

Till justitieutskottet

Justitieutskottet har den 28 januari 1999 beslutat att bereda lagutskottet tillfälle att senast den 17 februari 1999 avge yttrande över proposition 1998/99:43 Drograttfylleri och sjöfylleri.

I propositionen föreslås att en nollgräns för narkotika i trafiken införs i lagen om straff för vissa trafikbrott och i järnvägssäkerhetslagen samt i anslutning därtill en ny lag om ögonundersökning vid misstanke om vissa brott i trafiken. Propositionen innehåller vidare förslag om införandet av en gräns om 1,0 promille för alkohol i sjölagens bestämmelse om grovt sjöfylleri. Regeringen uttalar också att frågan om införandet av en promillegräns i bestämmelserna om s.k. enkelt sjöfylleri bör utredas ytterligare.

Lagutskottet har beslutat att avge yttrande över *dels* det avsnitt i propositionen som gäller sjöfylleri (avsnitt 6), *dels* de med anledning av propositionen väckta motionerna 1998/99:Ju11 av Kia Andreasson (mp) och 1998/99:Ju12 av Elver Jonsson m.fl. (fp, v, kd, c, mp) yrkandena 4–6.

Gällande ordning

Enligt 4 § lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott döms den som för ett motordrivet fordon eller en spårvagn efter att ha förtärt alkoholhaltiga drycker i sådan mängd att alkoholkoncentrationen under eller efter färden uppgår till minst 0,2 promille i hans blod eller 0,10 milligram per liter i hans utandningsluft för rattfylleri till böter eller fängelse i högst sex månader. Är brottet att anse som grovt, skall föraren enligt 4 a § dömas för grovt rattfylleri till fängelse i högst två år. Vid bedömande av om brottet är grovt skall särskilt beaktas bl.a. om föraren har haft en alkoholkoncentration som uppgått till minst 1,0 promille i hans blod eller 0,50 milligram per liter i hans utandningsluft.

Sjölagen (1994:1009) innehåller i motsats till trafikbrottslagen inte några promillegränser. För sjötrafikens del infördes först år 1966 en uttrycklig straffbestämmelse med avseende på trafikonykterhet. Nuvarande bestämmelser om sjöfylleri tillkom dels genom en lagändring som trädde i kraft den 1 juli 1991 (prop. 1990/91:128, bet. LU35), dels genom en lagändring som trädde i kraft den 1 januari 1994 (prop. 1993/94:44, bet. JuU11). 1991 års ändring innebar att sjölagens onykterhetsbrott delades in i två svårighetsgrader, sjöfylleri och grovt sjöfylleri. 1994 års lagändring innebar att straffmax-

imum för grovt sjöfylleri höjdes från ett till två års fängelse. Straffet för sjöfylleri är böter eller fängelse i högst sex månader. Straffbestämmelserna överfördes år 1994 oförändrade till den nya sjölagen och togs in i 20 kap. 4 § respektive 5 §.

Bestämmelserna innebär att för sjöfylleri skall den dömas som framfört ett fartyg eller i övrigt på ett fartyg fullgjort en uppgift av väsentlig betydelse för säkerheten till sjöss och därvid varit så påverkad av alkoholhaltiga drycker eller något annat medel att det kan antas att han inte på ett betryggande sätt kunnat utföra vad som ålegat honom. Vid bedömning av om brottet är grovt skall särskilt beaktas om gärningsmannen har varit avsevärt påverkad av alkohol eller något annat medel, om den uppgift som gärningsmannen haft att fullgöra varit särskilt krävande med hänsyn till fartygets egenskaper eller andra omständigheter, eller om framförandet av fartyget inneburit en påtaglig fara för säkerheten till sjöss.

Ett av de uttalade syftena med uppdelningen i sjöfylleri och grovt sjöfylleri var att det skulle komma tydligare till uttryck att vissa gärningar borde bedömas strängare. Samtidigt innebar ändringarna att det gavs utrymme för att göra en mer nyanserad bedömning i påföljdsfrågan med hänsyn till omständigheterna i varje enskilt fall. Ändringarna kan ses som uttryck för den grundläggande tanken att påföljderna för olika slag av trafikonykterhetsbrott i möjligaste mån bör bestämmas efter samma principer. Före 1991 års reform var det endast den förhållandevis vida straffskalan, böter eller fängelse i ett år, som antydde att vissa gärningar borde bedömas strängare än andra.

