

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2024-09-20

Närvarande: F.d. justitieråden Eskil Nord och Kerstin Calissendorff
samt justitierådet Marie Jönsson

Avskaffat krav på tillstånd för hotell- och pensionatsrörelser

Enligt en lagrådsremiss den 27 juni 2024 har regeringen (Klimat- och näringslivsdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om hotell- och pensionatsrörelser.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Julia Nordgren.

Förslaget föranleder följande yttrande.

Allmänt

Regeringen föreslår i lagrådsremissen att det nuvarande tillståndskravet för att driva hotell- och pensionatsrörelse av viss omfattning ska ersättas med ett anmälningsskrav. Enligt remissen ska en ny lag ersätta den nu gällande lagen (1966:742) om hotell- och

pensionatsrörelser, men innehållet föreslås delvis bli detsamma. Anledningen till att en ny lag föreslås är att ett stort antal paragrafer skulle behöva ändras, justeras språkligt eller upphävas i den nuvarande lagen. Lagrådet har ingen erinran i sig mot det gjorda valet, det kan tvärtom ses som en god rättsvård att vid mer genomgripande förändringar skapa ny lag. Men som exemplifieras nedan medför den valda lagstiftningstekniken att ett högre krav måste ställas på att även de "överförda" bestämmelserna är genomtänkta och i samklang med de åsyftade förändringarna och eventuellt förändrade förhållanden och synsätt, samt att ledning för rättstillämpningen i lämplig utsträckning lämnas i författningskommentarerna även beträffande dessa. Det bör då beaktas att den lag som upphävs är från 1966 och får antas vara anpassad till de förhållanden som rådde då, dvs. för knappt 60 år sedan.

Tillämpningsområdet för den nya lagen föreslås i sak vara detsamma som i nuvarande lagstiftning, dvs. hotell- och pensionatsrörelser. Det finns i remissen inte någon närmare beskrivning av vad som avses med hotell- respektive pensionatsrörelse eller vad som skiljer dem åt. Definitionen anges för båda vara en yrkesmässig verksamhet som syftar till att tillhandahålla en tillfällig möblerad bostad. Ordet pensionat beskrivs i Svenska Akademiens ordlista och Svensk ordbok som hotell med helinackordering respektive som ett mindre hotell där gästerna normalt är helinackorderade. Enligt Lagrådets uppfattning omfattar begreppet hotellrörelse även pensionatsrörelse. Lagrådet kan också konstatera att begreppet pensionat inte används i nyare lagstiftning. Lagrådet föreslår därför att lagens tillämpningsområde ska vara hotellrörelse och att även rubriken ändras i enlighet med det. Det föranleder även följdändringar av de föreslagna 2, 4 och 6–9 §§.

3 §

I paragrafen anges bl.a. vad en anmälan ska innehålla. Av punkt 5 följer att i anmälan ska anges var rörelsen ska drivas. Det skulle kunna uppfattas som att det är där rörelsen har sitt säte som efterfrågas. Enligt vad Lagrådet har uppfattat vid föredragningen är avsikten att det är uppgift om varje plats där hotellverksamhet bedrivs som anmälan ska innehålla. Eftersom verksamheten kan bedrivs på flera olika hotell på olika platser anser Lagrådet att det vore tydligare att ange att anmälan ska innehålla uppgift om var *verksamheten* ska bedrivs.

6 §

Bestämmelsen, som är likalydande med 10 § i den nu gällande lagen, anger att en hotell- eller pensionatsrörelse ska drivas så att den inte medför fara för allmän ordning och säkerhet. Enligt förslagets 8 § får Polismyndigheten besluta om förbud mot att driva en hotell- eller pensionatsrörelse om det är nödvändigt för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet.

Uttrycket allmän ordning och säkerhet förekommer i ett flertal författningar som samlingsbeteckning för vissa slag av störningar eller brott (se t.ex. 3 kap. ordningslagen och, såvitt gäller allmän ordning, rubriken till 16 kap. brottsbalken). Uttrycket är emellertid inte entydigt utan, såsom också anges på s. 22 i lagrådsremissen, vittomfattande och svårdefinierat.

