



REPUBLIKA SLOVENIJA  
DRŽAVNI SVET

*Komisija za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide*

Številka: 543-03/15-1/ EPA 416-VII  
Ljubljana, 24. 4. 2015

Komisija za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide je, na podlagi 20. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14 in 26/15) in drugega odstavka 56. člena Zakona o Državnem svetu (Uradni list RS, št. 100/05 - uradno prečiščeno besedilo, 95/09 – odl. US, 21/13 - ZFDO-F), oblikovala naslednje

**M n e n j e**

**k Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o omejevanju porabe alkohola (ZOPA-A) – skrajšani postopek**

Komisija za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide je na 34. seji 21. 4. 2015 obravnavala Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o omejevanju porabe alkohola (ZOPA-A), ki ga je v obravnavo Državnemu zboru po skrajšanem postopku predložil poslanec Državnega zbora Jani Möderndorfer.

Komisija predloga zakona **ne podpira**.

Komisijo je predlagatelj seznanil s ključnimi rešitvami predloga zakona, katerega namen je dopolnitev določb 12. člena Zakona o omejevanju porabe alkohola, s katerim se trenutno prepoveduje prodaja oziroma ponudba alkoholnih pijač v stavbah in na pripadajočih funkcionalnih zemljiščih, kjer se opravlja dejavnost vzgoje, izobraževanja in zdravstvena dejavnost; v športnih objektih, v katerih poteka športna prireditve, eno uro pred začetkom in med športno prireditvijo ter med delovnim časom na delovnem mestu.

S predlogom zakona se tako želi ponovno omogočiti prodajo oziroma ponudbo alkoholnih pijač, ki ne presegajo 15 volumenskih odstotkov alkohola, v objektih, v katerih poteka športna prireditve, eno uro pred in med športno prireditvijo, saj obstoječi ukrep popolne prepovedi ocenjuje kot nesorazmeren z vsemi ostalimi ukrepi. Organizatorji športnih prireditev bi z odpravo popolne prepovedi prodaje alkoholnih pijač pred, med in po športni prireditvi (na podlagi ekskluzivne pravice do prodaje in ponudbe alkoholnih pijač na športnih prireditvah s strani organizatorjev omenjenih prireditev) lahko pridobili dodatna sredstva za delovanje, kar je po mnenju predlagatelja pomembno predvsem v slabših gospodarskih in družbenih razmerah in predvsem za veliko število manjših športnih društev, ki težje pridobijo sponzorska finančna sredstva. Če tovrstne ponudbe in prodaje organizator športnega dogodka

ne bo mogel izvesti sam, mu predlog zakona omogoča sklenitev pogodbe o ponudbi in prodaji pijač z upravljavcem športnega objekta, v katerem bo prireditve.

Predlagatelj je v svoji predstavitvi posebej poudaril, da se predlaga spremembe in dopolnitve veljavnega zakona, ker po njegovi oceni zapis omejitve o prodaji in ponudbi alkoholnih pijač na športnih prireditvah ob sprejemu veljavnega zakona leta 2003 ni temeljil na dejstvih ali študijah o smiselnosti uvedbe omenjene omejitve ter da se do danes še niso pokazali njeni pozitivni učinki. Prav tako meni, da gre za nepotreben in zgolj delen ukrep, ki v bistveni meri ne pripomore k preprečevanju ali zmanjšanju posledic uživanja alkohola, saj se v povezavi s športnimi dogodki alkohol še vedno uživa, in sicer v lokalih ob objektih, v katerih so omenjeni dogodki oziroma v času športnih dogodkov manjšega obsega v lokalnem okolju, kjer je težje izvajati nadzor nad spoštovanjem zakonodaje. Razlika je po njegovem mnenju torej zgolj v tem, da se finančna sredstva, ki bi jih na podlagi predlaganih sprememb zakona zdaj lahko za svoje delovanje in razvoj uporabila društva in organizacije s področja športa, trenutno usmerjajo v gospodarske subjekte, ki s športom niso neposredno povezani, ali pa se te storitve izvajajo na črno.

