



Kulturdepartementet

Idrettsavdelingen
Postboks 8030 Dep
0030 Oslo

Vår referanse: 691917-v5
Deres referanse: 13/2711-
Dato: 28. mai 2014

Høringsuttalelse til forslag om oppheving av lov om forbud mot profesjonell boksing og til endring av forskrift om organisert kampaktivitet som tillater knockout

Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité (NIF) viser til høringsbrev fra Kulturdepartementet (KUD) datert 9. april 2014 om "Forslag om oppheving av lov om forbud mot profesjonell boksing og til endring av forskrift om organisert kampaktivitet som tillater knockout".

NIF registrerer at departementet "av særlige omstendigheter og ettersom forslag om oppheving av proffbokseloven har vært på høring tidligere" setter høringsfristen til 7 uker. Dette er kort tid i en krevende sak. Endringene i forskriften er ikke uten betydning for spørsmålet om oppheving av proffbokseloven. Derved må disse spørsmålene både vurderes hver for seg og i sammenheng.

NIF ser ikke hva som foreligger av "særlige omstendigheter" ut fra et idrettslig perspektiv. Idrettsstyret og de berørte særforbundene vil vektlegge det å få et velfungerende regelverk som viktigere enn det å bruke kort tid. Dette kommer vi tilbake til senere i uttalelsen.

1. Endring av proffbokseloven

1.1 Bakgrunnen for proffbokseloven¹

NIF vil peke på at daværende ansvarlig departementet for idrett i forarbeidene til proffbokseloven (Ot. prp. nr. 52 (1980-1981)) fremhevet to hovedargumenter for å forby profesjonell boksing i Norge. For det første ble det lagt vekt på boksingens medisinske skadevirkninger for utøverne, herunder risikoen for akutte og permanente hjerneskadene, samt risikoen for død. For det andre ble det lagt til grunn at det gjør seg gjeldende "*usunne økonomiske interesser*" ved profesjonell boksing. Departementet uttalte at det la stor vekt på dette, og fant det "*støtende at bokserne og arrangører kan tjene store penger på en virksomhet som kan påføre deltagerne alvorlige skader*". Departementet mente dette også innebar en "*uønsket kommersialisering av idretten*".

¹ Gjennomgangen er hentet fra vurdering avgitt 1. mars 2013 av Utvalg nedsatt for å vurdere en mulig samordning av lov om forbud mot profesjonell boksing og lov om organisert kampaktivitet som tillater knockout.

Etter departementets oppfatning kom amatørboxing i en noe annen stilling. Departementet viste for det første til at kommersialiseringsaspektet ikke kom inn i tilknytning til amatørboxing. Dernest ble det vist til at medisinske skader også kunne oppstå ved amatørboxing, men at den profesjonelle boksingen måtte anses som farligere, blant annet fordi *"deltakerne bruker lettere hansker, kamptiden er betydelig lengre, og fordi mange av bokserne i løpet av sin karriere har en ganske lang aktiv tid"*.

Departementet pekte også på betenkningen fra den nordiske medisinske komiteen og høringsuttalelsene som viste at det særlig er profesjonell boksing som har medført permanente hjernesker. Departementet uttalte videre at det antok at man lettere kunne dempe skadevirkningene ved strenge sikkerhetstiltak ved amatørboxing enn ved profesjonell boksing.

Departementet la til grunn at *"Den internasjonale boksingens internasjonale karakter gjør at det må anses helt urealistisk å regne med særlig strengere sikkerhetsforskrifter enn de som gjelder i dag"*. Dette er senere også diskutert i forbindelse med et senere forslag om å oppheve proffbokseloven (Innst. O. nr. 67 (1997-1998)).

1.2 NIFs vurdering av departementets forslag om å oppheve proffbokseloven

Departementet erkjenner at proffboksing kan ha medisinske skadevirkninger for utøverne. Videre fremgår det i høringsnotatet at det ikke er fremkommet endringer i det medisinske kunnskapsgrunnlaget knyttet til skadevirkningene i proffboksing. Departementet peker også på at *"de foreslåtte endringene er en oppmykning som kan innebære økt risiko for skader"*, og at *"det vil derfor i større grad bli opp til den enkelte utøver å frivillig utsette seg for denne risikoen"*. Endelig konkluderer departementet med at endringene *"vil sikre en bedre ivaretagelse av utøvernes helse og sikkerhet enn om både knockoutloven og proffbokseloven oppheves"*.

