

148. löggjafarþing 2017–2018.
Þingskjal x — x. mál.
Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

Um breytingu á lögum nr. 85/2007, um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald, með síðari breytingum

Frá ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 1. mgr. 3. gr. laganna:

- a. Orðin „og er í hans eigu“ í 2. másl. falla brott.
- b. Við bætist nýr másl. sem verður 3. másl., svohljóðandi: Þinglýst eignarhald er jafnframt skilyrði skráningar heimagistingar.

2. gr.

Í stað orðsins „starfsemi“ í 1. mgr. 22. gr. laganna kemur: veitingastarfsemi

3. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 1. mgr. 22. gr. a. laganna:

- a. Við bætist nýr másl., sem verður 1. másl., svohljóðandi: Sýslumaðurinn á höfuðborgarsvæðinu getur lagt stjórnvaldssektir á hvern þann sem rekur leyfisskylda gististarfsemi án tilskilins leyfis sbr. 7. gr.
- b. Á eftir orðunum „Sýslumaður getur“ kemur: einnig.

4. gr.

Á eftir 1. mgr. 22. gr. a. laganna kemur ný málsgrein, sem orðast svo: Við ákvörðun um stjórnvaldssekt vegna rekstrarleyfisskyldrar gististarfsemi er sýslumanni heimilt að afla gagna með sjálfstæðri rannsókn. Sýslumaður getur leitað atbeina lögreglu við öflun slíkra gagna.

5. gr.

Við 2. mgr. 22. gr. a. laganna, bætist nýr máslíður, svohljóðandi: Þá er sýslumanni heimilt að leggja stjórnvaldssektir á aðila sem skila ekki nýtingaryfirliti skv. 2. mgr. 13. gr.

6. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi. Ákvæði 1. gr. öðlast þó ekki gildi fyrr en 1. janúar 2019.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarpið er samið í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu. Breytingar á lögum um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald voru síðast lagðar fram á 146. löggjafarþingi með

lögum nr. 67/2016, sem tóku gildi þann 1. janúar 2017. Löggjöfin fól í sér töluverðar breytingar á fyrirkomulagi leyfisveitinga fyrir veitinga- og gististaði, svo sem með tilkomu skráningarskyldu vegna heimagistingar, ótímabindingu rekstrarleyfa og afnámi leyfisskyldu fyrir tiltekinn flokk veitingastaða.

Í frumvarpi þessu eru lagðar til þrenns konar breytingar, sem allar varða starfssvið leyfisveitanda, það er Sýslumannsins á höfuðborgarsvæðinu. Í fyrsta lagi varðandi skráningu heimagistingar og í öðru lagi varðandi samræmingu á málsmeðferð og ákvörðun sekta milli skráningarskyldra og rekstrarleyfisskyldra aðila vegna leyfisskyldrar gististarfsemi annars vegar og skráningarskyldrar heimagistingar hins vegar. Í þriðja lagi er lögð til breyting varðandi eftirlit með skilum á nýtingaryfirlitum einstaklinga sem leigja út húsnæði sitt og skrá undir heimagistingu.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Heimild til útleigu fasteignar í skráðri heimagistingu í allt að 90 daga á ári hefur verið virk frá 1. janúar 2017. Þann 1. júní 2017 felldi umhverfis- og auðlindaráðuneytið niður kröfu um starfsleyfi heilbrigðisnefndar fyrir heimagistingu. Í kjölfarið varð töluverð aukning í nýtingu heimildar til heimagistingar og árið 2017 samþykkti Sýslumaðurinn á höfuðborgarsvæðinu 1059 skráningar á heimagistingu. Eftirliti með heimagistingu er eingöngu sinnt af Sýslumanninum á höfuðborgarsvæðinu.

Samkvæmt upplýsingum frá sýslumanni móttók embættið 339 ábendingar um óskráða eða leyfisskylda gististarfsemi árið 2017 og 120 áskoranir hafa verið sendar með stefnuvottum til einstaklinga og lögaðila vegna óskráðrar leyfisskyldrar starfsemi. Þá voru 54 mál send til ákærusviðs lögreglu árið 2017 þar sem um er að ræða rekstrarleyfisskylda starfsemi lögaðila sem ekki eru handhafar leyfis.

