til þess fallið að auka möguleika á árangri í forvörnum gegn slysum á fjölsóttum ferðamannastöðum, sem og fyrirbyggjandi löggæslu, og haft þannig bein áhrif á fækkun slysa án þess að grípa þurfi til tímabundinna lokana á fjölsóttum ferðamannastöðum. Þrátt fyrir framangreinda heimild í lögreglulögum verður að telja að æskilegt kunni að reynast að kveða á um sértækari ráðstafanir í laga- og reglugerðarákvæðum, sem kunna eftir atvikum að gera minni kröfur til hættustigs og leggja jafnframt jákvæðar skyldur til tiltekinna ráðstafana sem geta eftir atvikum falið í sér önnur viðbrögð en leiða beinlínis af lokunum eða rýmingum sem framfylgt yrði af handhöfum lögregluvalds. Í því samhengi er einnig tilefni til að skilgreina viðeigandi viðbragðsaðila. Einnig kann að reynast nauðsynlegt í því samhengi að skilgreina betur ábyrgð landeigenda eða annarra ferðaþjónustuaðila sem hafa rekstrartekjur af hagnýtingu umræddra svæða. Á það einkum við á stöðum þar sem ásókn ferðamanna er sem mest og líklegt þykir að nauðsynlegt sé að með reglubundnum hætti þurfi að grípa til einhvers konar fyrirbyggjandi ráðstafana í því skyni að tryggja öryggi almennings. Með því er fyrst og fremst átt við að æskilegt sé að skilgreina staðbundin áhættuviðmið og viðbragðsáætlanir við þeim sem gætu tryggt öryggi ferðamanna. Lokanir og takmarkanir á aðgengi fólks að tilteknum svæðum ætti ávallt að skoða sem neyðarúrræði þar sem öðrum

ráðstöfunum væri ekki við komið. Ljóst er að staðbundnum áhættuviðmiðum og viðbragðsáætlunum verður ekki viðkomið án umfangsmikils samráðs við stofnanir, hagsmuna- og viðbragðsaðila. Við þróun slíkra áætlana þarf einnig að gæta að því að heimildir lögreglu til beitingar 15. gr. lögreglulaga verði á engan hátt skertar.

### 3.5 Sjónarmið um þörf á sértækari heimildarákvæðum

Líkt og fram hefur komið er það mat verkefnastjórnar að 15. gr. lögreglulaga veiti lögreglu nú þegar heimild til að rýma ferðamannastaði og/eða takmarka aðgengi að þeim við vissar kringumstæður. Um er að ræða almenna valdbeitingarheimild sem heimilar tilteknar ráðstafanir lögreglu í því skyni að afstýra yfirvofandi hættu og/eða tryggja öryggi almennings. Ljóst er að það er ekki einungis á forræði lögregluyfirvalda að tryggja öryggi ferðamanna hér á landi. Í því samhengi telur verkefnastjórn brýnt að aukið samráð eigi sér stað milli viðeigandi undirstofnana og stjórnvalda til að áhættumeta og skilgreina þekkt áhættusvæði í því skyni að unnt sé að útbúa skilvirkar viðbragðsáætlanir viðeigandi viðbragðsaðila án þess að til lokana komi þegar önnur úrræði koma til álita. Í því samhengi er ljóst að virkt samráð þarf að eiga sér stað við lögregluumdæmi og almannavarnir til að slíkar ráðstafanir þjóni markmiði sínu og séu raunverulega til bóta.

Þegar um er að ræða þekkt áhættusvæði, svo sem Reynisfjöru, þar sem líkur á endurteknum og/eða sértækum ráðstöfunum eru miklar, kann að vera tilefni til, í ljósi þeirra neyðarheimildar sem 15. gr. lögreglulaga er, að skilgreina nánar tiltekin áhættuviðmið og viðbrögð við þeim. Eðlilegt væri að fjalla um slíkar heimildir í sérlögum sem fælu jafnframt í sér reglugerðarheimild til nánari útfærslu. Í ljósi verndarhagsmuna



hneigjast rök til þess að slík reglugerð væri á forræði ráðherra ferðamála. Hins vegar er ljóst, m.a. með hliðsjón af verkefnaskiptingu ráðherra, að slík reglugerð yrði vart innleidd án samráðs við og samþykkis dómsmálaráðherra.

