

Historia koncesjonowania sprzedaży alkoholu w Danii

Alcohol sales in Denmark – Legal History of the Licensing System

Kim Moeller

Center for Alcohol and Drug Research, Copenhagen

Abstract – Introduction. At the beginning of the twentieth century the Nordic countries, except for Denmark, set up state monopolies on alcohol sales. The purpose was to achieve a shift of drinking culture away from spirits and drinking to intoxication. Instead of a state monopoly Denmark had success with implementing a steep excise tax and regulating bar through a license system. The purpose was to balance the social and health consequences of alcohol consumption, on the one hand, and entrepreneurial freedom on the other. This system of taxation and regulation revolves around controlling availability and tells the story of a gradual civilising process that runs concurrent with the development of the Danish welfare state.

Method. The article applies a sociological analysis of law by using official legal documents and Parliamentary White Papers and proceedings in combination with official statistics on bars and total consumption.

Discussion. The pressure to liberalise selling of alcohol from bars has grown in strength throughout the twentieth century. The article analyses the legal changes concerning the selling of alcohol from various perspectives: state authorities' public health considerations, bar owner's freedom of trade arguments and the temperance movement's call for sobriety. At present the restrictions on availability are reduced to formal age restrictions and public order considerations.

The article contributes to the research on Nordic alcohol policies in two ways. Firstly by focusing on the formative years of Danish alcohol policy from 1912 to the Second World War a period which has so far been not been given much attention. Secondly by introducing data on outlet density which is suitable for comparisons with the other Nordic countries.

Key words: alcohol policy, license system, history, Denmark

Streszczenie – Wprowadzenie. Na początku XX wieku wszystkie kraje nordyckie, z wyjątkiem Danii, wprowadziły państwowy monopol na handel alkoholem. Celem takiego posunięcia było przekształcenie kultury picia – zmniejszenie spożycia napojów spirytusowych i skłonienie konsumentów do rezygnacji z picia dla upicia. Dania – zamiast państwowego monopolu – wprowadziła wysoki podatek akcyzowy i system koncesji na sprzedaż alkoholu. Chodziło o to, by zachować równowagę pomiędzy społecznymi i zdrowotnymi konsekwencjami spożycia alkoholu z jednej strony i wolnością gospodarczą – z drugiej. Taki system zapewniał kontrolę i wspomagał proces stopniowego cywilizowania się kultury picia, przebiegający równolegle z rozwojem państwa opiekuńczego w Danii.

Metoda. W artykule przeprowadza się socjologiczną analizę prawa, wykorzystując dokumenty prawne oraz raporty i sprawozdania parlamentarne w połączeniu z oficjalnymi statystykami dotyczącymi liczby barów oraz spożycia alkoholu.

Tłumaczenie z języka angielskiego: Monika Swadowska

Omówienie. Wiek XX to czas coraz silniejszych nacisków na rzecz liberalizacji sprzedaży alkoholu w barach. Autor analizuje zmiany prawne w kwestii sprzedaży alkoholu z trzech punktów widzenia: troski państwa o zdrowie społeczeństwa, wolności gospodarczej właścicieli barów i pubów oraz postulatów ruchów trzeźwościowych. W chwili obecnej jedyne obowiązujące ograniczenia dotyczą wieku kupującego alkohol, a także zakłócania porządku publicznego.

Artykuł rzuca nowe światło na politykę wobec alkoholu w krajach nordyckich. Po pierwsze, skupia się na latach kształtowania się w Danii polityki wobec alkoholu – od roku 1912 do drugiej wojny światowej, na okresie, któremu nie poświęcano do tej pory zbyt wiele uwagi. Po drugie, przedstawia dane na temat gęstości sieci barów w Danii, które można wykorzystać do porównań z innymi krajami nordyckimi.

