

Skýrsla

dómsmálaráðherra um áfengiskaupaaldur.

(Lögð fyrir Alþingi á 125. löggjafarþingi 1999–2000.)

1. Inngangur.

Í janúar 1999 setti dómsmálaráðherra, samkvæmt IV. ákvæði til bráðabirgða í áfengislögum nr. 75/1998, á laggirnar sex manna nefnd sem var falið það verkefni að kanna hvort æskilegt væri að breyta áfengiskaupaaldri hér á landi. Hlutverk nefndarinnar var að kanna og gera grein fyrir viðfangsefni sínu á hlutlausan hátt, m.a. eftirfarandi:

1. Skilgreina kosti og galla breytinga á áfengiskaupaaldri.
2. Kanna reynslu annarra þjóða sem breytt hafa áfengiskaupaaldri.
3. Kanna hvernig efla þyrfti forvarna- og eftirlitsstarf til að stuðla að jákvæðum áhrifum slíkra breytinga og hvernig standa þyrfti að undirbúningi.
4. Meta áhrif þess til lengri og skemmri tíma að færa áfengiskaupaaldur niður í 18 ár.
5. Meta hvort rétt væri að færa áfengiskaupaaldurinn tímabundið niður í 18 ár til að kanna reynslu slíkra breytinga eða hvort eingöngu verði miðað við að færa aldurinn úr 20 í 18 ár að því er varðar létt vín og bjór.
6. Meta hvort rétt væri að skoða samhliða slíkri breytingu að færa aldur til ökuleyfis úr 17 í 18 ár og að lækka leyfilegt áfengismagn í blóði 17–20 ára við akstur í 0%.

1.1 Skipan nefndarinnar.

Í nefndina voru skipuð Kolbeinn Árnason, deildarstjóri í dóms- og kirkjumálaráðuneytinu, sem jafnframt var skipaður formaður. Eftir fyrsta fund nefndarinnar kom í hans stað Sandra Baldvinsdóttir, lögfræðingur í dóms- og kirkjumálaráðuneytinu. Þá voru skipuð Jónína Bjartmarz, formaður, tilnefnd af Landssamtökunum Heimili og skóli, Jón F. Bjartmarz yfirlög-regluþjónn, tilnefndur af ríkislögreglustjóra, Óttar Guðmundsson geðlæknir, tilnefndur af landlæknisembættinu, Þorgerður Ragnarsdóttir framkvæmdastjóri, tilnefnd af heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu og Birna Þórarinsdóttir, tilnefnd af félagi framhaldsskólanema. Eftir fyrsta fund nefndarinnar var skipuð í hennar stað Ingibjörg Guðbjartsdóttir.

1.2 Um störf nefndarinnar.

Nefndin hélt sinn fyrsta fund í febrúar 1999. Var þá ákveðið að leita til Ingu Dóru Sigfúsdóttur hjá Rannsóknnum og greiningu en hún vann að samantekt rannsókna sem gerðar hafa verið um áfengisneyslu og drykkjuvenjur íslenskra unglínga. Greinargerð hennar barst nefndinni í nóvember 1999. Þann 3. nóvember 1999 tók við nýr formaður í nefndinni og var næsti fundur nefndarinnar boðaður 24. sama mánaðar.

Nefndin aflaði gagna víða að, bæði frá innlendum og erlendum aðilum. Þá óskaði nefndin umsagnar ýmissa aðila um ýmis atriði sem nefndinni var falið að kanna.

Allsherjarnefnd var gerð grein fyrir störfum nefndarinnar og fékk drög skýrslunnar með

bréfi 11. apríl 2000 og lokadrög skýrslunnar þann 28. sama mánaðar. Þá fór nefndin á fund allsherjarnefndar 2. maí 2000 og gerði nánari grein fyrir efni skýrslunnar.

Nefndin hélt samtals átta fundi og lauk störfum í maímánuði 2000 með þessari skýrslu.

Við vinnu sína hafði nefndin eftirtaldir forsendur til hliðsjónar:

1. Markmið með skilgreiningu áfengiskaupaaldurs í lögum er fyrst og fremst að draga úr misnotkun áfengis og skaðsemi af völdum áfengisneyslu. Markmiðið er ekki fyrst og fremst að ráða aldri neytendanna.
2. Sátt verður að ríkja í þjóðfélaginu um sett lög til að þeim sé fylgt.
3. Lögin þurfa að vera skýr og skiljanleg, bæði fyrir þá sem þau gilda um og þá sem ætlað er að fylgja þeim eftir.
4. Æskilegt er að lög um áfengiskaupaaldur séu í samræmi við önnur takmörk og réttindi sem gilda í landinu.

1.3 Almennar upplýsingar.

1.3.1 Gildandi lög og reglur.

Eftirfarandi ákvæði úr áfengislögum, nr. 75/1998, sem tóku gildi 1. júlí 1998, fjalla um meðferð og neyslu áfengis, leyfissviptingar og refsingar:

18. gr.

Óheimilt er að selja, veita eða afhenda áfengi þeim sem er yngri en 20 ára. Ávallt þegar ástæða er til að ætla að kaupandi eða viðtakandi áfengis hafi ekki náð þessum aldri skal sá sem selur, veitir eða afhendir það láta hlutaðeigandi sanna aldur sinn með því að sýna skilríki með mynd eða á annan fullnægjandi hátt.

Á veitingastað sem leyfi hefur til áfengisveitinga er ungmennum yngri en 18 ára óheimil dvöl eftir kl. 20 á kvöldin og fram til lokunar staðarins, nema í fylgd með foreldrum sínum eða maka. Dyraverðir, eftirlitsmenn og framleiðslumenn skulu láta ungmenni er koma á slíka staði eða dveljast þar eftir kl. 20 að kvöldi án samfylgdar foreldra sinna eða maka sanna aldur sinn með því að sýna skilríki með mynd eða á annan fullnægjandi hátt, enda sé ástæða til að ætla að hlutaðeigandi hafi ekki náð 18 ára aldri.

5. mgr. 19. gr.

Það varðar mann refsingu samkvæmt lögum þessum láti hann viðgangast ólöglegan tilbúning áfengis, ólöglega sölu eða geymslu þess í húsum sínum eða á landi sínu. Sama gildir ef skip hans, bátur eða annað flutningstæki er með vitund og vilja hans notað til geymslu, flutnings eða sölu ólöglegs áfengis. Með sama hætti skal refsa þeim sem hefur áfengi í vörslu sinni sem látið hefur verið af hendi andstætt ákvæðum laga þessara.

25. gr.

Verði handhafi leyfis sem gefið er út samkvæmt lögum þessum uppvís að vanrækslu á skyldum sem á honum hvíla eða hann uppfyllir ekki skilyrði sem um reksturinn gilda skal veita honum skriflega áminningu. Áminningu vegna leyfa sem gefin eru út af sveitarstjórn veitir viðkomandi sveitarstjórn eða lögreglustjóri, en ríkislögreglustjóri veitir áminningu vegna leyfa er hann hefur gefið út. Áminning hefur gildi í tvö ár frá því að hún hefur verið birt leyfishafa.

Verði leyfishafi uppvís að frekari vanrækslu meðan áminning er enn í gildi skal það varða sviptingu leyfis um ákveðinn tíma. Sveitarstjórn ber að svipta leyfi telji lögreglustjóri í við-

komandi umdæmi að skilyrði 1. máls. 2. mgr. séu uppfyllt. Ef vanræksla er stórfelld eða ítrekuð skal lengd sviptingar ákveðin með hliðsjón af því.

26. gr.

Misbeiti veitingamaður sem leyfi hefur til áfengisveitinga leyfi sínu með því að veita áfengi á öðrum tímum eða á annan hátt en honum er heimilt, eða aðrar áfengistegundir, svo og með því að selja eða afhenda áfengi án þess að neytt sé á staðnum, eða hann brýtur á annan hátt fyriræli sem um áfengisveitingar gilda varðar það refsingu samkvæmt lögum þessum.

Brot þjónustumanna og stjórnenda varðar einnig refsingu samkvæmt lögum þessum.

27. gr.

Brot gegn lögum þessum eða reglum settum samkvæmt þeim varða sektum eða fangelsi allt að sex árum. Meðferð ávinnings af brotum á lögum þessum er refsiverð eftir því sem segir í 264. gr. almennra hegningarlaga. Tilraun og hlutdeild í brotum á lögum þessum eru refsiverðar eftir því sem segir í III. kafla almennra hegningarlaga.

Við ákvörðun sektar skal hafa hliðsjón af lögbundnu áfengisgjaldi.

Innflutningur eða framleiðsla áfengis án leyfis varðar fangelsi auk sektar ef áfengið hefur verið ætlað til sölu eða veitinga fyrir borgun og brot er margítrekað eða að öðru leyti stórfellt.

Sama gildir ef maður gerir sér að atvinnu ólöglega áfengissölu eða veitingar eða slíkt brot er margítrekað eða að öðru leyti stórfellt.

Önnur lög:

2. og 3. mgr. 58. gr. barnaverndarlaga, nr. 58/1992.

Börnum ..., ¹⁾ innan 18 ára aldurs, er óheimill aðgangur og dvöl á stöðum sem hafa leyfi til áfengisveitinga, sbr. og 20. gr. áfengislaga, nr. 82/1969, ²⁾ nema í fylgd með foreldri, öðrum forsjáraðila eða maka. Þeim sem leyfi hefur til áfengisveitinga er skylt að sjá til þess að ákvæði þetta sé haldið að viðlagðri leyfissviptingu.

[Börn], ¹⁾ innan 18 ára aldurs, mega ekki starfa á stöðum sem hafa leyfi til áfengisveitinga nema það sé liður í viðurkenndu iðnnámi.

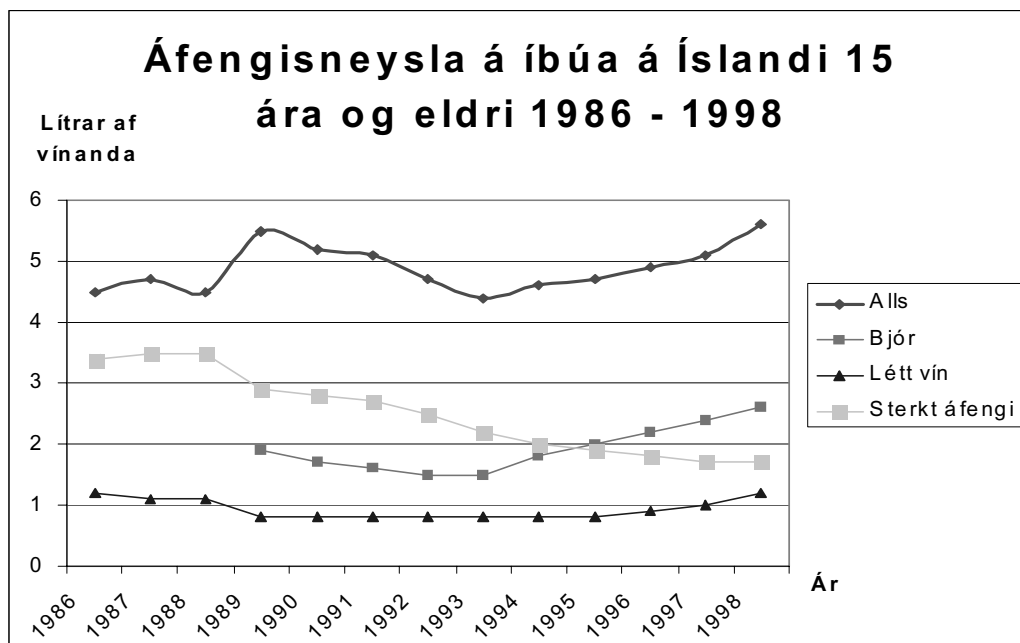
¹⁾ L. 160/1998, 32. gr. ²⁾ Nú l. 75/1998

Óheimilt er að selja, veita eða afhenda áfengi þeim sem er yngri en 20 ára. Brot á áfengislögunum varða sektum eða fangelsi og eftir atvikum leyfissviptingu. Kaup og neysla áfengis þeirra sem yngri eru en 20 ára eru refsiverð.

