

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald,
nr. 85/2007, með síðari breytingum (stjórnvaldssektir og eftirlit með gististarfsemi).

Frá ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra.

1. gr.

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

- a. Í stað orðsins „starfsemi“ kemur: veitingastarfsemi.
- b. Í stað orðanna „sbr. 7., 12. og 17. gr.“ kemur: skv. 7. og 12. gr. eða leyfisskylda starfsemi skv. 17. gr. án leyfis.

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 22. gr. a laganna:

- a. Á eftir orðunum „þann sem rekur“ í 1. másl. 1. mgr. kemur: leyfisskylda gististarfsemi án tilskilins rekstrarleyfis, sbr. 7. gr.
- b. Á eftir „13. gr.“ í 2. mgr. kemur: eða skilar ekki nýtingaryfirliti til sýslumanns skv. 2. mgr. 13. gr.
- c. Á eftir 2. mgr. kemur ný málsgrein, svohljóðandi:
Við ákvörðun um stjórnvaldssekt vegna rekstrarleyfisskyldrar gististarfsemi er sýslumanni heimilt að afla gagna með sjálfstæðri rannsókn og leita atbeina lögreglu við öflun slíkra gagna.
- d. Á eftir orðunum „alvarleika brots“ í síðari másl. 3. mgr. kemur: svo sem umfangs, ætlaðs ávinnings, ítrekunarhrifa og hvort um rekstrarleyfis- eða skráningarskylda starfsemi er að ræða. Litið er á hverja selda gistinótt umfram það sem heimilt er samkvæmt lögunum sem sjálfstætt brot.
- e. Á eftir 6. mgr. kemur ný málsgrein, svohljóðandi:
Ráðherra er í reglugerð heimilt að kveða á um að einu sýslumannsembætti sé falið að taka ákvarðanir um stjórnvaldssektir vegna leyfisskyldrar gististarfsemi. Ákvörðun skal tekin að höfðu samráði við þann ráðherra sem fer með málefni sýslumanna.

3. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

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 tvenns konar breytingar sem báðar varða starfssvið sýslumanns. Í fyrsta lagi varðandi samræmingu á málsmeðferð og ákvörðun sekta milli skráningarskyldra og rekstrarleyfisskyldra aðila vegna leyfisskyldrar gististarfsemi annars vegar og skráningarskyldrar heimagistingar hins vegar. Í öðru 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 jókst nýting á heimild til heimagistingar töluvert og árið 2017 samþykkti sýslumaðurinn á höfuðborgarsvæðinu 1059 skráningar á heimagistingu. Eftirliti með heimagistingu hefur eingöngu verið sinnt af sýslumanninum á höfuðborgarsvæðinu.

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

Athugasemdir hafa verið gerðar vegna ónógs eftirlits 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 er óhagræði og aukinn kostnaður talinn felast í því að eftirlit og viðurlög með ólöglegri rekstrarleyfisskyldri gististarfsemi í atvinnuskyni heyri undir níu lögreglustjóraembætti.

Sem fyrr segir varða breytingarnar starfssvið sýslumanns og miða að því að bæta eftirlit með skammtímaleigu og beitingu viðurlaga, auk þess að samræma betur málsmeðferð og ákvörðun sekta milli leyfisskyldrar gististarfsemi og skráningarskyldrar heimagistingar.

3. Meginefni frumvarpsins.

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

3.1. Samræmd málsmeðferð milli rekstrarleyfisskyldra og skráningarskyldra aðila.

Með breytingunni er lagt til að sýslumaður geti lagt stjórnvaldssektir á hvern þann sem rekur leyfisskylda gististarfsemi án tilskilins leyfis, sbr. 7. gr. laganna. Samkvæmt núgildandi

lögum ber sýslumanni að senda slík brot áfram til embættis þess lögreglustjóra þar sem brot var framið.

Samkvæmt nógildandi lögum hefur sýslumaður heimild til að beita einstaklinga stjórnvaldssektum vegna brota á skráningarskylda 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 millj. 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 lögunum, svo sem rekstrarleyfisskylda gististarfsemi án leyfis, þarf lögreglustjóri, samkvæmt nógildandi lögum, 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 nógildandi lögum má búast við að hærri sekt liggja 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 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 og 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 þannig til grundvallar því að beita þyngri fésektum.

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.

3.2. Eftirlit með skráðum aðilum.

Með breytingunni er lagt til að sýslumanni verði heimilt að beita stjórnvaldssektum ef aðili með skráða heimagistingu vanrækir 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 sýslumanni 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 vanræktu 226 einstaklingar að skila 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 því 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 og umhverfis- og auðlindaráðuneytið við vinnslu frumvarpsins. Þá voru áform um lagasetninguna kynnt á fundi ráðuneytisstjóra allra ráðuneyta. Frumvarpsdrögin voru kynnt í samráðsgátt Stjórnarráðsins þann 17. október 2018 í samræmi við 2. mgr. 9. gr. samþykktar ríkisstjórnarinnar. Alls bárust tólf umsagnir. Umsagnaraðilar voru meðal annars Samband íslenskra sveitarfélaga, Sýslumannafélag Íslands, sýslumaðurinn á höfuðborgarsvæðinu, sýslumaðurinn á Vestfjörðum og sýslumaðurinn á Norðurlandi eystra. Einnig bárust umsagnir frá Samtökum fyrirtækja í hótél- og gistiþjónustu og Viðskiptaráði Íslands. Þá funduðu fulltrúar ráðuneytisins með dómsmálaráðuneytinu og umhverfis- og auðlindaráðuneytinu eftir að samráðstíma lauk og við endanlegan frágang frumvarpsins.