Tidigare behandling

I samband med 1991 års lagändringar övervägdes frågan om införande av promillegränser för sjötrafiken. I proposition 1990/91:128 gjordes emellertid bedömningen att det då inte fanns ett tillräckligt beslutsunderlag för att lägga fram ett sådant förslag. Departementschefen ansåg det samtidigt angeläget att frågan snarast blev föremål för förnyade överväganden och att en utredning därför borde få i uppdrag att överväga promilleregler till sjöss. Vid riksdagsbehandlingen delade utskottet i sitt av riksdagen godkända betänkande 1990/91:LU35 departementschefens uppfattning. Med hänsyn till vad som anfördes i propositionen utgick utskottet från att direktiven för en utredning på området skulle komma att utformas så att arbetet inriktades på frågan om en promillereglering.

Väg- och sjöfyllerikommittén, som därefter fick i uppdrag att dels göra en utvärdering av bestämmelserna om grovt rattfylleri, dels överväga frågan om införandet av gränsvärden för alkoholkoncentrationen såvitt avser sjöfylleribrottet, presenterade i slutet av år 1992 resultatet av sitt arbete i betänkandet (SOU 1992:131) Grovt rattfylleri och sjöfylleri. När det gäller sjöfylleri som inte är grovt avstyrkte kommittén tanken på införandet av ett nedre gränsvärde för alkoholkoncentrationen i blodet eller utandningsluften. Straffbarheten borde enligt kommittén liksom tidigare prövas genom en s.k. klinisk bedömning. Däremot ansåg kommittén det vara både möjligt och lämpligt att genom ett övre gränsvärde bestämma vad som skall straffas som grovt sjöfylleri. Gränsvärdet borde enligt kommittén överensstämma med det som i

betänkandet föreslogs som ett nytt och lägre värde för grovt rattfylleri, nämligen 1,0 promille alkohol i blodet eller 0,50 milligram per liter utandningsluft. För grovt brott skulle dessutom krävas att det begåtts i en syssla som ställt höga krav på gärningsmannen.

När regeringen i proposition 1993/94:44 Grovt rattfylleri m.m. hösten 1993 tog ställning till kommitténs förslag föreslogs inga promilleregler för sjötrafiken. Regeringen pekade i det sammanhanget på att de svårigheter som är förknippade med införandet av sådana regler till sjöss kan hänföras till de särpräglade och mycket varierande förhållanden som råder inom sjötrafiken. I stället borde Brottsförebyggande rådet ges i uppdrag att utvärdera effekterna av 1991 års ändringar på sjöfyllerilagstiftningens område. När resultatet av en sådan utvärdering föreligger fick frågan om ytterligare skärpningar, t.ex. i form av promilleregler, tas upp på nytt. Det fanns därför enligt regeringen inte skäl att vid det tillfället genomföra de av kommittén föreslagna ändringarna av sjöfyllerilagstiftningen såvitt avsåg promilleregeln.

I sitt yttrande 1993/94:LU1y i anslutning till justitieutskottets behandling av proposition 1993/94:44 framhöll lagutskottet, i linje med vad utskottet uttalat i 1991 års lagstiftningsärende, att de ändringar som då gjorts i lagstiftningen om sjöfylleri innebar en strängare syn på onykterhet till sjöss genom att brottet delades in i två grader och genom att förutsättningarna för ansvar vidgades. Samtidigt innebar ändringarna att det ges utrymme för en nyanseerad bedömning av påföljdsfrågan i varje enskilt fall. I likhet med regeringen ansåg utskottet att effekterna av dessa tämligen omfattande regeländringar borde klarläggas innan man överväger att ytterligare skärpa lagstiftningen på området i form av t.ex. en promillereglering. För detta talade också enligt utskottet att själva frågan om gränsvärden för alkoholkoncentrationen kan behöva övervägas ytterligare i olika avseenden. Utskottet hade följaktligen ingen erinran mot att Brottsförebyggande rådet skulle ges uppdraget att utvärdera 1991 års ändringar av lagstiftningen.