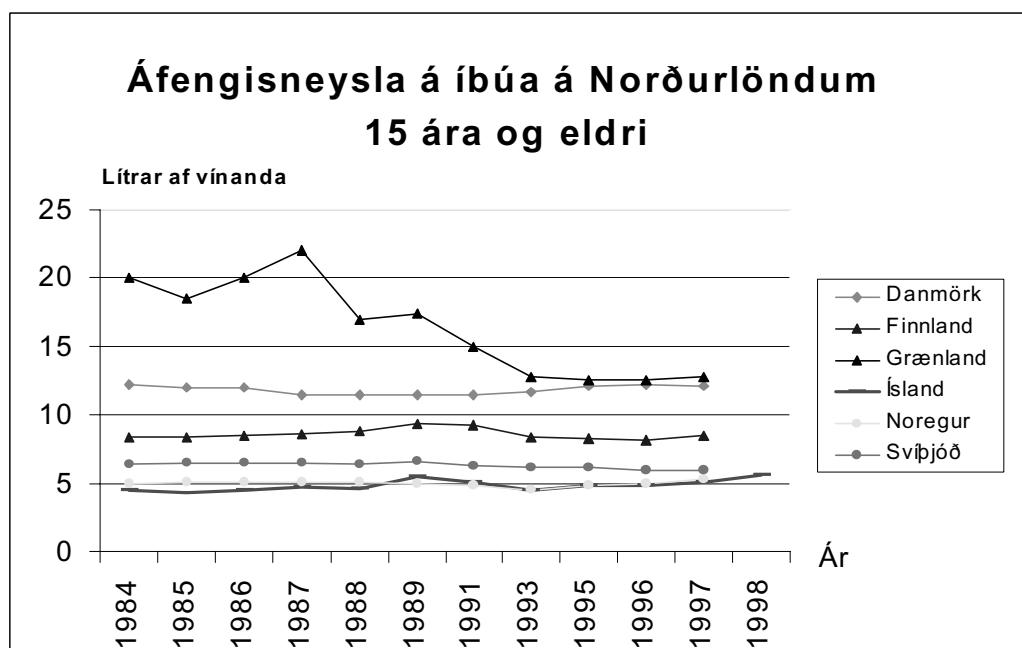
1.3.2 Íslensk heilbrigðisáætlun til ársins 2005.

Í drögum að íslenskri heilbrigðisáætlun til ársins 2005 (heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið, 1999) er meðal markmiða að draga úr áfengis- og vímuefnaneyslu ungs fólks um 25% og að áfengisneysla á hvern íbúa verði ekki meiri en 4,5 l af hreinum vínanda á íbúa, 15 ára og eldri. Þróunin í áfengisneyslu í landinu á undanförunum árum er sýnd á mynd 1.

Í samanburði við önnur lönd er heildarneysla áfengis á hvern íbúa hér á landi með því minnsta sem gerist. Mynd 2 sýnir samanburð milli Norðurlandanna. Í flestum öðrum Evrópulöndum er heildarneysla áfengis, reiknað í lítrum af hreinum vínanda, mun meiri, t.d. 12 l á hvert mannsbarn að meðaltali í Þýskalandi, 11,5 l í Frakklandi, 9 l í Belgíu og 7,3 lítrar í Bretlandi (Harkin, Anderson og Goos, 1997).



Mynd 1. Byggt á tölum frá Hagstofu Íslands (ekki er með talið áfengi sem ferðamenn eða áhafnir skipa og flugvéla flytja með sér inn í landið).



Mynd 2. Samanburður milli Norðurlandanna.

2. Kostir og gallar.

2.1 Rök með lækkun.

2.1.1 Sjálfræðisaldur.

Lögráða verða menn 18 ára. Lögráða maður er sjálfráða og fjárráða. Í því felst að sjálfráða maður ræður einn öðru en fé sínu, nema lög mæli fyrir á annan veg. Þá ræður fjárráða maður einn fé sínu, nema lög mæli á annan veg.

Segja má að það sé þversagnarkennt að maður verði lögráða 18 ára og ráði þá einn öllum sínum málum, nema að hann getur ekki keypt og neytt áfengis. Sem dæmi má nefna að kosningarréttur og kjörgengi til Alþingis og sveitarstjórna er miðaður við 18 ára aldur. Þá má stofna til hjúskapar við 18 ára aldur.

Áfengiskaupaaldur er því ekki í samræmi við helstu persónuréttindi er menn öðlast við 18 ára aldur, svo sem hæfi til að ráða persónulegum högum, ráða fé sínu, stofna til fjárskuld-bindinga, kjósa til Alþingis og sveitarstjórnar, stofna til hjónabands o.fl.

Stefnan hefur verið sú í gegnum tíðina að lækka aldur til að öðlast persónuréttindi, svo sem kosningarrétt, hjúskaparaldur o.fl. Áfengiskaupaaldur hefur hins vegar verið óbreyttur frá 1969. Þá var með lögum nr. 47/1969 aldursmarkið til neyslu áfengis fært úr 21 ári niður í 20 ár. Var sú breyting í samræmi við breytta löggjöf um kosningarrétt, kjörgengi, fjárræðisaldur og hjúskaparaldur. Síðan 1969 hefur kosningarréttur og kjörgengi, fjárræðisaldur og hjúskaparaldur hins vegar verið lækkaður í 18 ár, eins og fram hefur komið, en áfengiskaupaaldur ekki. Með lögræðislögum nr. 71/1997, sem tóku gildi þann 1. janúar 1998, var sjálf-ræðisaldur hækkaður til samræmis við fjárræðisaldur.

Lækkun áfengiskaupaaldurs úr 20 í 18 ár samræmist sjálfræðisaldri og öðrum þeim helstu persónuréttindum er menn öðlast við 18 ára aldur.

2.1.2 Samræmi við nágrannaþjóðir.

Á flestum Norðurlöndunum og í öðrum Evrópulöndum er áfengiskaupaaldur lægri en hér-lendis.

Í Danmörku er verslunum óheimilt að selja áfengi yngri börnum en 15 ára. (Lov om ændring af lov om foranstaltninger mod alkoholmisbrug nr. 411/1998.) Þá er óheimilt að veita börnum yngri en 18 ára sterkt áfengi á veitingastöðum og öðrum stöðum sem hafa áfengis-veitingaleyfi fyrir sterku víni. (Restaurationsloven nr. 256/1993.)

Í Svíþjóð er ekki leyfilegt að selja fólki yngri en 20 ára sterkt/brennt áfengi, léttvín og sterkan bjór út úr vínbúð. Á veitingastöðum mega þeir sem náð hafa 18 ára aldri neyta hvers kyns áfengra drykkja. Bjór í flokki I telst óáfengur og engin aldurstakmörk eru fyrir neyslu hans. (Alkohollag 1994/1738.)

Í Noregi er heimilt að selja og veita fólki 20 ára og eldra sterka/brennda drykki, en allt annað áfengi er heimilt að selja þeim sem náð hafa 18 ára aldri. (Lov om omsetning av alko-holdig drikk m.v. nr. 27/1989.)

Í Finnlandi er 20 ára aldurstakmark hvað varðar sterka drykki en 18 ára fyrir bjór og léttvín í vínbúðum. Á veitingastöðum gildir 18 ára aldurstakmark fyrir alla áfenga drykki.

Af öðrum löndum má nefna Írland, Lúxemborg, Bretland, Tyrkland, Lettland, Litháen, Rúmeníu, Rússland og Pólland sem hafa 18 ára áfengiskaupaaldur. Í Sviss, Hollandi og Þýskalandi er 18 ára aldurstakmark hvað varðar sterkt áfengi en 16 ára hvað varðar léttvín og bjór. Í Frakklandi, Spáni, Belgíu og Ítalíu er hins vegar 16 ára aldurstakmark til að kaupa allt áfengi.

Tafla 1. Löglegur áfengiskaupaaldur í nokkrum löndum.

	Léttöl	Bjór	Vín	Sterkt/brennt áfengi
Danmörk (lög frá 1998)	15	15	15	15 úr búð 18 á veitingast.
Finland (lög frá 1969)	18 ?	18	18	20 úr vínbúð 18 á veitingast.
Ísland (lög frá 1998)	÷	20	20	20
Noregur	18	18	18	20
Svíþjóð (lög frá 1969)	≤3,5% ÷	20 sterkur 18 flokkur II	18	20 úr vínbúð 18 á veitingast.
Bandaríkin	÷	21	21	21
Nýja Sjáland (upplýsingar frá 1997)	÷	20 úr búð 18 á veitingastað með fylgd	20 úr búð 18 á veitingastað með fylgd	20 úr búð 18 á veitingastað með fylgd

Lækkun áfengiskaupaaldurs úr 20 árum í 18 ár, einkum hvað varðar léttvín og bjór, er í samræmi við löggjöf á Norðurlöndunum og öðrum nágrannaþjóðum.

2.1.3 Núverandi aldursmörk eru ekki virt.

Á Íslandi hafa um 20% unglinga 13 ára eða yngri orðið drukkniir (Þórólfur Þórlindsson og félagar, 1998; Þóroddur Bjarnason og Inga Dóra Sigfúsdóttir, 1999). Sömu rannsóknir hafa leitt í ljós að ríflega 60% íslenskra unglinga á aldrinum 15 til 16 ára hafa orðið drukkniir og um 80% hafa neytt áfengis.

Af þessum rannsóknum má ætla að hlutfall unglinga sem neytt hafa áfengis 16–18 ára og 18–20 ára sé enn hærra. Segja má að 20 ára áfengiskaupaaldur sé ekki í samræmi við raunverulega neyslu áfengis þeirra sem eru yngri en 20 ára.

Með lækkun áfengiskaupaaldurs úr 20 árum í 18 ár væri verið að breyta lögum sem meiri hluti ungmenna fer ekki eftir og ekki hefur verið framfylgt.