Słowa kluczowe: polityka wobec alkoholu, system koncesji, historia, Dania

WPROWADZENIE

Kształtowanie się polityki wobec alkoholu w Danii od początków XX wieku to interesujący przedmiot badań, zarówno sam w sobie, jak też w porównaniu z innymi krajami nordyckimi. Tradycyjnie, w krajach nordyckich pito napoje spirytusowe i przy powszechnej akceptacji picia dla upicia. W perspektywie historycznej ambicją władz państwowych była zmiana przyzwyczajzeń konsumentów alkoholu. Chodziło o to, by mocne alkohole zastąpić piwem, a picie w miejscach publicznych przenieść do barów. Dzięki temu można byłoby obniżyć spożycie poprzez wykorzenienie tradycji picia napojów spirytusowych i jednocześnie wprowadzenie uregulowań prawnych dotyczących działalności barów tak, by zmieniać je w stosunkowo cywilizowane lokale.

Zmiana kultury picia i obniżenie spożycia alkoholu to cele wspólne dla wszystkich krajów nordyckich, ale sposób, w jaki dąży się do nich w Danii istotnie różni się od metod stosowanych w pozostałych krajach nordyckich. Kraje te wprowadziły monopol państwowy na sprzedaż alkoholu, w Danii natomiast oparto się na polityce podatkowej i państwowej kontroli barów. Co ciekawe, jeśli chodzi o zmianę kultury picia i odejście od napojów spirytusowych, duński model sprawdził się o wiele wcześniej niż w innych krajach nordyckich, choć nie udało się obniżyć całkowitego spożycia alkoholu.

Niniejszy artykuł prezentuje genezę stopniowych zmian w dostępności alkoholu w Danii od początku XX wieku aż do zmian wprowadzonych ostatnio. Przedstawia także historię kształtowania się polityki wobec alkoholu w Danii poprzez konflikt pomiędzy trzema konkurencyjnymi siłami, mającymi wpływ na regulacje prawne dotyczące alkoholu: władzami państwowymi, zabiegającymi o zdrowie publiczne, właścicielami barów, walczącymi poprzez swoje stowarzyszenie o wolności gospodarcze oraz ruchami trzeźwościowymi, reprezentującymi społeczeństwo obywatelskie. Obserwując ten konflikt na przestrzeni kilku dziesięcioleci można zauważyć, że dotyczy on w istocie procesu cywilizacyjnego, zachodzącego równolegle z rozwojem duńskiego państwa opiekuńczego (1). Rozważamy tu, w jaki sposób konflikty w polityce wobec alkoholu znalazły odzwierciedlenie w duńskim systemie prawnym i jakie są tego rezultaty dla dostępności i ogólnego spożycia alkoholu.

Pomimo że model duński jest wśród krajów nordyckich wyjątkowy, badania porównawcze polityki wobec alkoholu w tych krajach mają miejsce zwykle w Szwecji, Norwegii i Finlandii. W serii opublikowanych artykułów przeglądowych (2, 3, 4) była mowa o zaledwie jednym duńskim badaniu na temat ustaw o dostępności, które uwzględniało wyłącznie poprawki wprowadzone w XXI wieku (5). Eriksen (6, 7, 8) przedstawiła co prawda wyczerpującą analizę historyczną rozwoju duńskiej polityki wobec alkoholu, ale jej praca skupia się na wczesnych inicjatywach prawnych – od XIX wieku do drugiej wojny światowej. Dostępne materiały na temat ustaw uchwalanych w latach pośrednich opublikowane zostały albo przez instytucje państwowe, stowarzyszenie właścicieli barów albo ruch trzeźwościowy. Materiały te dostarczają istotnych informacji o tym, jak różne siły postrzegały wyzwania swoich czasów, ale brak w nich analizy problemów związanych z polityką wobec alkoholu.

Celem niniejszego artykułu jest uwypuklenie konfliktów pomiędzy tymi siłami, ze zwróceniem uwagi na lata, w których formowała się duńska polityka wobec alkoholu, czyli mniej więcej od roku 1912. Cel jest dwójaki. Po pierwsze, lepsze zrozumienie obecnej sytuacji: uniezależnienia od państwa, łatwej dostępności i wysokiego spożycia. Ostatnie ograniczenia sprzedaży alkoholu osobom dorosłym zlikwidowano w roku 2005 ustawą, dopuszczającą sprzedaż alkoholu w małych sklepach przez 24 godziny na dobę (ustawa nr 606 z 24 czerwca 2005). Głównym ograniczeniem dostępności jest dziś granica wiekowa na poziomie 16 lat. Zostało ono wprowadzone w 2004 roku (ustawa nr 213 z 31 marca 2004). Od roku 1970 nie było regulacji prawnej w tej kwestii. W chwili obecnej młodzi Duńczycy spożywają najwięcej alkoholu w Europie (9).