Regeringen gav i december 1993 ett sådant uppdrag till Brottsförebyggande rådet. Utvärderingen skulle i första hand ta sikte på att klarlägga i vad mån 1991 års lagändringar har påverkat beteendet till sjöss och sjösäkerheten samt vilken betydelse ändringarna haft för domstolarnas påföljdsval. Brottsförebyggande rådet redovisade sitt uppdrag år 1996 genom att till regeringen överlämna rapporten Sjöfylleri, en utvärdering av 1991 års ändringar av bestämmelserna i sjölagen om onykterhet till sjöss.

I rapporten sägs bl.a. att den aktuella lagstiftningen har gett sjöfylleribrottet en större uppmärksamhet med betoning på värdet att inte använda alkohol till sjöss. Eventuella förändringar i beteendet till sjöss ansågs dock inte kunna hänföras till 1991 års lagändringar. När det gäller lagändringarnas betydelse för domstolarnas påföljdsval gav utvärderingen stöd för slutsatsen att påföljden för grovt sjöfylleri har träffats enligt relativt enhetliga normer.

Vid behandlingen av motioner om införandet av ett gränsvärde för alkoholkoncentrationen i blodet vid sjöfylleri i februari 1996 utgick utskottet från att regeringen, med anledning av Brottsförebyggande rådets rapport, på nytt skulle överväga frågan samt återkomma till riksdagen med besked om sitt ställningstagande. Något initiativ från riksdagens sida ansåg utskottet därför inte vara påkallat (bet. 1995/96:LU16).

När utskottet i januari 1997 på nytt hade att ta ställning till motioner med krav på införande av promilleregler i sjölagen erinrade utskottet i sitt av riksdagen godkända betänkande 1996/97:LU11 om att frågor med anknytning till sjöfylleri även hade behandlats av Drograttfylleriutredningen i betänkandet (SOU 1996:125) Droger i trafiken. Utredningen hade haft i uppdrag att utarbeta förslag till författningsändringar som skapar förutsättningar för effektivare ingripanden mot drogpåverkade förare, dvs. förare som är påverkade av annat medel än alkohol. Trots att utredningsförslaget inte omfattar sjöfylleri ansåg utskottet att frågorna hade en sådan anknytning till fylleriet till sjöss att det kunde finnas anledning att behandla dem i ett sammanhang. Enligt då aktuella uppgifter avsåg regeringen att lägga fram en proposition med förslag till lagstiftning på grundval av Drograttfylleriutredningens förslag under riksmötet 1997/98. Utskottet avstyrkte bifall till de då aktuella motionerna och ansåg sig kunna utgå från att regeringen skulle komma att ta ställning till frågan om promilleregler för sjötrafiken senast i anslutning till lagstiftningsärendet om drograttfylleri.

Våren 1998 hade utskottet åter att behandla motioner med krav på införande av promilleregler i sjölagen. Utskottet konstaterade därvid att det råder en stark uppslutning kring kravet på nykterhet i all trafik, inklusive sjötrafiken, och att det, alltsedan Väg- och sjöfyllerikommittén redan år 1992 lagt fram ett förslag till utformning av en promillegräns för grovt sjöfylleri, inte framkommit några avgörande omständigheter som talar mot införande av promilleregler även för sjötrafiken. Det saknas därför, framhöll utskottet, anledning att ytterligare dröja med ett lagstiftningsinitiativ och regeringen bör mot denna bakgrund snarast, och senast i anslutning till lagstiftningsärendet om drograttfylleri, återkomma till riksdagen med ett lagförslag om införandet av promilleregler i sjölagen (bet. 1997/98:LU13).

Vad utskottet sålunda anförde gav riksdagen, med bifall till de då aktuella motionerna, som sin mening regeringen till känna (skr. 1997/98:145).