2.1.4 Aðgangur að vínveitingahúsum.

Eins og fram kom í kafla 1.2 er börnum innan 18 ára aldurs óheimill aðgangur og dvöl á stöðum sem hafa leyfi til áfengisveitinga nema í fylgd með foreldri, öðrum forsjáraðila eða maka. Þeim sem leyfi hefur til áfengisveitinga er skylt að sjá til þess að ákvæði þetta sé haldið að viðlagðri leyfissviptingu. Börn innan 18 ára aldurs mega ekki starfa á stöðum sem hafa leyfi til áfengisveitinga nema það sé liður í viðurkenndu iðnnámi.

Þrátt fyrir að ungmennum sem ekki hafa náð 20 ára aldri sé heimilaður aðgangur að vínveitingastöðum í vissum tilvikum og að uppfylltum fyrrgreindum skilyrðum er þeim óheimilt að kaupa og neyta þar áfengis. Þetta ósamræmi milli lágmarksaldurs til aðgangs að vínveitingastöðum og áfengiskaupaaldurs gerir eftirlit með því að ungmenni undir 20 ára aldri neyti þar ekki áfengis torvelt.

Erfitt er að framfylgja 20 ára áfengiskaupaaldri þegar ungmennum yngri en 20 ára er heimilaður aðgangur að vínveitingastöðum.

2.1.5 Há aldursmörk gera áfengi eftirsóknarvert.

Sumir halda því fram að það að halda aldursmörkum háum geri áfengi forvitnilegt og eftirsóknarvert í augum unglunga. Þekkt er að á mótunarárum sínum eru unglingar tilbúnari en ella að taka áhættu og láta reyna á ýmis mörk sem samfélagið setur þeim. Í því ljósi verður ýmislegt sem er bannað spennandi, t.d. það að komast yfir áfengi.

Sumir foreldrar eru þeirrar skoðunar að hægt sé að kenna unglungum að umgangast áfengi þannig að neyslu þess fylgi ekki þessi spenna. Þeir benda á að með því að bjóða 18 ára unglungi vINGlas með mat séu þeir hins vegar að brjóta lög og við það eru þeir ósáttir.

Hár áfengiskaupaaldur getur gert áfengi eftirsóknaverðara í augum ungmenna.

2.1.6 Samkeppni við önnur efni.

Þá eru þeir sem halda því fram að hátt verðlag á áfengi og hár áfengiskaupaaldur bjóði þeirri hættu heim að ólögleg vímuefni verði hlutfallslega aðgengileg fyrir unglunga undir lögaldri til að nálgast og neyta. Ef unglingar geta ekki nálgast bjór eða annað áfengi nema eftir krókaleiðum en markaðssetning ólöglegra efna er mjög sterk aukast líkur á að þau reyni ólöglegu efnin.

Takmarkað aðgengi og hátt verðlag áfengis getur stuðlað að neyslu ólöglegra vímuefna.

2.1.7 Stuðningur foreldra.

Í viðræðum við foreldra unglunga kemur stundum fram að þeir treysta sér til að neita börnum sínum um áfengi fram að 18 ára aldri. Eftir það líta þeir á börnin sín sem fullorðna manneskju og finnst erfitt að fylgja lögum um 20 ára áfengiskaupaaldur. Margir bjóða börnum sínum t.d. vín með mat eftir 18 ára aldur og líta á það sem hluta af uppeldi að kenna þeim að umgangast vín. Þessir foreldrar telja að það sé betra að lækka áfengiskaupaaldurinn í 18 ár og standa staðfastlega við hann.

Sumum foreldrum finnst erfitt að neita börnum sínum um áfengi eftir 18 ára aldur.

2.1.8 Breyttir drykkjusiðir.

Með breytingum í frjálsræðisátt á íslensku áfengislöggjöfnni er æskilegt að leitast verði við að drykkjuvenjur þjóðarinnar breytist til hins betra. Þrátt fyrir litla heildarneyslu þjóðarinnar hafa drykkjuvenjur Íslendinga einkennst af ölvun. Lögleiðing bjórs, frjálsari afgreiðslutími vínveitingastaða og fjölgun útsölustaða eru aðgerðir sem hafa m.a. miðað að því að breyta drykkjusiðum í líkingu við það sem annars staðar gerist. Ungt fólk fetar gjarnan í fótspor fullorðinna. Með því að breyta áfengislöggjöfnni þannig að fólki 18 ára og eldra væri heimilt að kaupa bjór og léttvín en ekki sterkt áfengi væri verið að reyna að beina áfengisneyslunni í hættuminni farveg og hafa þannig áhrif á drykkjumynstrið.

Með lækkun áfengiskaupaaldurs úr 20 árum í 18 ár hvað varðar bjór og léttvín væri verið að reyna að breyta drykkjuvenjum til hins betra.

2.2 Rök á móti lækkun.

2.2.1 Markmið vímuvarna á Íslandi – vímulaus grunnskóli.

Á undanförunum árum hefur verið gripið til margvíslegra aðgerða á sviði vímuvarna á Íslandi, ekki síst eftir samþykkt aðgerðaráætlunar núverandi ríkisstjórnar í fíkniefna-, áfengis- og tóbaksvörnum (1996). Stefna ríkisstjórnarinnar er skýr. Þar er kveðið á um samhæfar aðgerðir ríkis og sveitarfélaga með það fyrir augum að koma í veg fyrir fíkniefnaneyslu barna og unglunga og draga úr áfengis- og tóbaksneyslu þeirra. Í sömu aðgerðaráætlun

var meðal annars samþykkt að verja auknum fjármunum til forvarna, veita fé til stuðnings ungmennum í áhættuhópum gagnvart notkun fíkniefna og áfengis, stofna áfengis- og vímuvarnaráð og efna til samstarfs ríkisins, Reykjavíkurborgar og Samtaka Evrópuborga gegn eiturlyfjum um áætlunina Ísland án eiturlyfja 2002.

Áfengis- og vímuvarnaráð tók til starfa 1. janúar 1999. Langtímamarkmið þess samkvæmt lögum er að uppræta fíkniefnaneyslu í landinu og draga stórlega úr áfengisneyslu, sérstaklega meðal unglinga (Stefna áfengis- og vímuvarnaráðs, 1999). Áætlunin Ísland án eiturlyfja hefur verið starfrækt frá árinu 1997. Meginmarkmið áætlunarinnar er að sameina krafta þjóðarinnar í baráttunni gegn ólöglegum fíkniefnum, efla forvarnir og skipuleggja verkefni og aðgerðir sem hafa þetta að leiðarljósi (áætlunin Ísland án eiturlyfja: Skýrsla verkefnisstjórnar 1998, 1999).

Áform um að lækka áfengiskaupaaldur samræmist ekki þeirri stefnumótun sem samþykkt var af ríkisstjórninni árið 1996 og aðilar sem sinna forvörnum hafa unnið eftir á undanförunum árum.

2.2.2 *Reynsla annarra þjóða.*

Fyrir liggja upplýsingar frá Bandaríkjunum og Kanada um áhrif þess að lækka og hækka áfengiskaupaaldur.

Upp úr 1970 lækkuðu mörg fylki Bandaríkjanna lágmarksaldur til áfengisneyslu úr 21 ári í 18, 19 eða 20 ár. Rannsóknir sem gerðar voru til að fylgjast með áhrifum þessara aðgerða sýndu að aukning varð á dauðaslysum í kjölfarið vegna ölvunaraksturs. Þegar þessar upplýsingar lágu fyrir fóru fylkin smám saman að hækka áfengiskaupaaldurinn aftur upp í 21 ár. Það ýtti á eftir þeim að árið 1984 voru samþykkt alríkislög þar sem þess var krafist að fylkin settu 21 árs áfengiskaupaaldur árið 1986, ella mundu þau missa styrki frá Bandaríkjastjórn til þjóðvegagerðar. Árið 1988 höfðu öll 50 ríki Bandaríkjanna lögleitt 21 árs áfengiskaupaaldur. Að mati „The National Highway Traffic Safety Administration“ í Bandaríkjunum kemur þessi hækkun á aldri til áfengiskaupa í veg fyrir dauða 1.000 ungmenna á ári. Ástæðan er sú að eftir að áfengiskaupaaldurinn var hækkaður minnkaði áfengisneyslan í aldursþópnum 18–20 ára og þar af leiðandi fækkaði dauðaslysum í umferðinni. (Medical News & Perspectives, 1998, 17. hefti, 260 tbl.; Public Health Reports, 1994: Lower Legal Blood Alcohol Limits for Young Drivers, 109. tbl.) Sjá einnig kafla 7.2.

Ef svipuð reynsla verður af breytingum á áfengiskaupaaldri á Íslandi og verið hefur í Bandaríkjunum má reikna með að lækkun áfengiskaupaaldurs muni kosta líf eins íslensks ungmennis á ári. Sé hlutfall slasaðra, öryrkja og látinna í umferðarslysum það sama hér og í Bandaríkjunum þýðir lækkunin að til viðbótar við afleiðingar annarra umferðarslysa mundu 60 ungmenni slasast og tvö verða öryrkjar, auk eins dauðsfalls. (Ólafur Hergill Oddsson: Breytum ekki áfengiskaupaaldri, Morgunblaðið, 17. mars 1998.) Tekið skal fram að forsendur í Bandaríkjunum og á Íslandi eru um margt ólíkar og allar breytingar á aldri þar í landi geta haft aðrar afleiðingar en hérlendis.

Reynsla Bandaríkjamanna af lækkun áfengiskaupaaldurs hefur verið slæm og hefur því verið hækkaður aftur.

2.2.3 *Fylgni ölvunaraksturs og áfengiskaupaaldurs.*

Hjá öikumönnum á aldrinum 17–20 ára verða flest og alvarlegustu ölvunarslysin. Þá er slysatíðni almennt hæst hjá öikumönnum þessa aldurshóps.

Hlutfall ölvaðra öikumanna í umferðarslysum á aldrinum 17–20 ára á árunum 1994–1998 er á bilinu 25 til 29%. (Umferðarráð, samkvæmt upplýsingum lögreglu.)

Samanborið við önnur Evrópulönd er tíðni ölvunarslysa í umferðinni hér á landi 24 á 100.000 íbúa, á Norðurlöndum 16 á 100.000 íbúa en 65 á 100.000 íbúa í löndum Evrópu-sambandsins. (Harkin, Anderson og Goos, 1997.)

Rannsóknir hafa verið gerðar í Bandaríkjunum um breytingu á áfengiskaupaaldri og ölvunarakstri. Sýna þær rannsóknir eins og eftirfarandi töflur sýna að sterk fylgni er milli áfengiskaupaaldurs og slysa. (Dóms- og kirkjumálaráðuneytið. Skýrsla vinnuhóps um endurskoðun á áfengismörkum í blóði öikumanna: Hvernig má stemma stigu við ölvunarakstri? 1999.) Sjá einnig kafla 2.2.2 hér að framan.

Tafla 2. Hækkaður áfengiskaupaaldur úr 18 í 20 ár.