Athugasemdir hafa verið gerðar vegna skorts á nægjanlegu eftirliti með heimagistingu einstaklinga. Þeim athugasemdum var mætt með auknu fjármagni til að efla svokallaða heimagistingarvakt sem starfrækt er á vegum Sýslumannsins á höfuðborgarsvæðinu. Einnig hafa verið gerðar athugasemdir vegna takmarkaðs eftirlits með leyfisskyldum rekstraraðilum, auk þess sem óhagræði og aukinn kostnaður sé talinn felast í því að ólögleg rekstrarleyfisskyld gististarfsemi í atvinnuskyni heyri undir átta embætti lögreglustjóra.

Þær efnislegu breytingar sem lagðar eru til í þessu frumvarpi eru þrenns konar og eru allar til komnar vegna áskorana tengdum heimild til starfrækslu heimagistingar sem tók gildi þann 1. janúar 2017. Sem fyrr segir varða breytingarnar allar starfssvið Sýslumannsins á höfuðborgarsvæðinu og miða annars vegar að því að bæta ferlið við skráningu og eftirlit með heimagistingu og hins vegar að samræma betur málsmeðferð og ákvörðun sekta milli leyfisskyldrar gististarfsemi og skráningarskyldrar heimagistingar.

3. Meginefni frumvarpsins.

Í fyrsta lagi er lögð til breyting á ákvæði um skráningu heimagistingar. Í öðru lagi breyting á ákvæðum um málsmeðferð einstaklinga og lögaðila vegna brota á lögnum sem varðað geta sektum. Í þriðja lagi er lögð til breyting á ákvæðum um eftirlit sýslumanns í tengslum við skil skráðra einstaklinga á nýtingaryfirlitum, sem einstaklingum sem skrá heimagistingu, ber að skila í lok hvers almanaksárs, samkvæmt núgildandi löggjöf. Þær breytingar sem lagðar eru til munu ekki koma til með að hafa áhrif á önnur lög.

3.1. Skráning heimagistingar.

Með breytingunni er lagt til að skráning heimagistingar verði bundin við þinglýst eignarhald og lögheimili. Samkvæmt núgildandi löggjöf er skráningin eingöngu bundin við lögheimili, sbr. 13. gr. laganna.

Frá árinu 2017 hefur sýslumaður orðið þess var að einstaklingar skrá lögheimili til málamynda í þeim tilgangi að geta skráð eignina til heimagistingar. Sem dæmi: Rekstraraðilinn A er þinglýstur eigandi fasteignarinnar B. Eigandi A sækir um að færa lögheimili sitt á fasteignina B. Degi síðar skilar eigandi A inn umsókn til sýslumanns um skráningu heimagistingar á fasteignina B.

Markmiðið með að binda skráningu heimagistingar við þinglýst eignarhald, auk lögheimilis, er að koma í veg fyrir slíkar lögheimilisskráningar til málamynda.

3.2. Samræmd málsmeðferð milli rekstrarleyfisskyldra og skráningarskyldra aðila.

Með breytingunni er lagt til að leyfisveitandi geti lagt stjórnvaldssektir á hvern þann sem rekur leyfisskylda gististarfsemi án tilskilins leyfis, sbr. 7. laganna. Samkvæmt núgildandi löggjöf ber leyfisveitanda að senda slík brot áfram til embættis þess lögreglustjóra þar sem brot var framið.

Samkvæmt núgildandi löggjöf hefur sýslumaður heimild til að beita einstaklinga stjórnvaldssektum vegna brota á skráningarskyldu heimagistingar. Heimildin kom inn með fyrrnefndum breytingarlögum nr. 67/2016 og hefur verið virk frá 1. janúar 2017. Heimildina má finna í 22. gr. a. laganna. Stjórnvaldssektir geta numið frá 10 þús. kr. til 1 m. kr. fyrir hvert brot sbr. 3. mgr. 22. gr. a. laganna. Með „hverju broti“ er átt við hverja sannanlega selda gistinótt umfram það sem lögin heimila. Ef um er að ræða alvarlegri brot á lögnum, svo sem leyfislaus rekstrarleyfisskylda gististarfsemi, þarf lögreglustjóri, samkvæmt núgildandi löggjöf, að gefa út sérstaka ákæru. Miðað við réttarframkvæmd geta rekstraraðilar búist við að fá 50 þús. kr. til 100 þús. kr. sekt fyrir slíkt brot.

