

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2004-01-19

Närvarande: f.d. regeringsrådet Karl-Ingvar Rundqvist, justitierådet Torgny Håstad och regeringsrådet Göran Schäder.

Enligt en lagrådsremiss den 18 december 2003 (Socialdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i tobakslagen (1993:581).

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av ämnessakkunniga Helena Rosén.

Förslaget föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Allmänt

I den allmänna motiveringen till det föreslagna förbudet mot rökning i restauranger och på andra serveringsställen lämnas under rubriken Skyddet för näringsfriheten och andra fri- och rättigheter en redovisning för bestämmelser i regeringsformen om begränsningar i rätten att driva näring (2 kap. 20 §) och om egendomsskyddet (2 kap. 18 §) samt för Europakonventionens bestämmelser om personers rätt till respekt för sin egendom (artikel 1 i första tilläggsprotokollet). Därvid framhålls att den nu föreslagna regleringen inte avser expropriation eller annat sådant förfogande men att det inte kan uteslutas att det finns fall då vad som sägs i 2 kap. 18 § regeringsformen beträffande markanvändning skulle kunna aktualiseras i de situationer som är i fråga, trots att regleringen inte avser markanvändning som sådan. I

den bedömning som därefter görs i lagrådsremissen mot bakgrund av den lämnade redovisningen anförs att det enligt regeringens mening inte råder någon tvekan om att de åtgärder som nu föreslås som ett mycket viktigt inslag i kampen mot tobaksrökning – som är ett ytterst angeläget samhällsintresse – ryms inom ramen för vad som är tillåtet enligt såväl regeringsformen som Europakonventionen. Såvitt avser 2 kap. 18 § regeringsformen tillfogas att, i den mån bestämmelserna över huvud taget kan anses relevanta, det inte finns någon rätt till ersättning vid inskränkningar i rådigheten över mark och byggnader som motiveras av miljö- eller hälsoskäl.

Vad sålunda andragits ter sig inte i alla delar helt klargörande och kan kanske uppfattas som motsägelsefullt såtillvida, att det å ena sidan inte utesluts att skyddet i 2 kap. 18 § regeringsformen mot inskränkning av markanvändning kan aktualiseras medan det å andra sidan påstås att föreslagna åtgärder utan tvekan ryms inom vad som är tillåtet enligt bl.a. regeringsformen. I anslutning till föredragningen inför Lagrådet har upplysts att vad som åsyftas med passusen om markanvändningsskyddet är tänkbara udda fall då näringen för den som äger fastigheten där restaurangverksamheten bedrivs skulle kunna påverkas negativt av ett rökförbud. Vidare har upplysts att det med uttalandet om de föreslagna åtgärdernas tveklösa förenlighet med regeringsformen framför allt avsetts att framhålla att det som sägs i fråga om angelägna allmänna intressen i grundlagsbestämmelsen utan tvivel är uppfyllt.

Mot bakgrund av vad som förekommit begränsar sig Lagrådet till att konstatera att det i sak inte torde finnas anledning att med hänsyn till här berörda rättighetsbestämmelser invända mot att lagregler införs om ett generellt rökförbud i restauranger och på andra serveringsställen.

Till stöd för det i remissen gjorda uttalandet om avsaknad av rätt till ersättning vid inskränkningar i rådigheten över mark och byggnader när inskränkningarna är motiverade av miljö- och hälsoskäl har hänvisats särskilt till prop. 1997/98:45 del 2 s. 515 och utredningsbetänkandet SOU 2001:19 s. 69 ff. Den förstnämnda hänvisningen gäller Lagrådets yttrande över förslag till miljöbalk. Vid studium av yttrandet framgår dock att den diskussion som där förs inte rimligen kan åberopas som stöd för ett reservationslöst påstående om avsaknad av ersättningsrätt även efter 1994 års ändring av 2 kap. 18 § regeringsformen vid ingrepp av det allmänna som har sin grund i miljö- eller hälsoskäl. Lagrådet pekade i stället i det lagstiftningsärendet bl.a. på det betänkliga i att, i förlitan på riktigheten av gjord ändamålstolkning av grundlagsbestämmelsen, överlämna bestämmandet av ersättningsrätten i dessa principiellt viktiga frågor till rättstillämpningen, varvid någon säker vägledning för hur tillämpningen borde utfalla inte kunde hämtas i sådana tolkningsuttalanden som den lagrådsremissen byggde på. Vad härefter gäller den andra åberopade rättskällan, utredningsbetänkandet, kan sägas att det där finns värdefulla sammanställningar av bakgrunden till regeringsformens egendomsskydd, om den rättsvetenskapliga debatten i samband med 1994 års grundlagsändring samt om diskussionen vid miljöbalkens införande. Betänkandet upptog dock inte några förslag utan kom att begränsas till att redovisa ett antal tänkbara lösningar på problemet i fråga om rätt till ersättning enligt 2 kap. 18 § andra stycket regeringsformen.