Þörf á slíkum sérlögum verður m.a. að skoða með hliðsjón af lögmætisreglu, fyrirsjáanleika og aukinni eða sértækari öryggisþörf. Þá kann að vera tilefni til að skilgreina hlutræn áhættuviðmið svo unnt sé að grípa til fyrirbyggjandi ráðstafana áður en sýnileg hættu myndast. Að mati verkefnastjórnar yrði ákjósanlegt að slíkar aðgerðir viðbragðsaðila ættu sér nægjanlega lagastoð án þess að grípa þyrfti til beitingar lögregluvalds í öllum tilvikum í því skyni að afstýra hættu og tryggja öryggi almennings.

Líkt og fram hefur komið telur verkefnastjórn að óhentugt kunni að reynast að skilgreina almenn öryggisviðmið í lögum og/eða reglugerðum um áhættu eða viðbrögð á fjölsóttum ferðamannastöðum á landsvísu, án þess að þegar hafi verið framkvæmd fullnægjandi greining á þeim staðbundnu hættum sem umrædd ákvæði ættu að ná til. Að mati verkefnastjórnar kann hins vegar að vera tilefni til að skilgreina staðbundin áhættusvæði sem lögbærum yfirvöldum yrði gert skylt að áhættumeta sérstaklega og útbúa sérstakar viðbragðsáætlanir á grundvelli slíks mats sem tækju þá mið af aðstæðum hverju sinni. Við nánari skilgreiningu á hvað teljist til staðbundinna áhættusvæða hverju sinni yrði að eiga sér stað reglubundið samráð milli viðeigandi stofnana, viðbragðsaðila og stjórnvalda.

Í reglugerð yrði jafnframt hægt að kveða á um skyldu til að framkvæma áhættumat vegna framangreindra áhættusvæða. Í slíku áhættumati væri unnt að skilgreina hlutræn lágmarksviðmið sem fælu í sér líkindi á yfirvofandi hættu. Á grundvelli áhættumats væri einnig unnt að útbúa viðeigandi

viðbragðsáætlun sem væri ætlað að draga sérstaklega úr atviks- og/eða svæðisbundnum áhættuþáttum.

Þá væri einnig hægt að kveða nánar á um skilgreiningu áhættusvæða í reglugerð, sem og skyldu til að framkvæma áhættumat og viðbragðsáætlun. Leiði slík viðbrögð til rýmingar á fólki eða takmarkana á aðgengi gætu slíkar aðgerðir eftir atvikum verið framkvæmdar af viðbragðsaðilum með vísan til sérstakrar lagaheimildar, eða af lögreglu með vísan til áðurnefndrar heimildar 15. gr. lögreglulaga. Til að slíkar aðgerðir þjóni markmiði sínu er mikilvægt að kveðið sé á um reglubundna endurskoðun áhættumats og viðbragðsáætlana með hliðsjón af nauðsyn aðgerða og reynslu viðbragðsaðila á umræddu tímabili.

Við nánari skilgreiningu og útfærslu á því hverjir teljist viðeigandi viðbragðsaðilar þarf jafnframt að taka afstöðu til staðbundinna þátta og skilgreina ábyrgð annarra aðila á borð við landeigendur og ferðaþjónustufyrirtækja sem hafa hag af því að hagnýta umrædd svæði í atvinnuskyni

## 4. Niðurstöður

Samkvæmt skipunarbréfi var verkefnastjórn falið það hlutverk að skilgreina eftir því sem kostur er hvaða fjölsóttu ferðamannastaðir teljast geta ógnað lífi fólks umfram aðra við vissar kringumstæður. Þá var verkefnastjórn falið að athuga hvaða laga- og/eða reglugerðarheimildum sé hægt að beita við lokanir á fjölsóttum ferðamannastöðum þegar öryggi og lífi almennings er stefnt í hættu, sem og hvort þörf sé á laga- og/eða reglugerðarbreytingum í þeim tilgangi að loka fjölsóttum ferðamannastöðum þegar öryggi og lífi almennings er fyrirsjáanlega stefnt í hættu.