Tegund slysa	Hafa áhrif á	Besti árangur	Skekkjumörk
Öll slys	Viðkomandi aldurshóp	-18%	(+/- 10,0–13,0%)
Banaslys	Öll slys	-24,0%	(+/- 1,0–2,0%)
Slys með meiðslum	Öll slys	-31,0%	(+/- 1,0%)

Tafla 3. Lækkaður áfengiskaupaaldur úr 20 í 18 ár.

Tegund slysa	Hefur áhrif á	Besti árangur	Skekkjumörk
Öll slys	Viðkomandi aldurshóp	+18,0%	(+/- 10,0–13,0%)
Banaslys	Öll slys	+17,0%	(+/- 13,0–15,0%)

Eins og töflurnar sýna leiddi hækkaður áfengiskaupaaldur í Bandaríkjunum úr 18 í 20 ár til þess að slysum fækkaði verulega. Samkvæmt rannsóknnum þaðan má hins vegar búast við að alvarlegum slysum fjölgi um 18% verði áfengiskaupaaldur lækkaður.

Með lækun áfengiskaupaaldurs úr 20 árum í 18 ár má búast við fjölgun alvarlegra bil-slysa af völdum ungra ölvaðra öikumanna.

2.2.4 Auknar líkur á félagakaupum.

Nær helmingur þeirra einstaklinga sem neyta áfengis en eru undir áfengiskaupaaldri leitar á náðir vina og kunningja til að útvega sér áfengi eða í um 46% tilvika. Rúmlega 21% fær áfengi hjá foreldrum (18,8%), tæplega 13% kaupa sjálf áfengið og tæplega 9% leita til ættingja eða systkina til þess að útvega sér áfengi (12,6%). (Gallup 1996.) Af þessu er ljóst að félagakaup eru algengasta leið ungmenna til að útvega sér áfengi.

Í framhaldsskólum er aldur nemenda almennt á bilinu 16–20 ár. Unglingar á aldrinum 16–18 ára ganga því í skóla með þeim sem eru eldri og yrði því aðgangur þess aldurshóps greiðari að þeim sem geta útvegað áfengi. Verði þeim sem eru 18 ára og eldri heimilt að kaupa áfengi ykjast líkur á félagakaupum. Hætta er á að þessara áhrifa gæti einnig niður í grunnskóla þar sem þeir sem ná 18 ára aldursmarkinu hafa verið samtímis þeim sem eru í 10. bekk í skóla. Þannig yrði enn auðveldara fyrir unglunga í 10. bekk að útvega sér áfengi en nú er þar sem þeir sem verða tvítugir hafa ekki náð að vera samtíða þeim sem eru í efstu bekkjum grunnskóla í skóla.

Lækkun áfengiskaupaaldurs getur haft í för með sér að enn yngri aldurshópar eiga greiðari aðgang að áfengi.

2.2.5 Áhrif margra samtímabreytinga á áfengislöggjöfina.

Á 125. löggjafarþingi hefur verið lögð fram tillaga til þingsályktunar um endurskoðun reglna um sölu áfengis. Í tillögunni er ályktað að fela fjármálaráðherra að skipa nefnd er vinni að endurskoðun reglna um sölu áfengis svo að heimila megi sölu á léttum vínnum og bjór í matvöruverslunum. Þá athugi nefndin hvort unnt sé og æskilegt að hafa áhrif á neysluvenjur Íslendinga með breyttri verðlagningu á áfengi og aðgengi að léttum vínnum og bjór.

Ný reglugerð um smásölu og veitingar áfengis, nr. 177/1999, var gefin út 17. mars 1999. Í kjölfar þess var afgreiðslutími vínveitingastaða í mörgum sveitarfélögum gefinn frjáls. Enn er lítil reynsla komin á hvaða áhrif þessi breyting hefur haft á neyslumynstur áfengis.

Verði of mörgum þáttum breytt í einu sem áhrif hafa á áfengisneyslu, svo sem að lækka áfengiskaupaaldur og jafnframt að selja áfengi í matvöruverslunum eða lækka verð á áfengi, verður erfitt að leggja mat á raunveruleg áhrif einstakra breytinga.

Verði öðrum áhrifaþáttum breytt auk lækkunar áfengiskaupaaldurs verður erfitt að meta hvaða áhrif lækkun aldursmarka hefur.

2.2.6 Unglingar byrja að drekka enn fyrr en þeir gera nú.

Eins og fram kom í kafla 2.1.3 hafa rannsóknir leitt í ljós að hérlendis hafa um 20% unglunga 13 ára eða yngri orðið drukknir. Þá hafa ríflega 60% íslenskra unglunga á aldrinum 15 til 16 ára orðið drukknir og um 80% hafa neytt áfengis. (Þórólfur Þórlindsson og félagar, 1998; Þóroddur Bjarnason og Inga Dóra Sigfúsdóttir, 1999.)

Niðurstöður innlendra og erlendra rannsókna benda til þess að því yngri sem unglingar eru þegar þeir byrja að neyta áfengis því meiri hætta sé á að þeir þurfi að glíma við alvarleg vandamál tengd neyslunni síðar á ævinni.

Unglingar sem hefja neyslu 13 ára eða yngri eru líklegri til þess að drekka bæði oft og meira í hvert skipti í 10. bekk, en hinir sem hefja neyslu síðar.

Þá er neysla áfengis í mörgum tilvikum undanfari neyslu annarra efna. Þannig hafa rannsóknir leitt í ljós að því fyrr sem unglingar hefja áfengisneyslu því líklegri séu þeir til að hefja neyslu ólöglegra vímuefna. (Inga Dóra Sigfúsdóttir og Þórólfur Þórlindsson, 1997; Jessor og Jessor, 1975.)

Lækkun áfengiskaupaaldurs getur haft í för með sér að unglingar byrja fyrr að drekka og vandamál tengd drykkju verða meiri.

2.2.7 Tengsl áfengiskaupaaldurs og sjálfsmorðstíðni.

Nýjar bandarískar rannsóknir benda til þess að tengsl séu milli löglegs áfengiskaupaaldurs og sjálfsmorðstíðni í aldursflokknum 18–20 ára, á árunum 1970–1990. Niðurstöðurnar sýna að tíðni sjálfsmorða var marktækt hærrí (8%) meðal ungs fólks í fylkjum sem höfðu 18 ára aldurstakmark en í fylkjum með 21 árs aldurstakmark til áfengiskaupa. (American Journal of Public Health, 1999; 89: 1365–1368.) Rétt er að benda á að þessar rannsóknir sýna tengsl en ekki er ljóst hvort um orsakasamband er að ræða. Margt annað hefur áhrif, svo sem þjóðfélagslegar aðstæður eins og atvinnuleysi, skilnaðartíðni o.fl.

Áfengisnotkun er afgerandi áhættuþáttur þegar sjálfsvíg eru annars vegar. Ungt fólk sem ofnotar áfengi er oftast undir áhrifum áfengis þegar það fremur sjálfsvíg. Niðurstöður rannsókna hafa leitt í ljós sterk tengsl milli áfengis- og fíkniefnanotkunar og sjálfsvígshæðunar. Þannig má ætla að ef dregið er úr notkun þessara efna muni það leiða til þess að færri einstaklingar grípi til þess óyndisúrræðis að fyrirfara sér. (Skýrsla nefndar um könnun á tíðni og orsökum sjálfsvíga á Íslandi, 1996. Menntamálaráðuneytið.)

Áætla má að lækkingun áfengiskaupaaldurs gæti leitt til hærri tíðni sjálfsvíga ungs fólks.

3. Reynsla annarra þjóða.

Könnun sem gerð var á útbreiðslu vímuefna, sem lögð var fyrir skólanema í 10. bekk í 23 Evrópulöndum árið 1995, sýnir að í Tékklandi hafa hlutfallslega flestir unglingar einhvern tíma neytt áfengis, eða 97%. Unglingar í Danmörku og Slóvakíu koma næst á eftir en 96% þeirra hafa neytt áfengis. Tæplega 80% íslenskra unglunga í 10. bekk hafa neytt áfengis. Ísland skipar sér í sæti meðal landa á borð við Portúgal, Færeyjar og Noreg, þar sem lægra hlutfall unglunga á þessum aldri hefur neytt áfengis samanborið við önnur lönd. Á Norðurlöndum hafa hlutfallslega fæstir neytt áfengis á Íslandi, í Noregi og í Færeyjum. Þar á eftir koma Finnland og Svíþjóð þar sem 89% unglunga hafa neytt áfengis. Danmörk sker sig úr að þessu leyti. Í heild er ljóst að þorri unglunga í þessum löndum hefur neytt áfengis. (Þórólfr Þórlindsson, Inga Dóra Sigfúsdóttir, Jón Gunnar Bernburg og Viðar Halldórsson, (1998). Vímuefnaneysla ungs fólks: Umhverfi og aðstæður. Reykjavík: Rannsóknarstofnun uppeldis- og menntamála.)

Þegar skoðað er hlutfall þeirra sem hafa neytt áfengis og þeirra sem hafa orðið drukkknir vekur athygli hve mikið röð landanna breytist. Þannig höfðu nær allir unglingar á þessum aldri neytt áfengis í Tékklandi og Slóvakíu en mun færri eða um og undir helmingi höfðu orðið drukkknir síðustu 12 mánuði. Hins vegar höfðu 79% íslenskra unglunga neytt áfengis en 60% orðið drukkknir síðustu 12 mánuði. Því er ljóst að umfang áfengisneyslu og drykkjuvenjur fara ekki alltaf saman. Í því sambandi er eftirtektarvert að Norðurlöndin, Bretland og Írland raðast efst á kvarðann þegar kannað er hlutfall nemanda sem hafa orðið drukkknir síðustu 12 mánuði. Þetta gefur til kynna að ungmenni í þessum löndum, þ.e. á Norðurlöndunum (utan Noregs og Færeyja) og í Bretlandi, byrji að drekka sig ölvuð heldur yngri en jafnaldrar þeirra í öðrum Evrópulöndum.

Í þeim löndum þar sem drykkjusiðir einkennast af því að ungmennin verða full eru hlutfallslega flest ungmenni sem telja sig verða fyrir vandræðum af völdum neyslunnar. Sérstaklega er hátt hlutfall íslenskra unglunga sem hefur lent í vandræðum vegna eigin áfengisneyslu. Má þar nefna óaskilega kynlífsreynslu, slagsmál, þjófnað, meiðsl eða slys, útistöður við foreldra o.fl.

Ljóst er að umfang áfengisneyslu og drykkjuvenjur þurfa ekki nauðsynlega að fara saman. Þá gefa niðurstöður rannsókna einnig vísbendingu um drykkjusiði í þessum löndum. Þær gefa til kynna að drykkjusiðir ungmenna á Norðurlöndum og í Bretlandi einkennist í ríkum mæli af ölvun og vandræðahegðun en gengur og gerist í mörgum öðrum löndum Evrópu. Þar skipar Ísland sér í eitt af efstu sætunum.

Drykkjuvenjur eru aðrar hérlendis en í öðrum Evrópulöndum. Hér einkennast þær meira af ölvun og vandræðahegðun en í öðrum löndum. Samanburður við önnur lönd er því varhugaverður.