Drugim celem artykułu jest przedstawienie danych na temat zmiany liczby placówek sprzedających alkohol w Danii na przestrzeni lat. Te dane są istotne, ponieważ większość badań dotyczących polityki wobec alkoholu w krajach nordyckich odnosi się do tej konkretnej miary (3), a w Danii do tej pory nie przeprowadzono badań dotyczących tej kwestii.

METODA, DANE I OGRANICZENIA

W niniejszym artykule stosuje się historyczno-socjologiczną analizę prawa. Metoda ta polega na zrekonstruowaniu genezy obecnej polityki wobec alkoholu przy użyciu jako danych wyjściowych projektów ustaw i innych dokumentów przygotowawczych, które doprowadziły do powstania prawa. Dokumenty przygotowawcze to na ogół raporty i sprawozdania parlamentarne. Są one dalej analizowane w kontekście publikacji przygotowywanych przez każdą z konkurujących grup nacisku. By zilustrować rozwój dostępności w połączeniu z danymi na temat rocznego spożycia, wykorzystano oficjalne statystyki dotyczące liczby koncesji na 1000 mieszkańców, wydawanych w największych miastach Danii.

W historyczno-socjologicznych analizach ustawy postrzegane są jako zwieńczenie długotrwałych dyskusji i konfliktów pomiędzy różnymi grupami interesów.

Opisywanie w okresie ok. 150 lat tak dużych zmian w polityce wobec alkoholu i w kształtowaniu się państwa opiekuńczego oznacza dokonywanie wyborów. Niektórych wyborów dokonano, by wyjaśnić dylematy obecnej sytuacji. Są one zatem dyskusyjne i w sposób nieunikniony subiektywne (1: 16). Wybory niosą ze sobą nieodłączny problem „trafności”, ponieważ same ustawy nie stanowią obiektywnego odzwierciedlenia konfliktów w społeczeństwie (10: 22ff). Niektóre grupy odnoszą większe sukcesy w przekuwaniu własnych interesów na ustawy dzięki temu, że są dobrze zorganizowane albo posiadają zdolność wpływania na politykę w jakiś inny sposób (11: 79ff). Celom niniejszej analizy służy uważne przyjrzenie się temu, w jaki sposób różne grupy skutecznie wpływały na politykę wobec alkoholu. Analiza ta utrudniona jest przez fakt, że obejmuje bardzo długi okres.

Niektóre związki przyczynowo-skutkowe mogą budzić wątpliwości w tak obszer-nych ramach czasowych, a konkurencyjne wyjaśnienia różnych zjawisk nie zostały w niniejszym artykule wyczerpująco omówione. Historia duńskiego ruchu trzeźwociowego ilustruje złożony charakter problemu. Ruch ten był w Danii słabszy niż w innych krajach nordyckich (12) i nie cieszył się międzynarodowym uznaniem. Wątek ten został przeanalizowany przez Eriksen w serii prac (6, 7, 8), ale można by przeprowadzić podobne analizy, aby pokazać udział związku właścicieli barów czy też państwa w kształtowaniu na przestrzeni lat polityki wobec alkoholu.

Kwestia związku pomiędzy poziomem spożycia i polityką wobec alkoholu zasługuje na niezależną, pogłębioną analizę. Analiza ta powinna zawierać porównanie sytuacji we wszystkich krajach nordyckich. Zagadnienie to jest zbyt szerokie, by zmieściło się w ramach niniejszej analizy.

W artykule analizowany jest okres, który do tej pory był w badaniach pomijany oraz przedstawione są dane, które można porównać z wynikami podobnych badań polityki wobec alkoholu w innych krajach nordyckich. Artykuł ma charakter eksploracyjny i miejmy nadzieję, że okaże się pożyteczny dla przyszłych badań dotyczących podobieństw i różnic, wyników i procesów historycznych.