Auknum fjölda ferðafólks fylgja óhjákvæmilega áskoranir, bæði hvað varðar álag á áfangastaði og mönnun í ferðaþjónustu, en ekki síst öryggismál og mikilvægi þess að tryggja öryggi ferðamanna á Íslandi árið um kring. Þrátt fyrir fjölgun alvarlegra slysa á ferðafólki hefur engu að síður verið unnið gott starf í slysavörnum innan ferðaþjónustunnar á undanförunum árum, og er óhætt að fullyrða að öryggismál og fækkun slysa er sameiginlegt markmið stjórnvalda sem og allra hagaðila innan íslenskrar ferðaþjónustu.

Hér á landi er ekki til staðar stök stjórnsýslustofnun sem ber ábyrgð á öryggi ferðamanna. Eðli málsins samkvæmt sinna ýmsar undirstofnanir þó lögbundnu hlutverki sem á einn veg eða annan sjá um verkefni sem með beinum eða óbeinum hætti geta haft áhrif á öryggi almennings og ferðamanna. Má í því samhengi nefna stofnanir sem hafa lögbundið greiningarhlutverk á borð við Veðurstofu Íslands og almannavarnanefndir. Þá eru ýmsar stofnanir sem sinna leyfisveitingum og gæðastjórnun á ríkis- og sveitarstjórnarstigi s.s. heilbrigðisnefndir, sýslumenn og Ferðamálastofa. Þá hefur

Ferðamálastofa einnig eftirlit með ferðapjónustuaðilum og starfsemi þeirra, auk heimilda til að afturkalla starfsleyfi í þeim tilvikum að öryggisáætlunum og viðbúnaði sé áfátt.

Líkt og rakið er í þriðja kafla er nú þegar að finna heimild fyrir lögreglu í 1. og 2. mgr. 15. gr. lögreglulaga til að loka aðgengi að fjölsóttum ferðamannastöðum eða takmarka aðgengi að þeim vegna öryggissjónarmiða. Að mati verkefnastjórnar er á hinn bóginn óhentugt að styðjast við jafnvíðtækar og matskenndar valdbeitingaheimildir í öllum tilvikum. Á það sérstaklega við í tilvikum og aðstæðum þar sem fyrirséð er að viðbragðsaðilar þurfi að grípa til einhvers konar öryggisráðstafana með reglubundnum hætti, þá sér í lagi þar sem fyrirliggjandi áhættumatsgreining bendir til þess að sama markmiði verði betur náð með öðrum og sértækari aðferðum sem þurfa ekki að fela í sér beitingu lögregluvalds né aðkomu annarra viðbragðsaðila og stjórnvalda til undirbúnings aðgerða og/eða framkvæmdar þeirra.

Í ljósi þess að óhentugt kann að reynast að innleiða almenn öryggisviðmið í þessu efni í laga- og/eða reglugerðarákvæði, samanber umfjöllun í kafla 3.2, verða viðbragðsáætlanir og áhættumat að taka mið af tilviksbundnum þáttum hverju sinni. Með vísan til þess sem að framan greinir telur verkefnastjórn að skoða þurfi sérstaklega þekkt áhættusvæði þar sem líklegt er að oft þurfi að grípa til rýmingar, takmörkunar á aðgengi ferðafólks eða annarra sértækari aðgerða til að tryggja öryggi almennings. Á slíkum svæðum kann að vera tilefni til að skilgreina lágmarksáhættuviðmið og viðbrögð við þeim, líkt og vikið hefur verið að. Til þess að slík greining geti náð markmiði sínu er nauðsynlegt að skilgreind áhættusvæði og áhættumöt sé endurskoðuð reglulega. Í því samhengi telur verkefnastjórn æskilegt að kveðið sé á um skilgreiningu áhættusvæða í

reglugerð. Í slíkri reglugerð yrði lagður grundvöllur að áhættumati sem myndi skilgreina aðstæður sem ættu eða gætu kallað á fyrirfram ákveðnar aðgerðir viðbragðsaðila. Með hliðsjón af staðbundinni þekkingu má telja að slíkum verkefnum kunni að vera best til komið hjá staðbundnum almannavarnanefndum sveitarfélaga með aðkomu annarra stjórnvalda eftir atvikum.