4. Forvarna- og eftirlitsstarf.

Verði áfengiskaupaaldur lækkaður úr 20 árum í 18 ár er afar mikilvægt að efla forvarna- og eftirlitsstarf.

Forvarnir á þessum vettvangi má í stórum dráttum flokka í aðgerðir til að draga úr framboði og aðgengi að áfengi annars vegar og hins vegar aðgerðir til að draga úr eftirspurn eftir áfengi.

Gildandi lög og reglur um innflutning, dreifingu, áfengiskaupaaldur, verðlag og markaðssetningu eru aðgerðir til að stýra aðgengi að áfengi.

Aðgerðir til að draga úr eftirspurn eftir áfengi eru aðallega fræðsla, áróður og ýmsar félagslegar aðgerðir sem beint er til einstaklinga eða hópa til að auka þekkingu, hafa áhrif á viðhorf eða bæta aðstæður hópa sem standa af einhverjum ástæðum verr að vígi en almennt gerist í þjóðfélaginu.

Mikilvægt er að gera sér grein fyrir því að takmarkaður árangur næst ef áherslan er aðeins á annan framangreindra þátta. Fræðsla verður að hafa stuðning af lögum og eftirliti til að bera árangur. Formlegt taumhald eitt sér, til að mynda öflug lög- og dómgæsla, nægir að sama skapi ekki til þess að ráða niðurlögum vandans. Niðurstöður rannsókna hérlandis benda til þess að huga þurfi betur að óformlegu taumhaldi í samfélaginu, sérstaklega því taumhaldi sem verður til í persónulegum samskiptum.

Árangur í forvarnastarfi krefst samstarfs margra. Mestu máli skiptir að sem flestir vinni saman, foreldrar, kennarar, starfsfólk heilsugæslu og þeir sem skipuleggja íþrótt- og tómstundastarf. Allir verða að leggjast á eitt eigi góður árangur að nást. Forvarnastarf er grasrótarstarf. Sérfræðingar og stjórnáamenn geta vissulega hjálpað til og greitt fyrir því að árangur náist. Þegar upp er staðið liggur ábyrgðin þó hjá okkur; almenningi, foreldrum og öllum þeim sem vinna daglega með börnum og unglíngum. Það er undir okkur komið hvort árangur næst. Til þess verðum við að forgangsraða og velja. Til þess að takast megi að draga úr áfengis- og vímuefnaneyslu ungmenna verður að berjast á nokkrum vígstöðvum í senn. Öflugt forvarnastarf getur dregið úr fjölda þeirra ungmenna sem prófa lögleg og ólögleg vímuefni.

Hins vegar er mikilvægt að gera sér grein fyrir því að takmarkaður árangur næst í þessari baráttu með slíkum aðgerðum eingöngu. Þá bendir reynslan erlendis til þess að formlegt taumhald eitt sér, til að mynda öflug lög- og dómgæsla, nægi ekki til þess að ráða niðurlögum vandans. Niðurstöður rannsókna hérlandis benda til þess að huga þurfi betur að óformlegu taumhaldi í samfélaginu, sérstaklega í því taumhaldi sem verður til í persónulegum samskiptum.

Öflugt forvarnastarf þarf að beinast að því að bæta félagslegt umhverfi ungmenna. Foreldrar gegna mikilvægu hlutverki í forvarnastarfi. Rannsóknir sýna að unglíngar sem verja litlum tíma með foreldrum sínum og fjölskyldu og unglíngar sem fá lítið aðhald og eftirlit heima fyrir eru mun líklegri til þess að nota áfengi og önnur vímuefni en þeir unglíngar sem verja meiri tíma með fjölskyldunni og eiga foreldra sem veita þeim aðhald. Virkja þarf foreldra og beina athygli þeirra að þeim þáttum í samskiptum fjölskyldunnar sem draga úr óæskilegum áhrifum jafningjahópsins. (Þórolfur Þórlindsson, Inga Dóra Sigfúsdóttir, Jón Gunnar Bernburg og Viðar Halldórsson, 1998. Vímuefnaneysla ungs fólks: Umhverfi og aðstæður. Reykjavík: Rannsóknarstofnun uppeldis- og menntamála.) Til þess að foreldrar geti gegnt þessu mikilvæga hlutverki þurfa þjóðfélagslegar aðstæður að vera þannig að þeim sé kleift að verja meiri tíma með börnum sínum.

Ekki má horfa fram hjá mikilvægi skólans. Unglíngar sem eru utanveltu í skólanum eru mun líklegri en aðrir til þess að neyta áfengis og annarra vímuefna. Líklegt er að fyrstu einkenni vímuefnaneyslu birtist í þáttum sem snúa að skólastarfi, svo sem sinnuleysi, skröpi og neikvæðum viðhorfum til skólans. Brýnt er að kennarar læri að þekkja þessi einkenni svo að þeir geti gripið sem fyrst inn í ferlið. Þá er brýnt að virkja sérstaklega námsráðgjafa og skólahjúkrunarfræðinga. Á sama hátt er mikilvægt að hafa í huga að skipulag skólastarfs kann að hafa veruleg áhrif á vímuefnaneyslu ungs fólks. Sveigjanlegt skólastarf sem gefur

kennurum tækifæri til þess að sinna vel þörfum ólíkra hópa kann að minnka líkur á því að nemendur hrekist úr skóla eða líði þar illa sem eykur hættuna á að þeir lendi á glapstígum.

Þá sýna rannsóknir fram á mikilvægi öflugss tólmundastarfs fyrir unglunga. Þær sýna sterkt samband milli vímuefnaneyslu unglunga annars vegar og þess hvernig þeir verja frí- stundum sínum hins vegar. Þeir unglungar sem taka þátt í íþróttum og öðru skipulögðu æsku- lýðsstarfi eru mun ólíklegri til þessa að neyta áfengis og annarra vímuefna en þeir unglungar sem ekki taka þátt í neinu slíku starfi. Því er mikilvægt að efla framboð á vel skipulögðu tólmunda- og íþróttastarfi sem stuðlar að því að beina menningu unglunga og lífstíl í jákvæðan farveg.

Ef forvarnastarf á að skila árangri verður það að hefjast áður en börnin komast á hættu- aldur. Það er ekki vænlegt til árangurs að byrja síðar. Þannig þarf að grípa til fyrirbyggjandi aðgerða gegn áfengisneyslu snemma. Þá er einnig brýnt að gera sér grein fyrir því að ekki er nægilegt að leitast við að hafa áhrif á viðhorf unglunganna eingöngu. Það verður að búa þeim heilbrigð lífsskilyrði – svo að hægt sé að hafa áhrif á atferli þeirra og lífstíl.

Af niðurstöðum erlendra og íslenskra rannsókna verður ráðið að barátta gegn ólöglegum vímuefnum komi að litlum notum nema áfengi sé tekið með í reikninginn. Þannig kunna tilraunir til að hafa áhrif á áfengisneyslu unglunga, 13 ára eða yngri, að vega þyngra í bar- áttunni við ólögleg vímuefni en það að fræða unglunga um skaðsemi efna eins og amfetamíns og hass. Þegar haft er í huga að neysla áfengis er í mörgum tilvikum undanfari neyslu annarra efna virðist ekki vænlegt til árangurs að draga skil milli áfengis og ólöglegra vímuefna. Niðurstöður rannsókna benda eindregið til þess, svo langt sem þær ná, að það sé eitt brýnasta verkefni forvarnastarfs að draga úr áfengisneyslu unglunga. (Þórólfur Þórlindsson, Inga Dóra Sigfúsdóttir, Jón Gunnar Bernburg og Viðar Halldórsson, 1998. Vímuefnaneysla ungs fólks: Umhverfi og aðstæður. Reykjavík: Rannsóknarstofnun uppeldis- og menntamála.)

Auka þarf verulega eftirlit með vínveitingastöðum og koma á markvissu samstarfi við rekstraraðila þeirra. Gera þarf auknar kröfur til rekstraraðila, dyravarða og annars starfsfólks til þess að koma í veg fyrir að ungmennum sem ekki hafa aldur til sé hleypt inn á staðina og afstýra að þeim sé veitt áfengi. Þá er ljóst að dreifing á ólöglegum fíkniefnum á sér stað á ýmsum veitingastöðum. Því er brýnt að efla vínveitingahúsaftirlit enn frekar frá því sem nú er.

Forvarna- og eftirlitsstarf þarf að efla. Verði áfengiskaupaaldur lækkaður þarf að efla forvarna- og eftirlitsstarf enn meir. Formlegt taumhald eitt og sér nægir ekki. Efla þarf einnig óformlegt taumhald svo að betri árangur nánist.

5. Áhrif lækkunar til lengri og skemmri tíma.

Hér að framan hefur verið fjallað um þau áhrif sem vænta má að lækkun áfengiskaupa- aldurs muni hafa í för með sér.

Eins og fram kemur í kafla 2.2 má í fyrsta lagi búast við að alvarlegum bílslysum af völdum ungra ölvaðra ökumanna fjölgi. Í öðru lagi getur lækkun haft í för með sér að enn yngri aldurshópar eiga greiðari aðgang að áfengi. Í þriðja lagi getur lækkun áfengiskaupa- aldurs haft í för með sér að unglungar byrja fyrr að drekka og vandamál tengd drykkju verða meiri. Í fjórða lagi má áætla að lækkun áfengiskaupaaldurs gæti leitt til hærri tíðni sjálfsvíga ungs fólks.

Nefndin telur örðugt að meta hvort og að hvaða leyti lækkun áfengiskaupaaldurs muni hafa jákvæð áhrif, einkum með tilliti til þess hvort lækkun geti breytt drykkjuvenjum hér-

lendis, þannig að neysla ungmenna einkennist síður af ölvun og vandræðahegðun. Sjá nánar kafla 6.3.

Verði ákveðið að lækka áfengiskaupaaldur þarf að gera ráðstafanir sem felast í ítarlegri könnun á áfengisneyslu fyrir og eftir lækkun. Í lok tímabilsins þarf að kanna hvaða áhrif lækkunin hefur haft á ýmsa þætti, svo sem neysluvenjur hafi breyst, hvers konar áfengi ungmenni drekki, áhrif á ölvunarakstur, hvort áfengissala hafi aukist og tengsl við uppeldisþætti, lífsstíl og önnur vímuefni. Slík könnun þyrfti að beinast að ungmennum í grunnskólum og framhaldsskólum, en neysla í grunnskólum hefur hingað til verið skoðuð mun betur en í framhaldsskólum.

Hins vegar er bent á að erfitt getur verið að meta áhrif lækunar á einstaka þætti og má þar nefna að áhrif ölvunar tengist því hversu virkt eftirlit lögreglu er á hverjum tíma og að aukin aðsókn í áfengismeðferð getur verið tilkomin vegna aukinna meðferðarúræða.

Verði áfengiskaupaaldur lækkaður er nauðsynlegt að auka forvarnir í viðtækum skilningi, auka eftirlit lögreglu og fylgja betur eftir viðurlögum við brotum á lögum um áfengiskaupaaldur en gert hefur verið hingað til. Sjá nánar kafla 4.