Þessi munur á málsmeðferð rekstrarleyfisskyldra og skráningarskyldra aðila getur auðveldlega leitt til ólíkrar niðurstöðu eftir því hvort um er að ræða rekstrarleyfis- eða skráningarskylda starfsemi. Samkvæmt núgildandi löggjöf má búast við að hærri sekt liggi við því að stunda óskráða heimagistingu en ólöglega rekstrarleyfisskylda starfsemi í atvinnuskyni. Þá hefur reynslan leitt í ljós að leyfislaus rekstrarleyfisskyld gististarfsemi leiðir sjaldnast til útgáfu ákæru. Þess í stað hafa aðilar gengist undir lögreglusekt. Enn fremur hefur reynslan sýnt fram á að mál vegna slíkra brota hafa dagað uppi hjá lögreglu, sem þarf meðal annars, að forgangsraða verkefnum með tilliti til alvarleika brota og öryggis- og löggæslusjónarmiða.

Markmiðið með að samræma málsmeðferð milli rekstrarleyfisskyldra skráningarskyldra aðila er að koma í veg fyrir ólíkar niðurstöður vegna sambærilegra brota, flýta málsmeðferð og draga úr kostnaði sem hlýst af formlegri og kostnaðarsamri ákærumeðferð fyrir dómstólum. Þá er ljóst, að þrátt fyrir að sambærilegur sektarkvarði yrði lagður til grundvallar fyrir skráningarskylda og leyfisskylda starfsemi, má ætla að þyngri fésektum verði beitt á rekstrarleyfisskylda aðila í ljósi þess að sýnileg brot eru í flestum tilfellum fleiri, auk þess sem brotin eru oftast alvarlegri í skilningi laganna. Af því leiðir að málefnaleg sjónarmið lægju til grundvallar um beitingu þyngri fésekta.

Hægt er að samræma viðurlög vegna þessara tveggja brota, þannig að bæði brotin varði stjórnvaldssektum, án breytinga á almennum hegningarlögum eða öðrum lögum. Í eftirliti sýslumanns með skammtímaleigu er oft á tíðum ekki fyllilega ljóst í upphafi máls hvort um er að ræða rekstrarleyfisskylda eða skráningarskylda starfsemi. Sýslumaður hefur nú þegar heimild til að afla gagna vegna skráningarskyldrar gististarfsemi. Til hagræðingar er lagt til að skerpt sé á því að sýslumanni sé heimilt að afla sjálfur gagna sem lögð geta verið til

grundvallar ákvörðun, hvort heldur sem um er að ræða rekstrarleyfisskylda eða skráningarskylda gististarfsemi.

3.3. Eftirlit með skráðum aðilum.

Með breytingunni er lagt til að leyfisveitanda verði heimilt að beita stjórnvaldssektum ef aðili með skráða heimagistingu fellst ekki á að skila inn nýtingaryfirliti.

Samkvæmt 2. mgr. 13. gr. laganna er aðilum með skráða heimagistingu skylt að skila inn nýtingaryfirliti við lok hvers almanaksárs. Nýtingaryfirlit hefur að geyma yfirlit yfir þá daga sem húsnæðið var leigt út ásamt upplýsingum um leigutekjur. Þannig er leyfisveitanda ætlað að hafa eftirlit með að skráðir aðilar haldi sig innan þeirra marka sem lögin kveða á um. Af þeim 1059 skráningum sem sýslumaður samþykkti árið 2017 skiluðu 226 einstaklingar inn nýtingaryfirliti. Engin eiginleg viðurlög hafa verið við því að vanrækja skil á nýtingaryfirliti. Sýslumaður hefur því ekki haft önnur úrræði en að senda viðkomandi póst og óska eftir að skráður einstaklingur skili nýtingaryfirliti.

Markmiðið með breytingunni er að veita sýslumanni úrræði til að knýja fram skil á nýtingaryfirliti með að leggja stjórnvaldssektir á aðila sem eru með skráða heimagistingu en skila ekki inn nýtingaryfirliti.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarpið gefur ekki tilefni til að skoða samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

5. Samráð.

Haft var samráð við sýslumanninn á höfuðborgarsvæðinu, dómsmálaráðuneytið og umhverfis- og auðlindarráðuneytið við vinnu frumvarpsins. Þá voru áformaskjöl vegna lagasetningar send í samráðsgátt.