På grund av det anförda är det Lagrådets uppfattning att, om inte klarare stöd kan mobiliseras för den i remissen hävdade ståndpunkten, uttalandet i ersättningsfrågan på något sätt bör modifieras.

2 §

I förslaget tas det andra stycket bort, där det anges att rökförbudet enligt första stycket inte gäller serveringslokaler i restauranger och andra serveringsställen. I stället infogas i första stycket en ny punkt (5), vari anges att rökning är förbjuden i restauranger och på andra serveringsställen.

Av författningskommentaren framgår att den nya punkten 5 skall omfatta alla serveringsställen där det förekommer servering av mat eller dryck och där förhållandena medger förtäring på stället. Näringsställen som endast tillhandahåller färdiglagad mat för avhämtning omfattas dock inte av den nya punkten 5. Sådana näringsställen antas i stället vara omfattade av förbudet i nuvarande punkt 6 (nya punkt 7), vilken avser andra lokaler än dem som särskilt omnämnts, om allmänheten har tillträde till lokalerna. Enligt författningskommentaren omfattas inte heller uteserveringar av rökförbudet i den nya punkten 5.

Lagrådet konstaterar att undantaget för uteserveringar inte framgår av lagtexten. Denna bör därför omarbetas, förslagsvis så att det i punkten 5 tilläggs att uteserveringar är undantagna ("utom när serveringen sker utomhus").

6 §

Det föreslagna nya andra stycket öppnar en möjlighet för restauranger och andra serveringsställen att trots det generella rökförbudet inrätta särskilda rökrum. Dessa får endast utgöra en mindre del av serveringsställets yta och de skall vara så belägna att besökare och arbetstagare endast på grund av särskilda skäl skall behöva vistas i dem när rökning pågår. Som exempel på fall då arbetstagare kan

behöva gå in i rökrummen nämns i författningskommentaren att de kan behöva gå in där för att tömma askkoppar eller plocka undan samt att vakter eller annan personal kan behöva ingripa om bråk uppstår i rökrummet.

Lagrådet kan hålla med om att det måste anses föreligga särskilda skäl för de anställda att gå in i rökrummet om det uppstår bråk där inne. Mer tveksamt är det emellertid om det verkligen kan anses föreligga sådana skäl när personalen går in i rökrummet för att tömma askkoppar eller plocka undan. Det senare förefaller Lagrådet snarare vara en regelbundet återkommande syssla. För att lagtexten skall svara mot vad som enligt motivtexten tydligen är avsikten med bestämmelsen vill Lagrådet därför ifrågasätta om inte, såvitt gäller arbetstagarna, orden "då det finns särskilda skäl" borde bytas ut mot ett uttryck som t.ex. "tillfälligtvis" eller "kortare stunder".

Av lagrådsremissens motivtext framgår att avsikten är att rökrummen endast skall användas vid rökning. Det skall således inte vara tillåtet att där bedriva servering eller annan verksamhet, exempelvis spelverksamhet. Inte heller skall gästerna tillåtas ta med sig mat eller dryck in i rökrummet. Dessa restriktioner har emellertid inte intagits i lagtexten. Avsikten är i stället att föreskrifter om rökrummens användning, med stöd av ett bemyndigande i en ny 6 a §, skall kunna utfärdas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Också föreskrifter om rökrummens utformning och ventilation skall kunna meddelas med stöd av bemyndigandet.

Föreskrifter i de senare hänseendena torde kunna behöva bli mycket detaljerade och torde också emellanåt behöva ändras med hänsyn till t.ex. nya byggnormer och införandet av ny teknik. Det förefaller därför lämpligt att dessa frågor regleras i förordningar eller genom myndighetsföreskrifter. Vad däremot gäller rökrummens användning

torde samma behov av flexibilitet inte vara för handen. Med hänsyn till att restriktioner i detta avseende torde vara de som får de mest genomgripande konsekvenserna för serveringarnas gäster vill Lagrådet ifrågasätta om de inte borde framgå redan av lagen. Lagrådet förutsätter att frågan övervägs under den fortsatta beredningen av ärendet.