Slik NIF vurderer det, er det nødvendig å vurdere om departementets uttalelser er i strid med de prinsipper norsk idrett er pålagt å leve opp til, senest gjennom Stortingsmelding 26 (2011-2012) *"Den norske idrettsmodellen"*. I meldingens punkt 11.3.6 (om toppidrett) fremgår blant annet:

"En absolutt forutsetning for statlig støtte til toppidrett er at denne drives innenfor faglige og etisk forsvarlige rammer. Det framheves gjerne at toppidrett er grensesprengende i sin natur. Det kreves stadig fornyelse både innenfor aktivitets- og utstyrsutvikling, og i treningsmetoder for å hevde seg i moderne toppidrett..."

... I en slik sammenheng er det viktig at idretten selv er seg bevisst forholdet mellom positiv prestasjonsutvikling på den ene siden og hensynet til idrettsutøvernes helse, idealene om konkurranse på like vilkår, samt toppidrettens rolle som inspirator for barne- og breddeidrett på den andre siden..."

Et standpunkt om å gjøre det *"opp til den enkelte utøver å frivillig utsette seg for denne risikoen"*, slik departementet legger opp til, er krevende å leve med for en ansvarlig idrettsorganisasjon.

Dette gjør at endringsforslagene i høringsnotatet fremstår som styrt av et ønsket resultat, samtidig som de synes å støte an mot lovgivers intensjon, slik det er redegjort for ovenfor, og vedtatt statlig idrettspolitik. Det skaper en krevende situasjon for NIF.

Da Idrettsstyret i mai 2012 vedtok å foreslå å oppheve proffbokseloven, skjedde dette under forutsetning av at all boksing ble underlagt knockoutloven og dens forskrift med de strenge krav til ivaretagelse av utøvernes helse og sikkerhet som følger av forskriften til loven. Dersom det gjøres endringer i forskriften som kan gi økt skaderisiko, endrer dette helt premissene for NIFs vedtak. Det vil ikke være mulig for NIF å ta endelig stilling til en eventuell oppheving av proffbokseloven før det er avklart om og i så fall på hvilken måte, det vil bli gjort endringer i knockoutforskriften. På prinsipielt grunnlag kan ikke NIF som ansvarlig idrettsorganisasjon renonsere på kravet til sikkerhet for våre utøvere. Som kjent er helse en av norsk idretts grunnverdier.

Proffbokseloven ivaretar også andre samfunnsmessige hensyn utover det rent helsemessige. For NIF blir det viktig at en oppheving av loven ikke erstattes av en lov med en forskrift som mangler tydelighet innenfor områder som antidoping og kampfiksing mv. Forskriften oppstiller heller ingen begrensning mht. sammenslutningsform og sidestiller aktører med organisatoriske forankring og demokratiske fundament med aktører som har profitt som eneste formål. Stortingsmeldingen sier i punkt 7.2.1 (om rettigheter til og samarbeid om idrettsarrangement) blant annet:

”... NIF mener at eierskap til idrettsarrangementer er viktig fordi det vil sikre at alle konkurranser følger idrettens regelverk, at de gjenspeiler idrettens verdigrunnlag, fair play og idrettsglede, og at overskuddet tilbakeføres til det frivillige, medlemsbaserte virket...”

... Samtidig er det viktig for staten at utøvelse av idrett og fysisk aktivitet foregår innenfor etiske og faglig forsvarlige rammer. Det vil for eksempel være uheldig dersom det utvikles et konkurransetilbud fra kommersielle aktører som ikke ivaretar kjerneverdier som fair play og antidoping på en forsvarlig måte...”

Det er bred enighet innenfor idretten om en kampsportlovgiving som kan beskytte samfunnet mot en ukontrollert oppblomstring av useriøs kampaktivitet, og som samtidig kan skape forutsigbarhet og trygge rammer for en organisasjonsmessig godt regulert kampaktivitet innenfor norsk idrett.