Almennt voru umsagnir mjög jákvæðar og tillögum um bætt eftirlit og skýrari ramma um gististarfsemi vel tekið. Þó bárust ábendingar frá umsagnaraðilum sem töldu ýmist gengið of langt eða skammt í breytingartillögum frumvarpsins.

6. Mat á áhrifum.

Verði frumvarpið að lögum munu verkefni sem hvíla á lögreglustjórum vegna brota á rekstrarleyfisskyldri gististarfsemi færast undir verkvið sýslumanns. Nauðsynlegt mun reynast að uppfæra reglugerð með tilliti til umræddra breytinga.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum verða fjárhagsáhrif á afkomu ríkissjóðs óveruleg þar sem ekki er gert ráð fyrir verulegum tekjum í kjölfar samþykktar þess og kostnaði vegna verkefnis verður forgangsraðað innan núgildandi útgjaldaramma.

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið gerði samning við Sýslumanninn á höfuðborgarsvæðinu 27. júní 2018 að upphæð 64 millj. kr. vegna átaks til að efla heimagistingarvakt og gildir hann til 31. júlí 2019. Mikilvægt er að halda verkefninu áfram og finna eftirlitinu farveg. Við lok átaks verður 25 millj. kr. því enn forgangsraðað innan útgjaldaramma sýslumanna og varið í verkefnið árlega ásamt því að í fjármálaáætlun 2020–2024 hefur verið gert ráð fyrir að 25 millj. kr. til viðbótar verði forgangsraðað innan útgjaldaramma málefnasviðs 14 hjá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu. Samtals er útgjaldarammi verkefnis að upphæð 50 millj. kr. á ári. Gert er ráð fyrir að nánari útfærsla eftirlits verði sett með reglugerð, með aðkomu bæði atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis og dómsmálaráðuneytis, og kostnaði verkefnis stýrt þannig að hann rúmist innan 50 millj. kr. árlegs heildaramma verkefnis. Við útfærslu á reglugerð og samhliða því að ákvörðun verður tekin um hvaða sýslumannsembætti taki við verkefninu til lengri tíma verða verkferlar betur útfærðir og hvernig best megi sinna eftirlitinu innan þess fjárhagsramma sem liggur fyrir.

Þá gerir frumvarpið ráð fyrir ríkari heimild til innheimtu stjórnvaldssekta vegna brota á reglum um rekstrarleyfisskylda gististarfsemi sem renna munu í ríkissjóð. Samkvæmt núgildandi lögum geta sektir numið frá 10 þús. kr. til 1 millj. kr. fyrir hvert brot. Erfitt er að áætla

hvaða fjárhæðir geti verið um að ræða en í eðli sínu eru stjórnvaldssektir viðurlög sem eiga að hafa fælingarmátt og því ekki gert ráð fyrir verulegum tekjum af þessari aðgerð til frambúðar.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Með ákvæðinu er leyfisskyld gististarfsemi undanþegin lögreglusekt.

Um 2. gr.

Samkvæmt ákvæðinu verður sýslumanni heimilað að leggja stjórnvaldssektir á hvern þann sem rekur leyfisskylda gististarfsemi án tilskilins leyfis, sbr. 7. gr. laganna.

Upphæð stjórnvaldssekta miðast við 10.000 kr. til 1 millj. kr. fyrir hvert brot, sbr. 3. mgr. 22. gr. a laganna. Með „hverju broti“ er átt við hverja selda gistinótt umfram það sem heimilt er samkvæmt lögnum. Við ákvörðun stjórnvaldssekta ber sýslumanni að líta til umfangs og ætlaðs ávinnings af hinni ólögsmætu starfsemi. Í ljósi þess má ætla að refsiramminn verði í fæstum tilvikum fullnýttur við ákvörðun um upphæð stjórnvaldssektar. Dæmi eru hins vegar um að verðmiklar fasteignir séu boðnar til skammtímaleigu á margföldu verði þess sem þekkist á hefðbundnum skammtímaleigumarkaði. Í því samhengi er ekki talin ástæða til að hrófla við lögbundnu lágmarki eða hámarki stjórnvaldssekta fyrir hvert brot líkt og kveðið er á um í núgildandi lögum.

Við beitingu stjórnvaldssekta skal litið til þess að óskráð gististarfsemi er í eðli sínu brot sem er framið í hagnaðarskyni. 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 skráningar-skylda starfsemi er að ræða. Með þessari upptalningu er ætlunin að skerpa á þeim sjónarmiðum sem ber að líta til við ákvörðun stjórnvaldssekta.

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. laga um virðisaukaskatt, nr. 50/1988.

Lögð er til viðbót við 2. mgr. 22. gr. a laganna, sem verður 3. mgr. 22. gr. a. Þannig verður sýslumanni 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 sýslumaður óskað eftir að viðkomandi skili inn gögnum um viðskiptasögu, svo sem gögnum af bókunarsíðu eða öðrum gögnum sem sýna fram á hið gagnstæða.

Loks er lögð til viðbót við 22. gr. a laganna þar sem sýslumanni er heimilað að afla gagna með sjálfstæðri rannsókn eða leita atbeina lögreglu við öflun gagna vegna rannsóknarinnar, ef þörf er á. Ekki eru gerðar efnislegar breytingar á 1. mgr. 21. gr. laganna. Formlegt eftirlit er eftir sem áður í höndum lögreglu.

Um 3. gr.

Um er að ræða gildistökuákvæði sem þarfnast ekki frekari skýringa.