

Sþ.

59. Tillaga til þingsályktunar

[55. mál]

um mörkun opinberrar stefnu í áfengismálum.

Flm.: Árni Gunnarsson, Benedikt Gröndal, Gunnar Már Kristófersson, Jóhanna Sigurðardóttir, Karl Steinar Guðnason, Karvel Pálmason, Kjartan Jóhannsson, Magnús H. Magnússon, Sighvatur Björgvinsson, Vilmundur Gylfason.

Alþingi ályktar að skora á ríkisstjórnina að láta nú þegar undirbúa tillögur að stefnu hins opinbera í áfengismálum, sem byggist á þeim grundvallaratriðum:

- að dregið verði úr heildarneyslu vínanda;
- að stórauka skipulagða fræðslu og upplýsta umræðu um áfengismálstefnu;
- að skilgreina eðlilega uppbyggingu „meðferðarkeðju“ og auka stuðning við áhugamannasamtök;
- að verslun ríkisins með áfengi leggi ríkisvaldinu þær skyldur á herðar að vinna gegn ofneyslu vínanda með fyrirbyggjandi starfi og fræðslustarfsemi og skyldi jafnframt hið opinbera til að liðsinna þeim, er eiga við áfengisvandamál að stríða.

Tillögur um slíka heildarstefnumótun í áfengismálum verði unnar í samráði við heilbrigðisyfirvöld, samtök um áfengisvarnir og vandamál áfengisneytenda, svo sem Stórstúku Íslands, Samtök áhugamanna um áfengismál, AA-samtökin, Áfengisvarnaráð o. fl.; löggæslu- og dómsmálafyrirvöld, menntamálaráðuneyti og fjármálaráðuneyti, Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins, Læknafélag Íslands og aðra þá aðila, sem afskipti hafa af dreifingu og sölu áfengra drykkja og meðferð áfengismála og vandamálum áfengissjúklinga. Í tillögunum verði m. a. settar fram hugmyndir um eftirfarandi viðfangsefni:

1. Hvernig draga megi úr heildarneyslu áfengis með úrræðum í dreifingu áfengis og markvissri stefnu í verðlagningarmálum áfengra drykkja eftir tegundum og styrkleika.

2. Hvernig auka megi hvers konar fyrirbyggjandi starf og fræðslustarf um áfengismál til þess að fá fram virkt almenningsálit gegn misnotkun og ofneyslu áfengra drykkja og breyta drykkjusiðum þjóðarinnar. Í því sambandi verði sérstaklega athugað hvernig gera megi skipulagsbreytingar á starfsemi Áfengisvarnaráðs og áfengisvarnanefnda í sveitarfélögum og tengja starfsemi þessara aðila skipulögðu

fræðslustarfi í skólum og fjölmiðlum svo og upplýsingastarfsemi og öðru fyrirbyggjandi starfi frjálsra samtaka um áfengismál.

3. Hvernig bæta megi og auka rannsóknir á áfengisvandamálinu og orsökum þess, svo að hægt sé að gera sér grein fyrir umfangi vandans, orsökum og afleiðingum svo og hvernig áfengisvandamálið tengist öðrum félagslegum, fjárhagslegum og heilsufarslegum viðfangsefnum. Áhersla verði lögð á að fylgjast vel með öllum breytingum, sem verða kunna á áfengisvandamálinu, svo að stjórnvöld geti á hverjum tíma brugðist við nýjum aðstæðum.

4. Með hvaða hætti bæta megi þekkingu og þjálfun þeirra manna á áfengismálum og meðhöndlun ofneytenda áfengis, sem afskipti hafa af slíkum málum og er þá t. d. átt við starfslið sjúkrahúsa og heilsugæslustöðva, starfsfólk löggæslu, starfsfólk endurhæfingarstöðva, æskulýðsfulltrúa og aðra slíka opinbera starfsmenn, sem þurfa að hafa afskipti af áfengisvandanum og vandamáli áfengisneytenda í störfum sínum.