OMÓWIENIE

Najwcześniejsza historia systemu koncesji na sprzedaż alkoholu 1857–1912: miasto i wieś

System koncesji na sprzedaż alkoholu pojawił się w Danii w 1857 roku, kiedy to wprowadzono prawny wymóg nakazujący właścicielom barów uzyskanie koncesji na podawanie „mocnych napojów” w ich lokalach. W tamtych czasach inne prawa obowiązywały w miastach, a inne na wsiach. W miastach prawo było zdecydowanie bardziej liberalne, w gminach wiejskich wolno było otworzyć tylko jeden bar (13: 3). W miastach koncesji nie wymagano, jeśli podawanie alkoholu w barach ograniczone było do nieokreślonych bliżej „zamkniętych stołów”. W lokalach publicznych można było podawać alkohol gościom, jeśli nie prowadziło to do

pijaństwa i zakłócania porządku publicznego (14: 80). Ten brak sprecyzowanych przepisów doprowadził do podwojenia się pomiędzy rokiem 1840 i 1870 liczby lokali publicznych serwujących alkohol. Otwarto ich tak wiele, że w szczytowym momencie jeden lokal przypadał na 122 obywateli (Rigsdags Journal 1918–1919, poz. 4802–03). Próbując powstrzymać tę tendencję władze – czyli rada parafialna na terenach wiejskich i rada miasta w miastach – dodały drugi element do systemu koncesji – osobną koncesję na sprzedaż alkoholu (ustawa nr 73 z 23 maja 1873 roku). Ten drugi element do dnia dzisiejszego pozostaje źródłem konfliktu. To, czy ktoś będzie mógł prowadzić lokal publiczny (gastronomiczny) zależy od tego, czy wypełni szereg określonych obiektywnych warunków. Natomiast przyznanie komuś koncesji na podawanie alkoholu zależy od decyzji lokalnych władz (raport sejmowy nr 539, 1969, 8). Zarówno właściciele barów, jak i ruchy trzeźwościowe usiłując wywrzeć nacisk na rady gminne powoływały się na ów element uznaniowości. W Danii, zwłaszcza na terenach wiejskich, obecność lokali publicznych (czyli barów) była nieustannie kontestowana. W wielu gminach lokalnym ruchom trzeźwościowym udawało się doprowadzić do zamknięcia jedyne lokal. Gminy, w których w ogóle nie podawano alkoholu pojawiały się na mapie Danii do czasów drugiej wojny światowej (6: 156–157). W szczycie popularności, pod koniec pierwszej wojny światowej, ruch trzeźwościowy liczył sobie około 67 tysięcy członków (raport sejmowy nr 264, 1960, 199), ale nigdy nie stał się tak silny i spójny jak w innych krajach nordyckich (7: 4).

Ustawy o właścicielach barów z 1912 roku i o podatku akcyzowym z 1917 roku

Na żądanie ruchu trzeźwościowego utworzona została „komisja trzeźwości”, której zadaniem było opracowanie Białej Księgi dla parlamentu jako dokumentu przygotowawczego do pierwszej regulacji prawnej działalności lokali publicznych – ustawy o właścicielach barów z 1912 roku. Ustawa ta to kamień milowy w duńskiej polityce wobec alkoholu. Była zdecydowanie bardziej liberalna niż rekomendacje, które znalazły się w raporcie. Ustawa wprowadziła górną granicę liczby lokali publicznych posiadających koncesję na podawanie mocnych napojów, początkowo był to jeden lokal na 350 obywateli. Zawierała także pierwsze klauzule na temat godzin sprzedawania alkoholu i granic wiekowych (raport parlamentarny nr 539, 1969, 8). Te trzy podstawowe mechanizmy miały regulować dostępność alkoholu i stać się głównymi czynnikami w dalszym rozwoju duńskiej polityki wobec alkoholu.