Áréttað er að verði of mörgum þáttum breytt í einu sem áhrif hafa á áfengisneyslu, svo sem að lækka áfengiskaupaaldur og jafnframt að selja áfengi í matvöruverslunum eða lækka verð á áfengi, verður erfitt að meta hvaða áhrif lækkun aldursmarka hefur til lengri og skemmri tíma.

6. Tímabundin lækkun áfengiskaupaaldurs.

6.1 Almenn.

Nefndin óskaði umsagnar áfengis- og vímuvarnaráðs til þess að færa áfengiskaupaaldurinn tímabundið niður í 18 ár til að kanna reynslu slíkra breytinga eða hvort eingöngu verði miðað við að færa aldurinn úr 20 í 18 ár að því er varðar létt vín og bjór og þá með hliðsjón af því hvernig efla þyrfti forvarna- og eftirlitsstarf til að stuðla að jákvæðum áhrifum slíkra breytinga eða hvort eingöngu verði miðað við að færa aldurinn úr 20 í 18 ár að því er varðar létt vín og bjór.

Áfengis- og vímuvarnaráð leggst gegn því að áfengiskaupaaldur verði lækkaður og telur að það sé andstætt markmiðum ríkisstjórnarinnar í vímuvörnum. Reynsla annarra þjóða af að lækka áfengiskaupaaldur sé sú að það leiði til meiri neyslu unglunga á áfengi og fleiri umferðarslysa af völdum ungra ölvaðra ökumanna.

Enn fremur óskaði nefndin umsagnar samtakanna Heimili og skóli um lækkun áfengiskaupaaldurs úr 20 árum í 18 ár. Stjórn samtakanna telur eftir að hafa farið yfir rök með og á móti breytingum á áfengiskaupaaldri að þau rök sem hvetji til óbreytts áfengiskaupaaldurs vegi þyngra. Að mati stjórnarinnar sé vert að taka á ný afstöðu til lækunar áfengiskaupaaldurs eftir að markvisst hefur verið unnið að því að halda uppi öflugum forvarnastarfi og að hið opinbera sinni því lögboðna eftirliti með áfengi og áfengisneyslu sem áfengislög og reglur gera ráð fyrir.

Þá óskaði nefndin umsagnar samtakanna Barnaheilla. Í umsögn þeirra segir að stjórn Barnaheilla telji það ekki ráðlegt að lækka áfengiskaupaaldurinn úr 20 í 18 ár fyrst og fremst vegna þess að samtökin komi ekki auga á nein rök sem sýna fram á að slík breyting mundi auka á velferð ungmenna á þessum aldri. Er vísað til þess að reynslan bæði hérlendis og erlendis bendi í þá átt að rýmkun á reglum og auðveldara aðgengi að áfengi auki heildarneysluna og í kjölfar neyslau aukningar vaxi vandamál tengd áfengisneyslu. Þá sé ekki algilt að unglingar öðlist réttindi og skyldur fullorðinna við 18 ára aldursmörkin. Jafnframt er vísað

til þess að í forvarnastarf hafi farið mikill tími og fjármunir. Ekki síst vegna þess telja Barnaheill það óráðlegt nú að lækka aldursmörkin.

6.2 Almenn lækkun tímabundið í 18 ár.

Nefndin telur að verði áfengiskaupaaldur lækkaður almennt tímabundið úr 20 árum í 18 ár sé hætt á því að ekki verði aftur snúið og aldurinn ekki hækkaður á ný. Erfitt yrði að færa aldurinn til fyrra horfs og auknar líkur séu á að enn erfiðara yrði þá að framfylgja 20 ára áfengiskaupaaldri en nú. Þá verði neikvæð áhrif slíkrar lækunar, sbr. kafla 2.1 hér að framan, ekki aftur tekin. Sjá einnig kafla 5.

6.3 Tímabundin lækkun aldurstakmarks til kaupa á léttvíni og bjór í 18 ár.

Nefndin leitaðist við að kanna hvort breytingar hafi orðið á áfengisneysluvenjum Íslendinga í kjölfar rýmkunar á áfengislöggjöf, einkum eftir tilkomu bjórsins 1989, fjölgun útsölu- staða áfengis, veitingastaða o.fl., einkum í ljósi þess hvort þær breytingar hafi haft jákvæð áhrif með tilliti til þess að þær hafi leitt til betri neysluvenja og minni vandræða af völdum áfengisneyslu.

Vildi nefndin kanna hvort lækkun léttvíns og bjórs í 18 ár gæti hugsanlega haft jákvæð áhrif að því leyti að breyta neysluvenjum ungmenna til betri vegar með því að beina neyslu frá sterku áfengi til neyslu á léttu víni og bjór.

Á rannsóknarstofu geðdeildar Landspítalans var farið af stað með rannsóknarverkefni haustið 1988 sem miðaði að því að kanna áhrif lögleiðingar bjórsölu á áfengisneysluvenjur Íslendinga og viðhorf þeirra til áfengis. Ein af röksemdunum á móti lögleiðingu bjórsölu var að ef bjór yrði seldur hér drykki ungt fólk meira og byrjaði enn þá yngra að neyta áfengis en áður. (Ása Guðmundsdóttir. Bjór og ungt fólk. Áhrif, 1992.) Kannanirnar voru þrjár. Sú fyrsta var gerð um hálfu ári áður en farið var að selja áfengan bjór hér á landi. Önnur könnun var gerð ári síðar, eða þegar bjór hafði verið seldur í um hálfu ári. Sú þriðja var síðan gerð haustið 1992, þremur og hálfu ári eftir að bjórsala var lögleidd.

Niðurstöður þeirra kannana sýndu að ekki varð aukning á heildarfjölda þeirra sem einhvern tíma hafa drukkið áfengi. Hins vegar hafði neysla þeirra unglunga sem drukku áfengi aukist, bæði hvað varðar neyslu bjórs og sterks áfengis. Þá varð aukning á því magni sem þeir drekka í hvert skipti og þeir fundu fyrir áfengisáhrifum oftast eftir að sala bjórs var leyfð en ári áður. Í heildina urðu ekki miklar breytingar á drykkjuvenjum fullorðinna með tilkomu bjórsins. Varðandi aukna heildarneyslu unglunga hefur verið bent á að sú aukna athygli sem áfengi fékk í fjölmiðlum og mikil umræða um bjórinn hafi dregið athygli unglunga í auknum mæli að áfengisneyslu og vakið áhuga þeirra. Enn fremur fjölgaði vínveitingastöðum og áfengisútsölum. Þá verður að hafa í huga að drykkjuvenjur eru oft ótrúlega lengi við lýði og verður því að líta til lengri tíma til að meta hvort neysluvenjur ungmenna hafi breyst til hins betra síðustu ár.

Rannsóknir sýna að frá árinu 1984 til ársins 1989 lækkaði hlutfall unglunga í 10. bekk sem sögðust hafa neytt áfengis, en eftir það hafi neysla áfengis aukist jafnt og þétt og árin 1992 og 1995 var hlutfallið svipað því sem verið hafði árið 1984. Hlutfall þeirra sem hafa haft nokkur kynni af áfengi breyttist lítið sem ekkert frá 1995–1999. Hins vegar fækkaði þeim sem segjast hafa orðið drukknir á síðustu 30 dögum. Benda rannsóknir til þess að hægt og sígandi dragi úr ölvunardrykkju ungmenna. Neysla unglunga á léttvíni og sterku víni hefur dregist umtalsvert saman á þessu tímabili. Mestur er samdrátturinn í neyslu á sterku áfengi. Er bjórdrykkja unglunga orðin hlutfallslega mun algengari en neysla þeirra á sterku áfengi.

Árið 1995 var næsta fátítt að unglingar yrðu drukknir án þess að sterkt áfengi væri haft um hönd. Árið 1999 varð nokkru algengara að unglingar yrðu drukknir af bjórdrykkju einni saman, en sú breyting vegur ekki upp á móti áhrifunum af minni neyslu á sterku áfengi. (Þóroddur Bjarnason og Inga Dóra Sigfúsdóttir. 1999. Þróun vímuefnaneyslu íslenskra unglunga: Yfirlit yfir niðurstöður íslenskra rannsókna á vímuefnaneyslu nemenda í 10. bekk grunnskóla 1995–1999. Reykjavík: Rannsóknir og greining fyrir áfengis- og vímuvarnaráð.)

Til að kanna frekar hvaða áhrif tilkoma bjórsins hefur haft og önnur rýmkun áfengislöggjafar og hvort neysluvenjur hafi breyst til hins betra óskaði nefndin umsagnar eftirfarandi aðila: lögreglustjórans í Reykjavík, dr. med. Brynjólfs Mogesens við Sjúkrahús Reykjavíkur, jafningjafræðslu framhaldsskólanema, SÁA og Bifreiðastjórafélagssins Frami. Bifreiðastjórafélagið Frami treysti sér ekki til að tjá sig um málefnið og ekki bárust umsagnir annarra en lögreglustjórans í Reykjavík.

Í umsögn lögreglustjórans í Reykjavík er byggt á mati Karls Steinars Valssonar, aðstoðaryfirlögregluþjóns, Ragnheiðar Þórisdóttur félagsfræðings og Víðis Ragnarssonar félagsfræðings á því hvort áfengisneysluvenjur hafi breyst frá 1989. Kemur þar fram að ekki hafi reynst unnt að gera nákvæma úttekt á þeim breytingum sem orðið hafa enda nær ógerlegt að meta áhrif breyttra neysluvenja á breytingar í málafjölda lögreglu.

Áfengisveitingaleyfum innan umdæmis lögreglunnar í Reykjavík hefur fjölgað gífurlega eða úr 84 leyfum árið 1989 upp í tæplega 200 leyfi árið 1999. Af þessum stöðum séu flestir í og við miðbæ Reykjavíkur og hafi það haft víðtæk áhrif á skemmtanalíf á því svæði. Í stað stærri skemmtistaða áður séu staðirnir nú fleiri og smærri og meiri umferð á milli þeirra. Þá hafi einnig átt sér stað ýmsar breytingar sem hafi það að markmiði að sporna við hópasöfnun í miðborginni. Þannig hafi sumum handhöfum vín- og skemmtanaleyfa verið gefinn frjáls opnunartími, löggæsla í miðborginni hafi aukist gífurlega og nýjum aðferðum hafi verið beitt við löggæslu á þessu svæði.

Í ljósi þessara breytinga sé erfitt að leggja mat á raunveruleg áhrif einstakra breytinga á þá þróun sem átt hefur sér stað á síðasta áratug enda ljóst að engin ein breyting hafi mótað þá þróun sem átt hefur sér stað í skemmtana- og neyslumynstri innan umdæmisins. Þá sé vandasamt fyrir lögreglu að leggja mat á áhrif þessara breytinga á verkefna- og málafjölda. Þannig sé ekki alltaf ljóst hver tengsl milli áfengisneyslu og afbrota eru og því erfitt að meta þátt áfengis í þeim breytingum sem átt hafa sér stað í einstaka brotaflokkum. Tilraun hafi þó verið gerð til þess með því að skoða málafjölda í nokkrum brotaflokkum sem gjarnan tengjast áfengi eða annarri vímuefnaneyslu.