2. Endring av forskriften til knockoutloven

2.1 Bakgrunnen for knockoutloven med tilhørende forskrift²

Bakgrunnen for knockoutloven var fremveksten av nye kampaktiviteter som tillater slag og/eller spark mot hodet og som ikke omfattes av proffbokseloven, som for eksempel cage fighting, shootfighting og thaiboksing. Kulturdepartementet fremhevet i forarbeidene til loven (Ot. prp. nr. 75 (2000-2001)) at hovedargumenter for loven var av medisinsk og etisk karakter. Det ble ansett *”medisinsk sannsynliggjort at slag og spark (støt) mot hodet har alvorlige medisinske skadevirkninger”*. Departementet mente det var i samfunnets interesse å forhindre etablering av kampaktiviteter med stor grad av vold.

På grunn av et antatt varierende skadeomfang knyttet til ulike kampaktiviteter, ble det i stedet for et forbud innført en godkjenningssadgang for kampaktiviteter med et kampreglement som reduserer skaderisikoen og dermed minsker sannsynligheten for alvorlige skader.

KUD skriver selv i høringsnotatet følgende om begrunnelsen for loven:

”Hovedbegrunnelsen for knockoutloven var av medisinsk og etisk karakter. Loven ble innført på grunn av skaderisikoen ved knockoutaktiviteter og hensynet til utøvernes helse. På bakgrunn av et sannsynlig varierende skadeomfang, ble det i stedet for et forbud, innført en godkjenningssadgang for aktivitet med et kampreglement som reduserer risikoen for alvorlige skader. Lovgiver ønsket også å forhindre etableringen av nye kampaktiviteter med stor grad av vold.”

2.2 NIFs vurdering av grunnlaget for departementets forslag til endringer i knockoutforskriften

Også når det gjelder endringene som er foreslått i knockoutforskriften, bekrefter departementet at *”de foreslåtte endringene er en oppmykning som kan innebære økt risiko for skader”*, at *”det vil derfor i større grad bli opp til den enkelte utøver å frivillig utsette seg for denne risikoen”*, og at endringene *”vil sikre en bedre ivaretagelse av utøvernes helse og sikkerhet enn om både*

² Gjennomgangen er hentet fra vurdering avgitt 1. mars 2013 av Utvalg nedsatt for å vurdere en mulig samordning av lov om forbud mot profesjonell boksing og lov om organisert kampaktivitet som tillater knockout.

knockoutloven og proffbokseloven oppheves”. Som nevnt er det vanskelig for NIF, som ansvarlig idrettsorganisasjon, å renonsere på kravene til sikkerhet for våre utøvere. Ikke minst i lys av de føringer som er gitt av Stortinget da knockoutloven ble gitt, jf. ovenfor.

NIF er overrasket over at departementet på denne måten aksepterer en økt skaderisiko uten samtidig å underbygge sine konklusjoner ved å fremvise og diskutere den forskning som finnes om tematikken. Det kan fremstå som urovekkende at dette temaet behandles på en tilsynelatende overfladisk måte, ikke minst fordi skaderisikoen var ett av hovedargumentene for vedtakelsen av knockoutloven.

NIF forventer at alle ansvarlige parter i sammenhenger som dette, legger stor vekt på kvalitetssikret kunnskap. Den bør være forskningsbasert og tilfredsstillende nasjonale krav til etikk og redelighet i forskningen. På dette området foreligger det standarder som gjelder for anerkjente internasjonale universiteter og høyskoler (www.etikkom.no). I slike sammenhenger er det fremmet en rekke argumenter, også av medisinsk karakter, som i ulik grad ivaretar disse standardene. Når KUD velger å lempe på regelverket uten å vise til forskning på feltet, fremstår det som om departementet har lagt avgjørende vekt på andre hensyn. I så fall burde dette ha blitt synliggjort og den egentlige argumentasjonen skulle ha vært eksplisitt problematisert i høringsnotatet.

Rent juridisk kan det også settes spørsmålstegn ved om de endringene som foreslås, og som departementet vedkjenner vil kunne gi økt risiko for skade, isolert sett eller samlet, bidrar til å undergrave knockoutlovens formål; å ivareta utøverens helse og sikkerhet. Det kan reises spørsmål om departementet faktisk har hjemmel til å lempe på sikkerheten ved å endre forskriften uten at man samtidig undergraver lovens formål. NIF har vanskelig for å se at de konkrete oppmykingene av forskriften på kritiske punkter er å forbedre forskriften, siden departementet er åpent på at man øker en helserisiko som lovgiver beviselig ønsket å begrense.