6. Mat á áhrifum.

Verði frumvarpið að lögum munu verkefni sem hvíla á lögreglustjórum vegna brota á rekstrarleyfisskyldri gististarfsemi færast undir verksvið Sýslumannsins á höfuðborgarsvæðinu.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Ákvæðið er viðbót við 1. mgr. 3. gr. laganna. Í ákvæðinu er lagt til að skráning heimagistingar verði bundin við þinglýst eignarhald auk þess að vera áfram bundin við lögheimili einstaklings. Þessi regla er í samræmi við meginreglu leiguréttar um að framleiga húsnæðis sé óheimil án samþykkis þinglýsts eiganda.

Þannig þarf einstaklingur sem hyggst nýta heimild til skráningar heimagistingar að hafa lögheimili og vera þinglýstur eigandi þeirrar eignar sem skráð er undir heimagistingu.

Ef einstaklingur hyggst skrá eign til heimagistingar í einni annarri fasteign, sem hann hefur til persónulegra nota, án þess að hafa þar skráð lögheimili, svo sem í frístundabyggð, er eingöngu gerð krafa að viðkomandi sé þinglýstur eigandi þeirrar eignar.

Um 2. gr.

Með ákvæðinu er leyfisskyld gististarfsemi undanþegin lögreglusekt.

Um 3. gr.

Ákvæðið er viðbót við 1. mgr. 22. gr. a. laganna. Samkvæmt ákvæðinu verður Sýslumanninum á höfuðborgarsvæðinu heimilað að leggja stjórnvaldssektir á hvern þann sem rekur leyfissskylda gististarfsemi án tilskilins leyfis sbr. 7. gr. laganna.

Upphæð stjórnvaldssekta miðast við 10. þ. kr. til 1. m. kr. fyrir hvert brot sbr. 3. mgr. 22. gr. a. laganna. Með „hverju broti“ er átt við hverja sannanlega selda gistinótt umfram það sem heimilt er samkvæmt lögunum.

Við beitingu stjórnvaldssekta verður að líta til þess að óskráð gististarfsemi er í eðli sínu auðgunarbrot. Því er eðlilegt að stjórnvaldssekt nemi ekki lægri fjárhæð en áætlaður ávinningur brots. Við ákvörðun stjórnvaldssekta skal taka tillit til alvarleika brota: svo sem umfangs, ætlaðs ávinnings, ítrekunar og hvort um rekstrarleyfis- eða skráningarskylda starfsemi er að ræða. Við nánari útfærslu sektarfjárhæða skal taka mið af sambærilegum stjórnvaldssektarákvæðum vegna annarra auðgunarbrot.

Þá verður sýslumanni áfram heimilt að leggja stjórnvaldssektir á hvern þann sem rekur heimagistingu án skráningar skv. 13. gr. laganna eða stundar útleigu umfram 90 daga á hverju almanaksári eða fyrir hærri fjárhæð en kveðið er á um í 3. tölul. 4. gr. 1. um virðisaukaskatt.

Um 4. gr.

Samkvæmt ákvæðinu, sem er viðbót við 22. gr. a. laganna, verður sýslumanni heimilt að afla gagna með sjálfstæðri rannsókn og leita atbeina lögreglu við öflun gagna vegna rannsóknarinnar, ef þörf er á. Með ákvæðinu mun formlegt eftirlit með hvers konar rekstrarleyfisskyldri starfsemi færast yfir til sýslumanns frá lögreglustjórum.

Um 5. gr.

Með ákvæðinu er lögð til viðbót við 2. mgr. 22. gr. a. laganna, sem verður að 3. mgr. 22. gr. a. Þannig verður leyfisveitanda heimilt að leggja stjórnvaldssektir á aðila sem vanrækja að skila nýtingaryfirliti skv. 2. mgr. 13. gr. laganna.

Liggi fyrir rökstuddur grunur um að aðili með skráða heimagistingu hafi stundað útleigu lengur en 90 daga á hverju almanaksári eða fyrir hærri fjárhæð en kveðið er á um í 3. tölul. 4. gr. laga um virðisaukaskatt getur leyfisveitandi óskað eftir að viðkomandi skili inn gögnum um viðskiptasögu, svo sem gögnum af bókunarsíðu, eða öðrum gögnum sem sýna fram á hið gagnstæða.

Um 6. gr.

Í 1. gr. er lögð til þrenging á heimagistingarhugtakinu, með því að binda skráningu einnig við þinglýsta eignarheimild. Skráning heimagistingar gildir fyrir almanaksárið og mun 1. gr. laganna því taka gildi við upphaf nýs skráningartímabils, þann 1. janúar 2019. Önnur ákvæði taka gildi þegar í stað.