Í því samhengi kann í einhverjum tilvikum að vera æskilegt að viðbragðsaðilar geti gripið til þess að rýma ferðamannastaði eða grípa til annarra ráðstafana ef líklegt þykir að hættuástand kunni að skapast án tillits til þess hvort að slík hætta hafi raungerst líkt og vikið er að í kafla 3.3.

Með vísan til lögmætisreglu, samanber umfjöllun í kafla 3.1, þyrfti slík reglugerð að eiga sér stoð í lögum. Í því samhengi þyrfti að skoða forsendur fyrir því að leggja fram frumvarp til sérlaga um öryggi ferðamanna á fjölsóttum ferðamannastöðum. Markmið laganna yrði að vinna gegn tjóni og slysum og efla varnir á nánar skilgreindum svæðum. Í lögunum yrði nánar kveðið á um skyldu viðeigandi stofnana til að framkvæma staðbundin áhættumöt og viðbragðsáætlanir. Þá yrði kveðið á um sérstaka reglugerðarheimild sem kvæði á um nánari framkvæmd laganna, svo sem skilgreiningu áhættusvæða og nauðsynlega aðkomu viðbragðsaðila og stjórnvalda. Í lögunum yrði jafnframt kveðið á um sérstakar heimildir stjórnvalda til að grípa til tiltekinna öryggisráðstafana, svo sem rýmingar svæða og tímabundinna takmarkana á aðgengi að þeim. Slíka fyrirmynd er nú þegar að finna í lögum nr. 47/1997, um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum.

Með vísan til alls framangreinds leggur verkefnastjórn til að hafin verði vinna við að kanna kosti og möguleika þess að innleiða sambærileg lög um öryggi á fjölförnum

ferðamannastöðum og nú þegar gilda um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum. Verður að telja að sterk rök hnígi til þess að efla varnir og öryggi á þessu sviði með hliðsjón af núverandi öryggisþörf og tíðni slysa. Þá leggur verkefnastjórn til að í kjölfarið verði vinna jafnhliða hafin við smíði reglugerðar á grundvelli hinna nýju laga þar sem nánar eru skilgreind áhættusvæði og skylda til reglubundins áhættumats umræddra svæða. Í atviksbundnu áhættumati væri nánar kveðið á um hlutræn viðmið sem leggja jákvæðar skyldur á viðbragðsaðila til að grípa til viðeigandi ráðstafana sem gætu eftir atvikum falið í sér lokun svæða eða brottflutning fólks með stoð í sérstakri lagaheimild í nýjum lögum eða heimild lögreglu samkvæmt fyrrnefndri 15. gr. lögreglulaga, líkt og fjallað var um í kafla 3.3. Við þróun slíkra áætlana þarf einnig að gæta að því að heimildir lögreglu til beitingar 15. gr. lögreglulaga verði á engan hátt skertar. Mæli áhættumat með því væri hægt að víkja frá skilyrði um bráða og yfirvofandi hættu til að grípa til ráðstafana. Með því móti væri viðbragsaðilum gert kleift að grípa til viðeigandi aðgerða eftir því sem tilefni kallar á hverju sinni.

Líkt og rakið var í öðrum kafla þessarar samantektar liggja ekki fyrir miðlægar upplýsingar um slysatíðni með tilliti til fjölda ferðafólks á hverjum stað fyrir sig. Af því leiðir að erfitt er að skilgreina með tæmandi hætti hvaða svæði eigi að teljast til áhættusvæða án frekari greiningar. Verkefnastjórn leggur engu að síður til að hafist verði handa við að áhættumeta eftirfarandi svæði: Fimmvörðuháls, Laugaveg, Þingvelli, Stuðlagil, Reynisfjörur, Sólheimasand, Sólheimajökul, Hvannadalshnjúk, Reykjadal og Djúpalónssand.

Verði sú leið farin að kveða á um skyldu til að áhættumeta skilgreind áhættusvæði og útbúa viðbragðsáætlanir í samræmi við þær mun fylgja því aukinn kostnaður. Mikilvægt er að

kostnaðarmeta slíkar aðgerðir með hliðsjón af öryggisþörf svo að tryggt sé að viðbragðsaðilum sé tryggt nægjanlegt fjármagn til að mæta auknum kröfum.