5. Hvernig standa skuli að meðferð áfengissjúklinga þ. á m. hvernig ríkisvaldið geti stutt samtök og stofnanir sem þá meðferð hafa með höndum, hvernig styðja megi áfengissjúklinga til endurhæfingar og hjálpa aðstandendum þeirra og þeim sjálfum til að leita eðlilegs lífs á nýjan leik með aðgerðum á sviði heilbrigðismála, félagsmála og atvinnumála.

6. Kanna sérstaklega þátt heimabriggs og smyglaðs áfengis í heildarneyslu vínanda hér á landi, þar eð tölur Áfengis- og tóbaksverslunar ríkisins segja hvergi nærri alla söguna um áfengisneyslu Íslendinga.

7. Hvernig bregðast eigi við aukinni neyslu annarra fíkniefna en vínanda, sem færst hefur í vöxt og virðist mjög tengjast ofnotkun áfengra drykkja.

8. Hvernig leita megi samstarfs við erlenda aðila og stofnanir um upplýsingar og fróðleik um áfengisvandamálið, orsakir og afleiðingu, meðferð og rannsóknir.

Tillögur þessar og hugmyndir skal senda Alþingi í sérstakri skýrslu um málið ásamt tillögum ríkisstjórnarinnar um aðgerðir á sviði lagasetningar og opinberrar stjórnsýslu, sem fylgir slíkri stefnumörkun.

Greinargerð.

Á Íslandi hefur ekki verið mótuð áfengismálastefna af hálfu ríkisvaldsins. Vandamál af völdum misnotkunar áfengis hafa færst mjög í vöxt á undanförunum árum. og víða í Vestur-Evrópu hefur verið gripið til harkalegra aðgerða til að draga úr áfengisneyslu. Þá hefur Alþjóðaheilbrigðismálastofnunin látið þessi mál sérstaklega til sín taka og hvatt aðildarþjóðir til aðgerða.

Í tölum frá Alþjóðaheilbrigðismálastofnuninni kemur fram, að á árabílinu 1960 til 1972 hafi framleiðsla í heiminum á léttum vínnum aukist um 20%, á sterkum vínnum um 60% og á bjór um 80%. Í 25 löndum, þar sem fengist hefur nákvæmt yfirlit um áfengisneyslu, hefur neysla aukist um 30—500% á hvern íbúa.

Að sama skapi hefur afbrotum, sem tengd eru áfengisneyslu, farið fjölgandi. Í nokkrum löndum er talið, að um 50% allra afbrota séu framin í tengslum við neyslu áfengis. Ofan á það bætast svo umferðarslys, slys á vinnustöðum og í heimahúsum. Fjarvistir frá vinnu og samdráttur í afköstum eru einnig afleiðing misnotkunar áfengis og fer mjög vaxandi.

Til misnotkunar áfengis má einnig rekja beina fátækt og vanrækslu heimilis og barna. Mikil aukning hefur orðið á tíðni sjúkdóma, sem beinlínis eru tengdir ofneyslu áfengis. Nefna má skorpulífur, nýrna- og hjartasjúkdóma og krabbamein. Tíðni sjálfsmorða meðal fólks, sem á við alvarlega áfengissjúkdóma að stríða, er 80 sinnum meiri en hjá öðrum.

Í Bandaríkjunum hefur verið reiknað út, að beinn kostnaður af völdum ofneyslu áfengis, þ. e. kostnaður heilbrigðisþjónustu og félagsmálaþjónustu, er 25 milljarðar dollara á ári. Í flestum löndum, sem Alþjóðaheilbrigðismálastofnunin hefur fengið skýrslur frá, fer þessi kostnaður vaxandi með hverju árinu sem líður.