Predlagatelj ocenjuje, da se zaradi predlagane odprave omejitve prodaje alkoholnih pijač z manj kot 15 volumenskimi odstotki alkohola na športnih prireditvah ne bo povečala ogroženost javnega reda ali varnost ljudi in premoženja, pri čemer je kot dodatni argument navedel ugotovitve, da so izgredi na posameznih športnih dogodkih le v 3 % posledica alkoholiziranosti, ostalo predstavlja agresija. Kljub temu je kot dodatno zagotovilo v predlog zakona vgradil tudi nekatere varovalke za preprečitev povzročanja nevarnosti morebitnih alkoholiziranih obiskovalcev prireditve. Tako je predvideno, da bodo v primeru tekem, ki so označene z visoko stopnjo tveganja, policisti lahko preverjali alkoholiziranost obiskovalcev in jim prepovedali nadaljnji obisk športne prireditve ter odvzeli vstopnico brez povračila. Pri tem je podal dodatno informacijo, da bo predvidoma v času zakonodajnega postopka prišlo do predloga amandmiranja navedene ureditve v smislu podelitve pristojnosti za preverjanje alkoholiziranosti udeležencev in posledično možnih prepovedi udeležbe na dogodku varnostni službi, ki bo skrbela za varnost na posameznem športnem dogodku, in ne policiji, ki ima pristojnost ukrepati šele, ko že pride do kršitve javnega reda in miru. Hkrati predlagatelj poudarja, da dodatno varovalko predstavlja tudi dejstvo, da bo s podelitvijo ekskluzivne pravice za ponudbo in prodajo določenih dovoljenih alkoholnih pijač odgovornost za morebitne kršitve javnega reda ter ogrožanje varnosti ljudi in premoženja na posamezni športni prireditvi prevzel organizator prireditve, ki mu bo s tega vidika v interesu zagotoviti ustrezno varnost in preprečiti neželene dogodke, saj bo za to tudi pristojen. Hkrati predlagatelj pojasnjuje, da pisno predlaganim spremembam ni nasprotoval noben športni klub ali organizacija ter da se s predlogom zakona ne sili vseh organizatorjev športnih dogodkov v ponudbo in prodajo alkoholnih pijač, ampak se zgolj vrača možnost izvajanja omenjene dejavnosti tistim organizatorjem športnih dogodkov, ki bodo to želeli. Odločanje o organizaciji dogodka in nadzor nad njegovo izvedbo se bo s predlaganimi spremembami v celoti vrnil športnim organizacijam in jih s tem zavezal k samoregulaciji, za katero se je odločilo tudi veliko evropskih držav.

Predlagatelj v predlogu zakona navaja tudi različne ureditve omenjenega področja v drugih državah (popolna prepoved; dovoljeno z določenimi omejitvami; delna prepoved prodaje na podlagi licenc; brez posebnih predpisov glede prodaje alkohola

na športnih prireditvah na nacionalni ravni in prosta presoja na regionalni ali lokalni ravni itd.), na seji komisije pa je posebej poudaril, da je v državah, v katerih so uvedene delne ali popolne prepovedi (Grčija, Portugalska, Romunija, Španija), pri tem natančno navedeno kdaj, kje in za kateri šport, ki je ocenjen kot rizičen, omenjena prepoved velja. V Sloveniji pa je prepoved absolutna za vse športe, kar po njegovem mnenju predstavlja velik del problema, saj bi bilo treba ustrezno razlikovati med prireditvami v posameznih športih. Podvomil je tudi v to, da ravno prepoved prodaje alkohola na športnih dogodkih lahko pomembno vpliva na zmanjšanje porabe alkohola v Sloveniji in menil, da statistični podatki o porabi alkohola in posledicah njegove zlorabe, ki so sicer zaskrbljujoči, nimajo tako tesne povezave s problematiko prepovedi prodaje in ponudbe alkohola na športnih prireditvah, kot to želijo predstaviti tisti, ki nasprotujejo predlogu zakona.