Propositionen

I den nu aktuella propositionen gör regeringen bedömningen att det för närvarande saknas tillräckligt underlag för att föreslå en promillegräns för sjöfylleri som inte är grovt. Av propositionen framgår att regeringen avser att tillsätta en utredning med uppgift att närmare överväga frågan. Utredningen skall bl.a. belysa hur en bestämmelse om en promillegräns för sjöfylleri som inte är grovt skulle kunna avgränsas och utformas. Även andra frågor, som exempelvis gränsdragningsproblematiken beträffande rekvisiten ”den som framför ett fartyg” och ”sysslor av väsentlig betydelse för säkerheten till sjöss” kan behöva belysas. I utredningen bör också, enligt regeringens mening, beaktas om den utvidgning av straffansvaret för drograttfylleri som föreslås i den nu aktuella propositionen bör få någon konsekvens för utformningen av bestämmelsen om sjöfylleri.

När det gäller grovt sjöfylleri föreslår regeringen att 20 kap. 5 § sjölagen ändras på så sätt att en av de omständigheter som särskilt skall beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt är om gärningsmannen under eller efter färden haft en alkoholkoncentration om minst 1,0 promille i sitt blod eller

0,50 milligram per liter i sin utandningsluft. De grundläggande förutsättningarna för straffansvar för sjöfylleri enligt 20 kap. 4 § skall givetvis gälla även fortsättningsvis om gärningsmannen har en koncentration av alkohol i blodet uppgående till eller överstigande 1,0 promille och motsvarande värde i utandningsluften. Först om det kunnat konstateras att gärningsmannen fört fartyget eller i övrigt haft en syssla av väsentlig betydelse för säkerheten till sjöss och då varit så påverkad att det kunnat antas att dessa åligganden inte kunnat utföras på ett betryggande sätt, kan domstolen gå vidare i sin bedömning av om sjöfylleriet varit att anse som grovt brott. Den uppmätta promillehalten eller halten i utandningsluften av alkohol utgör då, enligt det framlagda lagförslaget, en av fyra särskilda omständigheter som skall beaktas vid denna bedömning.

Den föreslagna lagändringen är avsedd att träda i kraft den 1 juli 1999.

Motionerna

Yrkandet i motion Jul1 går ut på att riksdagen hos regeringen skall begära förslag till sådan ändring i sjölagen som innebär att det införs en nedre gräns om 0,2 promille för sjöfylleri som inte är grovt. Motionären anför att det inte finns anledning att ytterligare undersöka och analysera frågan om införandet av en promillegräns för sjöfylleri som inte är grovt. Det är enligt motionärens mening uppenbart att framförandet av fartyg i många fall ställer minst lika höga krav på omdöme och precision som framförandet av motorfordon i trafiken.

I motion Jul2 yrkas ett tillkännagivande som innebär att den principiella utgångspunkten skall vara att man skall ställa samma krav på nykterhet till sjöss i fråga om trafik på land (yrkande 4). Motionärerna vill också ha till stånd ett tillkännagivande som innebär att den i propositionen aviserade utredningen skall tillsättas snarast (yrkande 5). Med tanke på att en stor del av den bristande nykterheten i sjötrafiken kan härledas till fritidsbåtarna är det, enligt motionärernas mening, angeläget att få till stånd ett tidigare ikraftträdande än den 1 juli 1999. Motionärerna anför att lagstiftningen synes klar och att diskussion förts om det nu föreliggande lagförslaget under lång tid varför såväl logiska som förnuftsmässiga skäl talar för ett tidigare ikraftträdande. I motionen yrkas att riksdagen såvitt gäller de föreslagna ändringarna i sjölagen bestämmer ikraftträdandet till den 1 maj 1999 (yrkande 6).

Utskottets ställningstaganden

Utskottet vill först uttrycka sin tillfredsställelse med att regeringen nu framlagt ett lagförslag som innebär att promilleregler införs också på sjötrafikens område. Som utskottet framhöll våren 1998 råder det numera en stark uppslutning i fråga om kravet på nykterhet i all trafik. Sedan Väg- och sjöfyllerikommittén år 1992 lade fram sitt förslag om en promillegräns för grovt sjöfylleri har det heller inte framkommit några avgörande omständigheter som talar mot införandet av en promilleregler av det slag som nu föreslås.

Lagutskottet har således för sin del inga erinringar mot den föreslagna ändringen, och utskottet förordar att justitieutskottet tillstyrker det i propositionen framlagda förslaget till ändring i 20 kap. 5 § sjölagen.