Det står enligt Lagrådets mening inte klart hur uttrycket ska tillämpas i det nu aktuella sammanhanget, dvs. då det föreskrivs att driften av rörelsen inte ska medföra fara för allmän ordning eller säkerhet. Under avsnitt 9 i remissen sägs, utan närmare precisering, att förbud måste kunna utfärdas om Polismyndigheten vid en eventuell tillsyn eller på något annat sätt finner att det "finns risker ur ett ordnings-

eller säkerhetsperspektiv”, vilket förefaller något tamt, och i författningskommentaren till de föreslagna paragraferna lämnas som ledning endast en hänvisning till prop. 1966:124 s. 83. I den propositionen anges att ”fara för allmän ordning och säkerhet inbegriper fara för all slags brottslighet, även sedlighetsbrott (jfr prop. 1964:128 s. 70), och för samhällsfarlig asocialitet”. Enligt Lagrådets uppfattning är det tveksamt om detta nästan 60 år gamla uttalande om all slags brottslighet i sig fortfarande är aktuellt och knappast i samband med driften av en hotell- och pensionatsrörelse. Det ter sig inte heller rimligt med en så vid beskrivning i förening med den föreslagna sanktionen förbud mot att fortsätta bedriva verksamheten, dvs. en ytterst ingripande sanktion. Även lämpligheten av att i en författningskommentar till en ny lag helt lakoniskt, dvs. utan en uppdaterad och förklarande kommentar, hänvisa till ett mer än 60-årigt propositionsuttalande kan sättas i fråga.

Lagrådet förordar att frågan om utformningen av 6 §, eller i vart fall författningskommentaren, närmare övervägs under den fortsatta beredningen av lagstiftningsärendet.

8 §

Paragrafen reglerar Polismyndighetens befogenhet att förbjuda en hotell- och pensionatsrörelse. Lagrådet föreslår, i enlighet med vad som sagts under 3 § att det förbud som Polismyndigheten ska få besluta om ska avse hotell*verksamheten* (i förekommande fall på viss plats) i stället för rörelsen. Om avsikten är att också en hotellrörelse som bedrivs på flera platser ska kunna förbjudas bör det klargöras samt framgå under vilka förhållanden ett så ingripande förbud kan aktualiseras.

Sanktionssystemet mot överträdelse av den nuvarande 10 § och föreslagna (likalydande) 6 § i förslaget skiljer sig i ett väsentligt

hänseende när det gäller anmälningspliktiga hotell- och pensionatsrörelser. I den nu gällande 19 § kan Polismyndigheten återkalla tillståndet att bedriva rörelsen bl.a. om tillståndshavaren åsidosatt någon bestämmelse som gäller för rörelsen och denne trots uppmaning inte vidtagit rättelse. Ett förbud mot hotell- eller pensionatsrörelse kan endast utfärdas för en rörelse som inte är tillståndspliktig (20 § nuvarande lag), dvs. en verksamhet av mycket liten omfattning.

Som framhålls i remissen utgör ett förbud en betydande begränsning i näringsfriheten. Genom den föreslagna ändringen i sanktionssystemet synes möjligheterna till effektiv rättelse ha blivit mindre flexibla. För närvarande kan en tillståndshavare, sedan tillståndet återkallats, efter en tid ansöka om nytt tillstånd.

Lagrådet anser att det är en ofullkomlighet i lagförslaget att det inte anges hur detta förbud närmare ska motiveras och inte heller om det ska vara tidsbegränsat samt att det inte heller framgår om och i så fall hur den som anser sig ha tagit hand om de brister som förbudet kan antas grundas på ska förfara för att återfå möjligheten att bedriva verksamheten, dvs. för att få förbudet hävt.

Det framgår inte heller vem adressaten för förbudsbeslutet ska vara. Det får antas att adressaten ska vara den som kan efterleva beslutet och som har ansvar för att beslutet iakttas, något som blir särskilt väsentligt om förbudet förenats med vite. Det är angeläget att denna fråga tydliggörs i den fortsatta beredningen av ärendet.

Det som nyss sagts om begreppet allmän ordning och säkerhet aktualiseras också i denna paragraf, där Polismyndigheten får besluta om förbud om det är "nödvändigt för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet." Kravet på nödvändighet anger en viss restriktivitet i tillämpningen och ordet upprätthålla leder närmast

tanken till att det är fråga om att ingripa mot en konkret händelse som innebär fara för allmän ordning och säkerhet. Om det gäller ett fall av en enskild konkret händelse torde i regel annan redan befintlig lagstiftning ge erforderligt stöd för Polismyndigheten eller annan berörd myndighet att ingripa.

Enligt Lagrådets mening bör alltså både frågan om förbud och frågan om möjligheten att kombinera ett förbudsbeslut med vite diskuteras och lagtexten preciseras samt tillföras en utförlig analys i allmänmotiveringen och författningskommentaren innan förslaget kan läggas till grund för lagstiftning.