Komisija je bila seznanjena z mnenjem Ministrstva za zdravje, ki predlaganih zakonskih sprememb ne podpira, ker meni, da obstoječih pravil glede omejevanja prodaje in ponudbe alkoholnih pijač ne bi bilo smiselno rahljati. Še zlasti zaradi podatkov, ki kažejo, da imamo v Sloveniji z alkoholom velike težave (je najpogostejši vzrok smrti med mladimi, zaradi ciroze jeter smo po umrljivosti na 4. mestu, vsak dan je zaradi vzrokov, ki jih je moč pripisati izključno alkoholu, v bolnišnico sprejetih deset oseb, ocena stroškov, ki so neposredno ali posredno (prometne nezgode, nasilje v družini itd.) povezani s pitjem alkohola je 2011 znašala najmanj 242 milijonov evrov itd.). Ministrstvo se zaveda, da vsaka država potrebuje koherentno alkoholno politiko, katere sestavni del predstavljajo tako preventivni programi kot zakonodaja s prepovedmi. Rezultati na področju cestnega prometa v povezavi s preprečevanjem pretiranega uživanja alkohola na primer kažejo, da sistematično povezovanje ukrepov različnih resorjev daje pozitivne rezultate (manjše število mrtvih in povzročiteljev prometnih nesreč). Za zdaj pri nas celovite politike boja proti alkoholu še nimamo v celoti izdelane, kar se delno odraža tudi v zaskrbljujočih podatkih na tem področju, povezano pa je tudi z dolgo tradicijo tolerance do čezmernega uživanja alkohola ter premalo intenzivnim posvečanjem temu področju v preteklosti.

Z veljavnim zakonom 2003 je bila po pojasnilu ministrstva prepoved točenja in prodaje alkohola na posameznih področjih uvedena zato, ker so bila slednja prepoznana kot problematična. Tudi sama prepoved prodaje oziroma ponudbe alkohola na športnih prireditvah je bila uvedena na podlagi priporočil, različnih raziskav in dobrih praks nekaterih držav. Eden od razlogov za sprejem omenjenega ukrepa je bilo tudi priporočilo Svetovne zdravstvene organizacije, povezano z dejstvom, da panoga prodaje alkoholnih pijač v svojem oglaševanju pogosto uporablja šport, uspeh in mladost kot glavni marketinški pristop za prodajo svojih izdelkov. Ukrepi prepovedi točenja in prodaje alkohola na področju športa, s katerim se je v prvi vrsti želelo onemogočiti prodajo alkohola skozi šport, in sicer predvsem mladim, je temeljil tudi na zaključkih konference o mladih in alkoholu, ki je bila 2001. Ministrstvo pri tem poudarja, da v dvanajstih letih veljave zakona na določbe o prepovedi prodaje oziroma ponudbe alkoholnih pijač ni bilo večjih pripomb, prav tako je bil dosežen večji napredek pri izboljšanju stanja na večjih športnih prireditvah (na primer v Planici).

Ministrstvo izpostavlja, da je prepoved alkohola na športnih prireditvah povezana s tveganjem zaradi nasilja, zato tudi obstajajo države, ki so prepovedale točenje alkohola na omenjenih prireditvah, prav tako tudi nekatere mednarodne športne

federacije (na primer FIFA) za tekme najvišjega ranga. Hkrati ministrstvo opozarja na povezavo problematike z oglaševanjem in na to, da je prisotnost alkohola na športnih dogodkih lahko zelo močno simbolno sporočilo za obiskovalce omenjenih prireditev, še zlasti otroke. Po mnenju ministrstva gre za zgled, ki ga dajemo mladim generacijam.

Ministrstvo meni, da Slovenija s prepovedjo točenja alkohola na športnih prireditvah ne izstopa, saj takšno ureditev pozna kar nekaj držav, prav tako ocenjuje, da točenje alkohola na športnih prireditvah ne bo bistveno povečalo števila obiskovalcev omenjenih prireditev ali izboljšalo finančnega stanja posameznih športnih klubov. Tudi pozive k samoregulaciji področja na evropski ravni s strani proizvajalcev alkoholnih pijač ocenjuje kot neutemeljene, saj se do zdaj še ni izkazalo, da bi dosednji poizkusi samoregulacije porabe alkohola dali ustrezne rezultate. Delni napredek je bil dosežen le glede ukrepa označevanja alkoholnih izdelkov z napisom o neprimernosti uporabe za nosečnice, ki pa ga industrija, ki se ukvarja s proizvodnjo alkoholnih pijač, še ni uvedla v vseh državah članica, kar velja tudi za Slovenijo. Ob tem ministrstvo dodatno opozarja, da gre pri razpravah o ukrepih za omejitev porabe alkohola v posameznih državah pogosto bolj za politično vprašanje kot pa vprašanje zdravstvenega značaja, saj alkohol kot produkt lahko omogoča precejšnje prihodke.