Áður var minnst hér á áfengi og afbrot. Í nákvæmri rannsókn, sem gerð var á tengslum áfengisneyslu og glæpa, kom í ljós, að áfengi var með í spilinum í 13—50% allra nauðgana, 24—72% rána og 28—86% morða. Þá hefur verið sannreynt, að það kemur mjög við sögu þegar börnum er misþyrmt.

Það vakti mikla athygli á síðasta ári, er heilbrigðisráðherra Bandaríkjana lagði skýrslu fyrir Bandaríkjaþing er staðfesti fyrri upplýsingar í skýrslu er hann lagði fyrir þingið 1974 um það tjón, sem áfengisneysla hefur í för með sér. Þar er talið, að áfengisneysla kosti Bandaríkjamenn nærri 43 milljarða dollara á ári þegar á heildina er litið. Áfengisneysla þar í landi er 10.2 lítrar af hreinum vínanda á hvern íbúa 14 ára og eldri. Talið er, að um 10 milljónir manna, sem náð hafa miðjum aldri, eigi við alvarleg áfengisvandamál að stríða. Ef svipuð hlutföll giltu á Íslandi, væri talan hér um 10 þúsund. Í Bandaríkjunum er talið, að 3.3 milljónir ungmenna á aldrinum 14—17 ára glími við vandamál vegna áfengisneyslu.

Í skýrslu heilbrigðisráðherrans kemur fram, að kostnaður samfélagsins vegna áfengisneyslu er 4 sinnum meiri en tekjur af áfengissölu.

Þeir 43 milljarðar dollara, sem áfengisneyslan kostar þjóðina, skiptast þannig:

Framleiðslutap	19.6 milljarðar
til heilbrigðismála	12.7 —
vegna bifreiðaslysa	5.1 —
vegna ofbeldisglæpa	2.9 —
vegna félagsmála	1.9 —
vegna bruna	0.4 —

Tekið er fram í skýrslunni, að þessar tölur séu varlega reiknaðar.

Við setning ársþings Alþjóðaheilbrigðismálastofnunarinnar (WHO) í Genf haustið 1978 lagði aðalforstjórinn, Halfdan Mahler, áherslu á nauðsyn þess, að sem skjótast yrði rönd reist við áfengisbólinu í heiminum. Hann beindi þeim tilmælum til ríkja, sem aðild eiga að stofnuninni, að þau settu lög er stuðluðu að minni áfengisneyslu. Hann benti á, að tiltæk ráð væru hærra áfengisverð, minni framleiðsla, innflutningshömlur og fækkun dreifingarstaða áfengis. Mahler taldi, að þegar í stað yrði að hefjast handa, afleiðingar hiks yrðu bæði dýrar og alvarlegar.

Í grundvallaratriðum er stefnumörkun Alþjóðaheilbrigðismálastofnunarinnar og sérfræðinga hennar sú, að í áfengismálastefnu verði tekið mið af nauðsyn á ýmiss konar hömlum. Tilmælin eiga vafalítið rót að rekja til þess, að sérfræðingar stofnunarinnar eru komnir á þá skoðun, að aðgerðum verði að beina gegn áfenginu sjálfu, en ekki aðeins ofneyslu þess. Þetta er í samræmi við niðurstöður rannsókna undanfarinna ára er sýna, að tjón af völdum áfengisneyslu margfaldast ef heildarneysla eykst. Jafnframt er áhersla lögð á það, að afstaða almennings til áfengis skipti sköpum um hve alvarlegt tjónið verður.

Bandaríski heilbrigðisráðherrann, sem áður hefur verið vitnað til, vill draga úr tjóninu með því að beita ákveðnum hömlum. Meðal annars er bent á eftirfarandi atriði: Að halda áfengisverði háu, m. a. með skattlagningu, — að fækka vínveitingahúsum og áfengisútsölum, — að draga úr styrkleika áfengis, — að auka eftirlit með áfengisauglýsingum, — að hækka lögaldur vegna áfengiskaupa — og að setja reglur um ritun viðvarana á áfengisflöskur.