2.3 NIFs vurdering av hvilken retning en eventuell endring av knockoutforskriften bør ta

Departementet ber høringsorganene om å komme med innspill til tre konkrete endringsforslag. Det er ikke mulig for NIF å gi en vurdering av hvert enkelt forslag isolert ettersom det vil være sikkerhetsforanstaltningene samlet sett i den enkelte kampsidretts som er avgjørende for å redusere skaderisikoen. Forskriften, med helt spesifikke sikkerhetsbestemmelser, tar ikke høyde for de ulike kampsidrettens særegenheter. Det er på det rene at sikkerhetsbestemmelsene i forskriften i sin tid ble utarbeidet med utgangspunkt i Norges Bokseforbunds dagjeldende sikkerhetsbestemmelser, og at andre kampsidretters sikkerhetsbehov ikke nødvendigvis er sammenfallende med bokseidretten.

Det vil etter NIFs oppfatning ikke være mulig, i ett og samme regelverk, og slik forskriften i dag er utformet, å hensynta alle de ulike sikkerhetskrav mv. som gjelder for de respektive kampsidretter og som de nasjonale forbundene er pålagt å følge gjennom sine internasjonale forbund.

Det er også på det rene at forskriftens utforming har gjort at kampsidrettens nasjonale regelverk på flere områder ikke er i samsvar med deres respektive internasjonale særforbunds regelverk. Ettersom de berørte idrettsgrenene er svært ulike, både i arrangementsform og risikoprofil, er det ikke gitt at lovens formål om å ivareta utøverens helse og sikkerhet best ivaretas av et ”firkantet” regelverk som er likt for alle på detaljnivå.

Et regelverk som mykes opp til å favne alle de aktuelle idrettens internasjonale regelverk og arrangementsformer, blir fort et regelverk uten grenser. Samtidig vil et regelverk som mykes opp for å favne om én enkelt særiddrett raskt fremstå som forskjellsbehandling. Også andre kampsidretter enn boksing har et internasjonalt regelverk som støter an mot knockoutlovens sikkerhetsbestemmelser.

Etter NIFs vurdering er tiden nå moden for å endre knockoutforskriften. Tillatelser bør imidlertid ikke gis basert på om den enkelte kampsport isolert sett oppfyller den enkelte sikkerhetsbestemmelse i forskriften. I stedet bør det skje en helhetlig og individuell vurdering av hver enkelt idrettsgren, dens risikoprofil, formelle organisatorisk forhold mv., og som bygger på et konkret og uavhengig statistisk og forskningsmessig faktagrunnlag knyttet til den enkelte idrett.

Slik NIF vurderer det er dette den eneste måten man kan sikre at lovens intensjon, om å ivareta utøverens helse og sikkerhet, blir tilstrekkelig ivaretatt.

NIF viser også til at da Sverige vedtok sin knockoutlov, var lovgiver bevisst på utfordringen med de ulike kampsportenes særegenheter og man ønsket av den grunn ikke å oppstille generelle sikkerhetskrav for samtlige kampsporter. Sverige har valgt en helhetlig tilnærming hvor det avgjørende kriterium er om de foranstaltninger som er gitt gir en godtagbar sikkerhet for utøveren i den aktuelle idretten.

En ordning som skissert forutsetter, som i dag, et godkjenningsorgan. Det er imidlertid en stor utfordring at de kampsporter som må ha godkjenning er svært ulike. Da er det ikke tilstrekkelig at godkjenningsorganet besettes med personer med kampsportlig bakgrunn innenfor én enkelt kampsport. I tillegg bør godkjenningsorganet, når det behandler den enkelte idretts søknad, suppleres med en idrettslig oppnevnt fagperson fra den aktuelle idrettsgrenen. Det vil styrke organets kompetanse og vil øke respekten ytterligere for de vurderinger som gjøres.