Ministrstvo podpira cilje, da bi se v Sloveniji več ljudi ukvarjalo s športom in rekreacijo ter se zaveda problema finančne podhranjenosti športnih klubov oziroma društev ter dejstva, da so možnosti za redno športno vadbo zlasti za otroke iz socialno ogroženih družin zaradi tega manjše. Vendar pa se zavzemajo za iskanje boljših načinov zagotovitve manjkajočih finančnih sredstev na omenjenem področju in z dolgoročnim pozitivnim učinkom. Tudi javnomnenjske ankete, ki so bile izvedene v preteklem in letošnjem letu, so pokazale, da javnost podpira obstoječe prepovedi. V javnosti se opaža tudi izostritev retorike glede problematike alkohola in pozive, da se moramo s tem področjem v državi resno ukvarjati in dajati dober zgled. Zaradi vsega navedenega je Ministrstvo za zdravje Vladi Republike Slovenije predlagalo, da naj nasprotuje sprejemu tega predloga zakona.

Komisiji je svoje stališče predstavil tudi Nacionalni inštitut za javno zdravje (NIJZ), ki ne opozarja samo na zaskrbljujoče podatke glede visoke porabe alkohola (ne samo količinsko, ampak tudi glede na koncentracije alkohola, zaužite ob posameznem zaužitju v primerjavi z evropskim ali drugim mednarodnim povprečjem) in negativne posledice tega, ampak tudi na problematičnost pivskih navad in tolerantnosti do popivanja v javnosti v Sloveniji, kar se lahko poveže tudi s podatki o uporabi in zlorabi alkohola med mladimi. Raziskovalci v zvezi s tem kot glavni problem izpostavljajo toksičen učinek na razvoj možganov pri otrocih in mladostnikih.

Večina statističnih podatkov po navedbah NIJZ za Slovenijo še vedno ni spodbudnih. Tako je 2012 umrlo 949 oseb (od tega so bile tri osebe stare manj kot 19 let), pri katerih je bil kot razlog smrti definiran alkohol. Glede na projekcijo predvidene porabe alkohola po državah za leto 2020, ki jo je pripravila Svetovna zdravstvena organizacija, naj bi v Sloveniji v omenjenem letu prebivalec, star 15,5 let, zaužil 10,4 litre čistega alkohola (ob predpostavki nadaljevanja trenutno zabeleženega trenda padanja porabe alkohola v Sloveniji). Čeprav je to na prvi pogled glede na pretekla leta ugoden rezultat, te številke še vedno pomenijo visoko porabo alkohola na prebivalca. Precej zgovoren je tudi podatek o tem, da je bila leta 2010 v svetovnem

merilu največja porabnica alkohola Evropska regija, ki ima kar 2,5-krat višjo porabo alkohola na prebivalca kot druge regije v svetu (10,9 litra na prebivalca), pri tem pa je v Sloveniji znašala poraba 11,6 litra na prebivalca.

Predlagane zakonske spremembe na NIJZ ocenjujejo kot neustrezno poseganje v zakonski ukrep, ki se je do zdaj izkazal za dobrega. Tudi Svetovna zdravstvena organizacija na tem področju priporoča ukrepe, ki so usmerjeni v prepoved ali omejevanje dostopa do alkohola, saj jih ocenjuje kot edine dokazano učinkovite ukrepe. Slednje velja tudi za čas gospodarske krize, v kateri na splošno ugotavljajo povečano stopnjo popivanja (v zadnjih letih opaženo tudi v Sloveniji, in sicer v populaciji 25–64 let). Omenjenih ukrepov se po njihovi strokovni presoji ne da zamenjati s preventivnimi ukrepi, čeprav so tudi ti pomembni. NIJZ posebej poudarja, da njihovi predlogi in priporočila temeljijo na sistematičnih preglednih študijah, torej na ugotovitvah o tem, kaj dejansko deluje. Pri tem lahko gre za raziskave, ki jih izvajajo sami ali pa se opirajo na svetovno priznane študije iz drugih držav. Pojasnjujejo tudi, da so si strokovnjaki na zdravstvenem področju čedalje bolj enotni, da se problematike alkohola ne more uspešno reševati zgolj v okviru zdravstvenega sistema, ampak so nujni širši pristopi z vključevanjem več različnih resorjev.