Fjöldi visindamanna er alfarið þeirrar skoðunar, að beint samband sé á milli þess áfengismagns, sem þjóð eða annar tiltekinn hópur drekkur, og fjölda ofdrykkjumannanna og drykkjusjúklinga. Það er heildarmagn hins hreina vínanda, sem skiptir máli, en ekki hvort áfengis er neytt í formi öls, vins eða sterkra drykkja. Svo náð samband telja þeir þarna á milli, að þeir hafa mótað einfalda reglu: Ef áfengisneysla þjóðar tvöfaldast verða „ofneytendur“ fjórum sinnum fleiri. Ef hún þrefaldast verða þeir níu sinnum fleiri. — Í þessu sambandi má geta þess, að allir norsku þingflokkarnir eru sammála um að áfengismálastefna, þar sem tilteknum hömlum

sé beitt, sé hin eina er samrýmist niðurstöðum nýrra rannsókna austan hafs og vestan.

Rétt er að vitna í rannsókn, sem þeir dr. Tómas Helgason, Jóhannes Bergsveinson, yfirlæknir, og Gylfi Ásmundsson, sálfræðingur, gerðu nýlega. Þar segir dr. Tómas: „Þeir, sem bjuggu í þéttbýli, þar sem hægara var að nálgast áfengi en í dreifbýlinu, höfðu 13% líkur til að verða drykkjusjúkir og nærri 20% líkur til þess að verða ofdrykkju að bráð. En aðeins 4% karla, sem voru búsettir í dreifbýli, þegar þeir voru 14 ára, áttu á hættu að verða drykkjusýki að bráð.“

Allar rannsóknir benda til þess, að fimmti hver maður, sem byrjar að neyta áfengis, verði að líkindum ofdrykkjumaður.

Nauðsyn áfengismálastefnu: Vandamál af völdum áfengisneyslu eru nú þegar veruleg á Íslandi, en komast þó ekkert nálægt því, sem þau eru í vínryrkjulöndum eins og t. d. Frakklandi, en þar er talið að u. þ. b. helmingur af öllum útgjöldum til heilbrigðismála fari í að fást við heilsutjón af völdum áfengisneyslu. Það virðist því mjög tímabært fyrir lönd, sem ekki eru jafnilla á vegi stöðd í þessum málum, að marka stefnu til að afstýra slíku ástandi.

Áfengisvandamál fylgja óhjákvæmilega áfengisneyslu. Nokkur hluti áfengisneytenda getur ekki haft stjórn á neyslu sinni og skaða þeir sjálfa sig, fjölskyldu sína og samfélagið í heild (ofurölvun, ofbeldi, lögbrot, slys, vinnutap, hjónaskilnaðir, alkóhólismi, heilsutjón).

Áfengisbann er óframkvæmanlegt nú á tímum. Það skerðir gróflega persónurétt áfengisneytenda, en mikill meiri hluti þeirra getur haft stjórn á neyslu sinni. Önnur vandamál við áfengisbann: smygl, heimabugg, aukin lyfjaneysla, samskipti við ferðamenn o. fl.

Markmið áfengismálastefnu er því ekki hægt að setja hærra en að halda í lágmarki þeim vandamálum, sem af áfengisneyslu leiðir.

Leiðir að þessu marki skiptast í tvo meginflokka:

1. Aðgerðir til að fást við **vandamál, sem þegar hafa skapast**, og er þar langstærsta verkefnið meðferðarkeðja fyrir áfengissjúklinga (afvötnunarstöðvar, endurhæfingarstöðvar, félagsráðgjöf, drykkjumannahæli). Enn fremur skipulögð fræðsla í skólum og fjölmiðlum, stuðningur við áhugamannasamtök (SÁÁ, AA, bindindishreyfingu).
2. **Fyrirbyggjandi aðgerðir.** Sérfræðingar á sviði áfengismála eru sammála um eftirfarandi: a) Heildarneysla á áfengi í hverju samfélagi (á íbúa á ári) ræður tíðni áfengisvandamála í framtíðinni. T. d. ef heildarneyslan tvöfaldast, þá fjórfaldast áfengisvandamálin. b) Hægt er að stýra áfengisneyslu með verðlagningu og takmörkun á dreifingu. c) Það er því grundvallaratriði í áfengismálastefnu að halda heildarneyslu í skefjum.