Enligt utskottets mening hade det varit värdefullt om regeringen i förevarande proposition hade kunnat presentera ett närmare underlag för ett konkret ställningstagande från riksdagens sida i frågan om möjligheten att införa promilleregler också för sjöfylleri som inte är grovt. I avsaknad av ett sådant underlag anser utskottet att det inte är möjligt för riksdagen att nu begära lagförslag som innebär att straffbarheten för sjöfylleri knyts till en promille-regel på samma sätt som gäller för trafiken på land. I sammanhanget måste nämligen beaktas, såsom påpekats tidigare, att kravet på nykterhet till sjöss inte helt kan jämföras med vad som gäller för vägtrafiken. Medan nykterhetskravet i vägtrafiken endast avser förare gäller för sjölivet dessutom nykterhetskravet ombord inte bara den som framför ett fartyg utan även den som i övrigt fullgör en uppgift av väsentlig betydelse för säkerheten till sjöss. För yrkessjöfarten torde förhållandena mer kunna liknas vid vad som gäller inom arbetslivet i allmänhet. Till saken hör också att sjölagens regler omfattar all trafik på sjön från segelbåtar och kanoter till oceangående fartyg av olika slag. Ytterligare en komplikation, som också nämns i propositionen, är att många båtar utgör bostäder under kortare eller längre tid.

Mot bakgrund av det anförda förordar lagutskottet att justitieutskottet avstyrker bifall till motion Ju11.

När det gäller yrkande 4 i motion Ju12 kan utskottet inte finna att det föreligger några grundläggande principiella motsättningar mellan motionärernas och regeringens synsätt. I propositionen säger regeringen uttryckligen att en naturlig utgångspunkt för övervägandena om hur straffbestämmelserna om onykterhet till sjöss bör vara utformade är den reglering som gäller för andra trafiknykterhetsbrott.

Mot bakgrund av det anförda och med beaktande av vad som ovan anförts om att kravet på nykterhet för vägtrafikens del inte helt kan jämföras med vad som gäller för sjölivet anser utskottet att något tillkännagivande i enlighet med vad som begärts i motion Ju12 yrkande 4 inte bör komma till stånd. Lagutskottet förordar således att justitieutskottet avstyrker bifall till motionsyrkandet.

Enligt lagutskottets mening är det angeläget att den i propositionen aviserade utredningen nu kommer till stånd utan ytterligare dröjsmål. Utskottet förutsätter att arbetet bedrivs skyndsamt och att erforderliga lagförslag, efter sedvanligt beredningsförfarande, kan läggas fram utan onödig tidsutdräkt. Något formellt tillkännagivande därom från riksdagens sida kan, enligt utskottets mening, inte anses nödvändigt, och lagutskottet förordar därför att justitieutskottet avstyrker bifall också till yrkande 5 i motion Ju12.

Vad slutligen gäller spørsmålet rörande ikraftträdandet anser utskottet i likhet med motionärerna att det är värdefullt om den nya bestämmelsen om grovt sjöfylleri kan träda i kraft så snart som möjligt. Utskottet är emellertid inte berett att förordna någon annan ikraftträdandetidpunkt än den 1 juli 1999, särskilt med hänsyn till att den nya lagstiftningen kan medföra behov av informationsinsatser och andra förberedelser.

Med det anförda förordar lagutskottet att justitieutskottet tillstyrker bifall till propositionen också såvitt avser ikraftträdandebestämmelsen och avstyrker bifall till motion Ju12 yrkande 6.

Stockholm den 16 februari 1999

På lagutskottets vägnar

Tanja Linderborg

I beslutet har deltagit: Tanja Linderborg (v), Rolf Åbjörnsson (kd), Stig Rindborg (m), Rune Berglund (s), Karin Olsson (s), Henrik S Järrel (m), Marina Pettersson (s), Elizabeth Nyström (m), Christina Nenes (s), Tasso Stafilidis (v), Kjell Eldensjö (kd), Berit Adolfsson (m), Anders Berglöv (s), Viviann Gerdin (c), Ulf Nilsson (fp) och Raimo Pärssinen (s).