Jafnan séu nokkrar sveiflur í málafjölda á milli ára í öllum flokkum. Þó virðist ránum, þjófnum, fíkniefnabrotum og líkamsárásnum hafa farið fjölgandi á tímabilinu en á sama tíma hafi málum er varða ölvun á almannaferi, heimilisófrið, ölvun við akstur og ólöglegan tilbúning áfengis farið fækkandi. Samkvæmt þessu virðist því þeim brotum sem tengjast áfengisneyslu einna skýrast hafa fækkað á tímabilinu á meðan brotum sem oft eru frekar tengd harðari efnem virðist hafa fjölgað. Erfitt sé að leggja mat á merkingu þessarar þróunar í ljósi breytinga á áfengislögum enda líklegt að aðrar samfélagsbreytingar hafi þarna sitt að segja.

Í samantekt umsagnarinnar segir að á þeim rúmlega áratugi sem liðinn sé síðan heimild var gefin fyrir sölu bjórs á Íslandi hafi margt breyst hvað varðar drykkjuvenjur og skemmtanalíf í íslensku samfélagi. Hvað varði slíkar samfélagslegar breytingar sé ávallt um flókið samspil ólíkra þátta að ræða. Á þessum tíma hafi skemmtanamening í Reykjavík breyst mikið, vínveitingahúsum hafi fjölgað og opnunartími þeirra sé gjörbreyttur. Markvisst starf

hafi einnig verið unnið til að breyta þróun skemmtanalífs í miðborg Reykjavíkur og hafi það starf jafnframt skilað breytingum sem haft hafi áhrif á það umhverfi sem hér um ræðir. Varðandi kosti og galla þess að lækka áfengiskaupaaldur úr 20 árum í 18 ár verði að skoða hvaða hóp sú stefna hefði áhrif á. Rannsóknir bendi til þess að við 18 ára aldur sé almenn drykkja ungmenna þegar hafin og því hefði breytingin sennilega lítil áhrif á það hvenær drykkja hefst. Hins vegar sé mögulegt að hún hefði breytingar í för með sér með hvaða leiðir unglingar nota til að ná sér í áfengi. Núna eigi unglingar auðvelt með að ná sér í áfengi og það séu aðrir aðilar en foreldrar sem kaupi áfengi fyrir unglina. Einnig sé ljóst að meðal ungmenna er stór markaður fyrir ólöglega tilbúið áfengi. Ef litið sé til þróunar afbrota á þessum áratug í flokkum sem tengjast áfengisneyslu virðist brotum þar sem áfengi kemur beint við sögu fara eitthvað fækkandi á tímabilinu. Þá sé átt við brot eins og ölvun á almannafæri, ölvun við akstur, heimilisófrið og ólöglegan tilbúning áfengis.

7. Hækkun ökuskírteinaaldurs og lækkun leyfilegs áfengismagns.

7.1 Almenn.

Ökuskírteini fyrir fólksbifreið/sendibifreið má veita þeim sem er fullra 17 ára, sbr. 16. gr. reglugerðar um ökuskírteini nr. 501/1997.

Samkvæmt 1. mgr. 45. gr. umferðarlaga nr. 50/1987, ásamt síðari breytingum, segir að enginn megi stjórna eða reyna að stjórna vélknúnu ökutæki, ef hann er undir áhrifum áfengis. Ef vínandamagn í blóði ökumanns nemur 0,50%, en er minna en 1,20%, telst hann ekki geta stjórnað ökutæki örugglega. Sé vínandamagn meira en 1,20%, telst hann óhæfur til að stjórna ökutæki.

Nefndin óskaði umsagnar Umferðarráðs um það hvort rétt væri að skoða samhliða tímabundinni lækkun áfengiskaupaaldurs úr 20 í 18 ár að hækka aldurinn til ökuleyfis úr 17 í 18 ár og að lækka leyfilegt áfengismagn í blóði ökumanna 17–20 ára í 0 prómill.

Í umsögn Umferðarráðs um það hvort rétt væri að skoða samhliða tímabundinni lækkun áfengiskaupaaldurs úr 20 í 18 ár og að hækka aldurinn til ökuleyfis úr 17 í 18 ár segir að álitaeftnið hafi verið rætt á fundi í Umferðarráði og að skoðanir hafi verið skiptar. Hluti fulltrúa taldi rétt að hækka ökuþrófsaldur án skilyrða í 18 ár, en margir voru þeirrar skoðunar að ekki lægi nógu skýrt fyrir að hækking hefði í för með sér fækkun slysa meðal ungra ökumanna. Því væri ekki ástæða til að gera slíka breytingu sem byggðist meira á tilfinningum en staðreyndum. Þá hafi sú skoðun komið fram að ef fyrirhugað væri að breyta þessu þyrfti það að gerast á alllögum tíma. Á fundinum hafi einnig komið fram ýmis sjónarmið um aðra valkosti og framkvæmd hugsanlegrar breytingar á aldursmörkum til almennra ökuréttinda.

Varðandi það hvort rétt væri að lækka leyfilegt áfengismagn í blóði í 0 prómill hjá 17 til 20 ára ökumönnum hafi skoðanir einnig verið skiptar. Flestir fulltrúar hafi verið sammála um að gott gæti verið að breyta reglum, en töldu hins vegar að sömu reglur ættu að gilda fyrir alla, óháð aldri. Vitnað hafi verið til reynslu annarra þjóða sem hafa lækkað mörkin hjá ungum ökumönnum, þar á meðal Austurríkis og Ástralíu, þar sem árangur hefur verið jákvæður og banaslysum þar sem ölvun kemur við sögu hafi fækkað. Einnig hafi verið vitnað til þeirrar staðreyndar að um helmingur 17–20 ára ökumanna hefur í könnun viðurkennt að hafa einu sinni eða oftar ekið undir áhrifum áfengis.

7.2 Ökuskírteinaaldur.

Með hliðsjón af þeim rannsóknum sem gerðar hafa verið um áhrif lækkunar áfengiskaupaaldurs á fjölgun alvarlegra umferðarslysa, sbr. kafla 2.2.3., telur nefndin að mikilvægt sé að reynt verði eftir föngum að stemma stigu við voveiflegum afleiðingum ölvunaraksturs. Nefndin telur að ástæða sé til að endurskoða ökuleyfisaldurinn þar sem flest slys verða að völdum ungra óreyndra ökumanna.

Nefndin telur að skoða eigi að hækka ökuleyfisaldur úr 17 árum í 18 ár.

7.3 Leyfilegt áfengismagn í blóði.

Hjá ökumönnum á aldrinum 17–20 ára verða flest og alvarlegustu ölvunarslysin, eins og áður hefur komið fram. Þá er slysatíðni almennt hæst hjá ökumönnum þessa aldurshóps. Áfengi hefur fyrr áhrif á ungan ökumann, en þann sem eldri er og hefur m.a. áhrif á sjón, viðbragð og dómgreind.

Rannsóknir sem Transportökonomisk Institutt (TÖI) í Noregi hefur safnað sýna að við lækkun prómillmarka hjá ungum ökumönnum fækkar slysum almennt (tafla 4). (Skýrsla vinnuhóps um endurskoðun á áfengismörkum í blóði ökumanna: Hvernig má stemma stigu við ölvunarakstri?, 1999. Reykjavík: Dóms- og kirkjumálaráðuneytið.)

Tafla 4. Lækkun prómillmarka fyrir unga ökumenn (mismikil eftir löndum).

Tegund slysa	Hafa áhrif á	Besti árangur	Skekkjumörk
Öll slys	Viðkomandi aldurshóp	-6,0%	(+/- 3,0–4,0%)
Banaslys	Öll slys	+8,0%	(+/- 39,0–30,0%)
Slys með meiðslum	Öll slys	-10,0%	(+/- 5,0%)
Banaslys/meiðsl	Nótt/ölvunarakstur	-3,0%	(+/- 4,0%)
Banaslys/meiðsl	Dagur	+5,0%	(+/- 15,0–17,0%)

Taflan sýnir að við lækkun prómillmarka hjá ungum ökumönnum fækkar slysum almennt. Þess ber að gæta að óvissan hvað varðar banaslys er mikil og niðurstaðan því ómarktæk.

Ástralía og Svíþjóð hafa lækkað prómillmörkin á undanförunum árum. Lækkun í Ástralíu var úr 0,8 prómillum niður í 0,5 prómill og í 0 prómill fyrir unga ökumenn. Í Vestur-Ástralíu og Viktoríufylki í Ástralíu hafa prómillmörkin verið færð niður í 0 fyrir 18–24 ára ökumenn sem ásamt öðrum aðgerðum hefur fækkað slysum um 5,6% og slysum með meiðslum um 10%.

Í Svíþjóð var lækkunin úr 0,5 prómillum í 0,2 prómill fyrir alla ökumenn. Reynsla Svía er að lækkun slysatíðni er ekki eingöngu rakin til lækkunar áfengismarkna heldur ekki síður til aukins lögreglueftirlits og aukins áróðurs, en án herts lögreglueftirlits og aukins áróðurs hefði lækkun áfengismarkna líklega skilað litlum sem engum árangri.

Í öllum ríkjum Bandaríkjanna hafa frá 1. október 1998 gilt lög um 0 prómill fyrir unga ökumenn. Einnig hafa öll ríkin hækkað áfengiskaupaaldur upp í 21 ár.

Lækkun prómillmarka niður í 0 fyrir unga ökumenn á aldrinum 17–20 ára veldur samkvæmt rannsóknum verulegri fækkun ölvunarslysa. Að auki hefur slíkt bann uppeldislegt gildi þar sem ungur ökumaður verður fyrstu árin að aðskilja alveg akstur og áfengi og meiri líkur eru á að hann haldi því áfram þegar hann eldist. Gefin eru skýr skilaboð um að akstur og áfengi eigi ekki og megi aldrei fara saman. Lækkun prómillmarka þessa aldurshóps hefur

sterkt uppeldislegt gildi og fela í sér skýr skilaboð um að akstur og áfengi megi aldrei fara saman.

Nefndin telur rétt að lækka leyfilegt áfengismagn í blóði 17–20 ára við akstur í 0 prómill.

8. Lokaorð.

Ríkjandi lög um áfengiskaupaaldur í landinu eru ekki virt. Sumir vilja kenna því um að lögin séu úrelt og að virðingarleysið sýni best að breytinga sé þörf. Aðrir segja að lögunum sé ekki nægilega fylgt eftir af lögreglu og dómstólum og þess vegna gangi fólk eins langt og það getur.

Af framangreindu má ráða að rök séu bæði með og á móti lækkun áfengiskaupaaldurs. Rökin með lækkun felast aðallega í samanburði við aðrar þjóðir, gildandi lög um önnur réttindi í þjóðfélaginu og venjur landsmanna. Rök á móti byggjast hins vegar á markmiðum vímuvarna um viðhorfsbreytingu í þjóðfélaginu gagnvart unglíngadrykkju.