V razpravi članice in članov komisije so bila izražena različna, tudi nasprotujoča si stališča do predloga zakona. Tako je bilo na eni strani v zagovor predlaganim rešitvam izpostavljeno vprašanje tehtanja med popolno prepovedjo, delnim omejevanjem ter preventivo in s tem povezano vprašanje načelnosti pri uvajanju ukrepov za omejevanje porabe alkohola in dejanskega učinka delnih prepovedi (zgolj na nekaterih področjih) za doseganje cilja zakonodajalca. Torej v smislu, da je uvedba prepovedi zgolj na določenih področjih (športni dogodki) nenačelna, ker bi se ob strogem sledenju zastavljenih ciljev na tem področju morale ponudbo alkohola prepovedati tudi ob vseh ostalih priložnostih in prireditvah, na katerih je alkohol prav tako prisoten in kjer se prav tako otrokom in mladim lahko daje slab vzgled (kulturne prireditve, dogodki ob raznih državnih slovesnostih, ob podpisih različnih dogovorov na državni ravni itd).

Po drugi strani pa je bilo v razpravi komisije opozorjeno, da so podatki glede vpliva alkohola na zdravje in življenje posameznika in družin ter argumenti tako NIJZ kot pristojnega ministrstva proti sprejemu predlaganih sprememb in dopolnitev predloga zakona zelo tehtni. Iskanje rešitev za izboljšanje stanja na nekem področju (delovanje športnih organizacij) na podlagi liberalnejšega pristopa urejanja nekega drugega področja na način, ki ne zagotavlja, da ukrep ne bi poslabšal stanja na slednjem (v tem primeru možen dvig porabe alkohola in s tem povezane negativne posledice za zdravje in življenje ljudi), ni primerno.

Na koncu je prevladalo mnenje, da predlog zakona pomeni korak nazaj glede sporočilnosti uvedenih ukrepov na posameznih področjih življenja, ki so namenjeni omejevanju porabe alkohola ter preprečevanju škodljivih posledic njegove rabe, zlasti za mlade. Vzpostavljanje miselne povezave med športom in alkoholom je, ne glede na pozitiven namen predlagatelja, da bi se zagotovila dodatna finančna sredstva za izvajanje športnih dejavnosti, po mnenju komisije neprimerno. Omenjena manjkajoča sredstva bi se namreč po mnenju komisije morale zagotoviti na druge načine, ki ne bodo hkrati negativno vplivali na zdravje ter vzgojo otrok in mladine na področju omejevanja rabe alkohola, ampak dodatno krepili dejavnosti športnih društev in

organizacij in s tem pozitivne učinke, ki jih imajo športne aktivnosti lahko na življenje posameznika.

Komisija meni, da bi bilo treba resno razmisliti o dodatnih ukrepih za omejevanje porabe alkohola tudi na številnih drugih področjih družbenega življenja, pri čemer kot dobra podlaga lahko služijo že uvedeni ukrepi in prepovedi, zato je treba pri njih vztrajati in jih nadgraditi. Pri tem je bila kot možen dodaten ukrep omenjena uvedba licenc za prodajo alkohola, ki je v tujini že uveljavljena dobra praksa na področju omejevanja dostopnosti alkohola. Komisija je v skladu z navedenim in na podlagi podatkov posameznih pristojnih državnih institucij in opozoril nevladnih organizacij, ki poročajo o že skorajda akutnem stanju glede uživanja alkohola v Sloveniji in s tem povezanih negativnih posledicah, pristojno ministrstvo pozvala k zavezi po čimprejšnjem nadaljnjem ukrepanju.

\* \* \*

Za poročevalca je bil določen predsednik komisije mag. Peter Požun.

Sekretarka komisije  
Nuša Zupanec, l.r.

Predsednik komisije  
mag. Peter Požun, l.r.