Almenningsálit og fræðsla: Vegna eituráhrifa sinna og ávanahættu er áfengisneysla nær alls staðar háð eftirliti og takmörkunum. Hér á Íslandi hefur stjórn-tækjum áfengisneyslu (verðlagningu og dreifikerfi) verið beitt meira en í flestum öðrum löndum. Nauðsynlegt er að þessi stýring eigi sér ekki eingöngu stað í lögum, heldur einnig í sterku almenningsáliti. Skipulagða fræðslu og upplýsta umræðu um áfengismálastefnu hefur vantað af hálfu stjórnvalda.

Heimabugg: Heildaráfengisneyslu Íslendinga hefur verið haldið í skefjum með háu verðlagi og gisnu dreifingarkerfi. Með því að leyfa heimabugg verða stjórn-tæki áfengisneyslu óvirk eða mun minna virk en ella.

Sterk vín, létt vín eða bjór? Ef heildarneysla á alkóhóli eykst virðist skaðsemin jafnmikil hvort sem aukningin stafar af sterkum eða léttum vínnum eða bjór. Hættan við bjórinn er að hann bætist hreinlega við þá neyslu, sem fyrir er, án þess að breyta henni að öðru leyti. Er þetta reynsla annarra þjóða, sérstaklega þar sem dreifing á bjór hefur verið með annarri matvöru. Það er hins vegar fræðilega mögulegt að innleiða bjór þannig að hann ryðji úr vegi sterkari tegundum, en til þess þarf að beita markvisst verðlagningu og dreifingarkerfi.

Drykkjusiðir Íslendinga einkennast af sterkvínsdrykkju (85%) þar sem mikið magn er tekið á skömmum tíma. Erfitt er með stjórnaraðgerðum að breyta drykkjusiðum, en þó hafa stjórnvöld stuðlað að því að viðhalda þessum drykkjusiðum með því að verðleggja brennivín ódýrar en aðrar tegundir (a. m. k. til skamms tíma). Líkur benda til, að „ölvunardrykkja“ leiði fremar til myndunar alkóhólisma heldur en ef sama magni er dreift jafnar yfir lengri tíma. Það má því leiða rök að því, að það sé til bóta að innleiða létt vín eða bjór í stað sterkra vína, ef það tekst án þess að auka heildarmagnið.

Að lokum er vert að benda á margvíslega möguleika ríkisvaldsins til að draga úr áfengisneyslu með einföldum ákvörðunum. Nefna má stöðvun allra áfengisveitinga á vegum hins opinbera og stofnana hins opinbera svo og stöðvun á sölu á tollfrjálsu áfengi.

Oft er á það bent, að neysla áfengis á Íslandi sé minni en víðast hvar annars staðar. Tölur eru byggðar á söluskýrslum Áfengis- og tóbaksverslunar ríkisins. Fullyrða má, að þessar neyslutölur eigi við lítil rök að styðjast. Til viðbótar kemur mikið magn af heimagerðu áfengi og smyglað áfengi.

Því hefur verið haldið fram, að hér á landi látist um 250 manns á ári hverju af beinum eða óbeinum afleiðingum ofneyslu áfengis.

Það er skoðun flutningsmanna þessarar tillögu, að áfengisvandi Íslendinga sé orðinn svo alvarlegur að aðgerðir stjórnvalda séu nauðsynlegar og að starfað verði eftir ákveðinni áfengismálastefnu.