Forvarnastarf í landinu hefur verið að breytast á undanförunum árum. Það hefur breyst úr því að vera fyrst og fremst fræðsla um skaðsemi áfengis og vímuefna í það að vera grasrótastarf þar sem margir sem vinna að uppeldi barna og unglíngja í þjóðfélaginu taka höndum saman um styrkja ungt fólk í lífinu. Tekið hefur verið fastar á útivistarreglum, áróðri beint til foreldra í ríkari mæli en áður og þeir kallaðir til ábyrgðar. Þó að um áratugur sé síðan þessara breytinga fór að gæta er lítil reynsla komin á hvaða árangri þær skila.

Í raun er erfitt að bera saman íslenskar og erlendar aðstæður í áfengismálum vegna þess að sérstaða Íslands er svo mikil. Heildarneysla áfengis á Íslandi er mjög lítil og einna minnst í Evrópu (drukknir lítrar/hver einstaklingur yfir 16 ára/árlega). Til skamms tíma voru einungis Tyrkir með minni heildarneyslu. Stjórnvöldum hefur tekist að halda heildarneyslunni svo lítilli með mjög róttækum stjórnunaraðgerðum, svo sem verðstýringu, takmörkuðu aðgengi að áfengi og auglýsingabanni. Allt frá bannárunum hefur verið rekin mjög aðhaldsöm stefna í áfengismálum sem hefur einkennst af háu verðlagi og takmörkuðu aðgengi. Frá árinu 1989 hefur þó margt breyst hvað þetta varðar. Bjór var leyfður eftir áratuga bann og útsölustöðum áfengis, verslunum, veitingahúsum og börum var fjölgað mjög verulega. Þrátt fyrir þessar breytingar jókst þó heildarneyslan ekki eins mikið og búist hafði verið við og er neyslan enn einna lægst hér samanborið við önnur Evrópulönd.

Eins og að framan greinir er gert ráð fyrir því í drögum að íslenskri heilbrigðisáætlun fram til ársins 2005 að draga verulega úr áfengisneyslu í landinu. Undanfarin ár hefur heildarneysla áfengis í landinu hins vegar verið að aukast. Einnig hefur komið fram að neysla áfengis er þrátt fyrir það mun meiri í flestum Evrópulöndum en hér á landi. Svo verður áfram jafnvel þó að Evrópulöndin nái sínum markmiðum um að draga úr neyslu. Ekki er víst að markmiðið 4,5 l af áfengi á hvern íbúa 15 ára og eldri sé raunhæft í þjóðfélagi nútímans.

Það kemur á óvart að þrátt fyrir þessa lágu heildarneyslu virðast áfengisvandamál óvíða vera meiri en á Íslandi. Hvergi í Evrópu er annað eins framboð á meðferð fyrir áfengissjúka og hvergi hefur jafnstór hluti einnar þjóðar farið í einhvers konar meðferð vegna misnotkunar áfengis, auk fjölda aðstandenda sem tekið hefur þátt í einhvers konar námskeiðum og fundum um alkóhólisma og skaðsemi áfengis. Einkenni þessara drykkjuvandamála eru þó fyrst og fremst félagsleg. Líkamleg sjúkdómseinkenni sem rekja má til mikillar áfengisneyslu, svo sem skorpulífur, eru fáséðari hérlendis en annars staðar en á hinn bóginn virðast mikil félagsleg vandamál fylgja drykkjunni. Ástæða þessa er sú að drykkjumynstrið er öðruvísi á Íslandi en víða annars staðar. Fólk hefur þá tilhneigingu að drekka áfengi fyrst og fremst í því augnamiði að verða mjög ölvað sem síðan leiðir til stjórnleysis. Reyndar er þetta gömul saga og

útlendingar hafa um margra áratuga- eða aldaskeið furðað sig á þessari ríku tilhneigingu að drekka sig ávallt mjög ölvaða í hvert sinn sem tappi er tekinn úr flösku. Ekki hefur fundist nein einhlít skýring á þessu. Spurningin er hvort hið takmarkaða aðgengi geti mögulega leitt til þess að drykkjan verði meiri og alvarlegri þegar hún fer fram en fylgi ekki drykkjusiðum annarra Evrópuþjóða. Þrátt fyrir þá staðreynd að meira sé drukkið virðast margar aðrar Evrópuþjóðir nálgast áfengi með öðru hugarfari en Íslendingar. Áfengi og þá sérstaklega léttvín og bjór er hluti af daglegu lífi, máltíðum og félagslegu samneyti. Drykkjan á Íslandi miðast frekar við helgarneyslu þar sem mestu skiptir að drekka sem allra mest á sem stystum tíma. Þessi ofurdrykkja þegar drukkið er, með tilheyrandi ölvun og stjórnleysi, leiðir síðan til alvarlegra félagslegra vandamála, líkamsmeiðinga, ölvunaraksturs, heimilisofbeldis og margs konar slysa.

Útilokað er að takast megi að koma aftur á áfengisbanni á Íslandi til að leysaáfengisvanda þjóðarinnar í eitt skipti fyrir öll. Vandamálið hlýtur að vera hvernig megi breyta drykkjumynstri þjóðarinnar til líkingar við það sem gerist í öðrum löndum þar sem ölvun er mun minni en hér á landi þótt meira sé drukkið. Reynsla okkar af breytingum í frjálsræðisátt á áfengislöggjöfni hefur ekki verið sú að þær leiði til aukinna áfengisvandamála. Þjórnin hafði ekki þær ógnvekjandi afleiðingar sem spáð hafði verið og neyslan jókst ekki eins mikið og spáð hafði verið fyrir um. Því má hugleiða hvort að ein leið til að breyta drykkjumynstri Íslendinga til hins betra sé að stjórna neyslunni á þann veg að meira sé drukkið af bjór og léttvínnum en minna af sterku áfengi. Ein leið til að gera þetta er með meðvitaðri verðstefnu sem tekur mið af þessu.

Unglingadrykkja hefur ávallt verið mikið vandamál á Íslandi. Ástæða þessa er sú að unglingar hafa nákvæmlega sömu drykkjusiði og fullorðnir og nálgast áfengi með sama hugarfari. Áfengisdrykkjan miðast við það að drekka sig mjög ölvaðan á sem skemmstum tíma með tilheyrandi afleiðingum. Nauðsynlegt er að breyta þessu á einhvern hátt svo að ungt fólk umgangist áfengi á annan hátt en nú tíðkast.

Ahrifa aukinnar alþjóðavæðingar gætir hér á landi og hefur haft áhrif á neysluvenjur á öllum sviðum. Þetta hefur leitt til aukins frelsis í samskiptum, verslun og viðskiptum. Hugmyndir um breytingar á íslenskri áfengislöggjöf eru einmitt einn anginn af þessari þróun. Lagt hefur verið til að lækka áfengiskaupaaldur, breyta sölutilhögun á áfengi, lækka verð og aflétta auglýsingabanni. Nefndin varar sérstaklega við því að of mörgum þáttum verði breytt í einu því þá verður ógjörningur að meta áhrif hvers þáttar fyrir sig. Nefndin telur að þau neikvæðu áhrif sem lækkan áfengiskaupaaldurs hefði í för með sér vegi þyngra en þau rök sem mæla með lakkun.

Tillaga nefndarinnar er því:

1. Áfengiskaupaaldurinn verði óbreyttur.
2. Endurskoðað verði að hækka ökuleyfisaldur úr 17 í 18 ár.
3. Leyfilegt áfengismagn í blóði 17–20 ára við akstur verði lækkað í 0 prómill.
4. Auka þarf markvisst löggæslu-, eftirlits-, og forvarnastarf og fylgja málum eftir. Verði ákveðið að gera tilraun með að lækka áfengiskaupaaldur gildi það aðeins um léttvín og bjór. Ljóst er að samhliða þarf að stórauka forvarnir, eftirlit og löggæslu.

Heimildir.

- Aðgerðaráætlun ríkisstjórnarinnar í fíkniefna-, áfengis- og tóbaksvörnum. Samþykkt 3. desember 1996.
- American Journal of Public Health. 1999; 89.
- Áfengisneysluvenjur fólks á aldrinum 12–24 ára (1996). Gallup.
- Ása Guðmundsdóttir: Bjór og ungt fólk. Áhrif 1992.
- Áætlunin Ísland án eiturlyfja (1999). Skýrsla verkefnisstjórnar 1998. Reykjavík: Ísland án eiturlyfja.
- Cook, P.J. og Taucher, G (1994): The effect of minimum drinking age legislation on youthful auto fatalities, 1970–1977. Journal of Legal Studies, 13.
- Hawkins, D.J., Catalano, R.F., og Miller, J.Y. (1992). Risk and Protective factors for Alcohol in Adolescence and Early Adulthood: Implications for Substance Abuse Prevention. Psychological Bulletin, vol. 112, no. 1.
- Inga Dóra Sigfúsdóttir: Lækkun áfengiskaupaaldurs (1999). Reykjavík: Rannsóknir og greining.
- Inga Dóra Sigfúsdóttir og Þórólfur Þórlindsson (1997). Áfengi, aldur og vímuefnaneysla. Áhrif, 2.
- Jessor, R. og Jessor, S.L. (1975). Adolescent development and the onset of drinking: A longitudinal study. Journal of Studies on Alcohol.
- Joksch, H.C. (1988). The impact of severe penalties on drinking and driving. Washington, DC: AAA Foundation for Traffic Safety.
- Krieg, T.L. (1982). Is raising the legal drinking age warranted? The Police chief. Medical News & Perspectives (1998). 17. hefti, 260. tbl.
- Ólafur Hergill Oddsson: Breytum ekki áfengiskaupaaldri, Morgunblaðið, 17. mars 1998.
- Public Health Reports (1994): Lower Legal Blood Alcohol Limits for Young Drivers, 109. tbl.
- Harkin, A.M., Anderson, P. og Goos, C. (1997). Smoking, drinking and drug taking in the European Region. Alcohol, Drugs and Tobacco programme. WHO Regional Office for Europe, Kaupmannahöfn, Danmörk.
- Skýrsla vinnuhóps um endurskoðun á áfengismörkum í blóði ökumanna: Hvernig má stemma stigu við ölvunarakstri? (1999). Reykjavík: Dóms- og kirkjumálaráðuneytið.
- Skýrsla nefndar um könnun á tíðni og orsökum sjálfsvíga á Íslandi (1996). Reykjavík: Menntamálaráðuneytið.
- Stefna áfengis- og vímuvarnarráðs, (1999). Reykjavík: Áfengis- og vímuvarnarráð.
- Þóroddur Bjarnason og Inga Dóra Sigfúsdóttir (1999). Þróun vímuefnaneyslu íslenskra unglinga: Yfirlit yfir niðurstöður íslenskra rannsókna á vímuefnaneyslu nemenda í 10. bekk grunnskóla 1995–1999. Reykjavík: Rannsóknir og greining.
- Þórólfur Þórlindsson, Inga Dóra Sigfúsdóttir, Jón Gunnar Bernburg og Viðar Halldórsson, (1998). Vímuefnaneysla ungs fólks: umhverfi og aðstæður. Reykjavík: Rannsóknarstofnun Uppeldis- og menntamála.