Videre bør det etableres en endret søknadsprosedyre. Det bør være unødvendig med søknad hvert tredje år, dersom premissene for godkjenningen ikke har endret seg fra da godkjenningen ble gitt. Prosedyren oppleves i dag som byråkratisk og unødvendig. NIF anbefaler i stedet en form for «konesjons»-ordning der det gis «konesjon» til et ansvarlig særforbund under NIF, og at konsesjonen, etter en grundig innledende godkjenningsprosedyre, bør kunne løpe i ubegrenset tid inntil det skjer endringer som tilsier at konsesjonen må vurderes på nytt. Godkjenningsorganet må selvfølgelig har rett til å utløse kontroller og kreve nødvendig dokumentasjon.

Mange utøvere deltar i flere idretter. Innenfor idretten har derfor særforbundene diskutert om det er mulig å etablere en felles kampbok, slik at en kan forebygge at utøvere påføres knockout i én gren for deretter å delta i en annen gren uten at ansvarlig forbund kan sikre tilstrekkelig restitusjonstid mellom deltakelsene.

3. Idrettsstyrets anbefalinger

Basert på ovennevnte vurderinger, ønsker Idrettsstyret å avgi følgende uttalelse:

1. Norsk idrett er, gjennom tildelingen av spillemidler, forpliktet til en etisk ansvarlig toppidrett, slik dette framgår av Stortingsmeldingen «Den norske idrettsmodellen». NIF støtter en lovgiving som ivaretar verdier som helse og fair play. Norsk lovgiving beskytter i dag både samfunnet og den enkelte utøver mot useriøs og helsefarlig kampaktivitet.
2. De foreslåtte endringene i knockoutforskriften vil innebære økt risiko for skader, og gir derfor ikke NIF trygghet for at lovens intensjon og norsk idretts verdigrunnlag ivaretas på en tilfredsstillende måte. Dette gjør det vanskelig for Idrettsstyret å støtte en oppheving av proffboksloven før det foreligger et omforent lovverk som ivaretar helse og sikkerhet på en tilfredsstillende måte.

3. Idrettsstyret stiller som et generelt krav at endringsforslag til lover eller forskrifter som skal sikre helse og fair play, skal være vitenskapelig begrunnet og kunne forsvares på et etisk forsvarlig grunnlag. Kommersielle hensyn og underholdningshensyn må vike for etikk og helse hvis disse hensynene skulle være i konflikt.
4. Idrettsstyret er prinsipielt tilhenger av at alle idretter behandles likt og er underlagt samme regelverk. Gjeldende regelverk bør derfor harmoniseres. Knockoutforskriften berører en rekke norske kampidretter. NIF finner det vanskelig å forholde seg til de enkeltforslagene som fremmes. Sikkerheten for utøverne er et resultat av de samlede sikkerhetstiltakene. Våre interne prosesser har dokumentert at hver enkelt idretts egenart og risikoprofil må vurderes individuelt.
5. Idrettsstyret vil derfor anbefale Kulturdepartementet å nedsette en arbeidsgruppe som kan foreslå et nytt regelverk, som kan erstatte proffbokseloven og knockoutloven med tilhørende forskrift. Et nytt regelverk bør basere seg på at hver idrett skal vurderes individuelt, og at godkjenningsorganet styrkes med spesifikk fagkompetanse på den enkelte idrett.
6. Idrettsstyret forutsetter at beskyttelse mot useriøs kampaktivitet, hensynet til antidoping, kampfiksing, økonomisk kriminalitet m.v. blir ivaretatt i en ny knockoutlov og forskrift. For å bli godkjent må idrettene ikke være kontrollert av private og/eller kommersielle virksomheter eller være organisert på en måte som overfører overskuddet til slike interesser.
7. Særforbund under NIF bør kunne gis konsesjon for å organisere sin idrett innenfor vedtatte rammer uten krav til regelmessig søknad og fornying. Medlemskap i NIF medfører at man må rette seg etter NIFs krav til lov og organisering, og særforbundet må være tilknyttet et internasjonalt godkjent særforbund. Kampsportforbundene innenfor NIF har mulighet for å etablere en felles kampbok for å sikre tilstrekkelig restitusjonstid mellom eventuelle tilfeller av knockout i ulike idretter.

Med vennlig hilsen
Norges idrettsforbund



Børre Rognlien
Idrettspresident



Inge Andersen
Generalsekretær