Równoległe do ustawy regulującej działanie lokali publicznych, w 1917 roku wprowadzono wysoki podatek akcyzowy. Podatek ten, bardziej niż cokolwiek innego, zdefiniował duński model regulacji prawnych związanych z handlem alkoholem. Z dnia na dzień cena destylowanych alkoholi wzrosła dziesięciokrotnie. W następnych latach średnie spożycie czystego alkoholu na mieszkańca powyżej czternastego roku życia spadło z dziewięciu litrów do najniższego w historii

poziomu dwóch litrów. Zmiana ta wpłynęła także na duńską kulturę picia, ponieważ wzrost cen alkoholi destylowanych spowodował, że więcej osób wybierało piwo (12). Podatek akcyzowy uważany był za wielki sukces, jeśli chodzi o poziom spożycia, kulturę picia i współczynnik przestępczości związanej z piciem alkoholu, który spadł o połowę w porównaniu z latami 1912–1916. Zmniejszyła się liczba aresztowań za znajdowanie się w miejscu publicznym pod wpływem alkoholu; spadła o połowę liczba ciężkich przestępstw i napadów (6: 156) (Riksdags Journal 1919–1920, pozycja 2943–40; raport parlamentarny nr 264, 1960, 96ff). Dzięki podatkowi akcyzowemu osiągnięto dwa cele jednocześnie, co kazało prawodawcom zadać sobie pytanie: „Dlaczego siłą wprowadzać surową „suchą” kulturę alkoholową, skoro możliwa jest miła i bezproblemowa „mokra” kultura alkoholowa?” (7: 3).

Druga Komisja ds. Trzeźwości: odrzućenie monopolu państwowego w 1919 roku

Druga Komisja do spraw Trzeźwości powstała po to, by ocenić efekty wprowadzenia w życie ustawy o właścicielach barów z 1912 roku i o podatku akcyzowym z 1917 roku. Członkowie ruchu trzeźwości, którzy weszli w jej skład, krytykowali brak aktywnego wprowadzania w życie ustawy o właścicielach barów, ale pozostali członkowie komisji uznali ustawę i wprowadzenie podatku za wielki sukces, ponieważ spożycie alkoholu zdecydowanie spadło. Mniej więcej w tym samym czasie wszystkie inne kraje nordyckie wprowadziły monopol państwowy na handel alkoholem. Druga komisja ds. trzeźwości doszła do wniosku, że spadek konsumpcji, jaki nastąpił po wprowadzeniu podatku w połączeniu z uregulowaniami prawnymi dotyczącymi prowadzenia barów, był tak wielkim sukcesem, że monopol państwowy nie tylko nie jest konieczny, ale byłby czymś niewłaściwym. Po pierwsze, monopol postrzegano jako naruszenie wolności handlu, po drugie, „selekcja” (*screening*) klientów, jaką przeprowadzano w pozostałych krajach nordyckich, postrzegana była jako nieefektywna. Zatem Druga Komisja ds. Trzeźwości zaleciła, by Dania wybrała politykę wobec alkoholu opartą na opodatkowaniu i prawnych uregulowaniach dotyczących prowadzenia barów (raport parlamentarny nr 264, 1960, 208–211) (4: 7). Podstawowe uregulowania prawne już istniały. Teraz należało się zatroszczyć o wprowadzenie ich w życie tak, by zapewnić obywatelom „zdrowie fizyczne i duchowe oraz rozwój kulturowy” (Sprawozdanie Riksdags, 1918, poz. 4763–4).

Wyznaczenie granic wiekowych w roku 1924. W 1924 roku do ustawy wprowadzono poprawkę, która wyznaczała granicę wiekową na kupowanie alkoholu w barach. Ograniczenie wiekowe na poziomie 18 lat obowiązuje do dzisiaj (ustawa nr 99 z marca 1924) (15: x–xi). Granicę wieku wprowadzono w całym kraju, po raz pierwszy z intencją stworzenia bardziej cywilizowanej kultury picia. Przed ustawą o właścicielach barów z 1912 roku granice wiekowe na kupowanie napo-

jów wysokokowych ustalane były jedynie przez lokalną policję. Był to oczywiście nieefektywny model, ponieważ przepisy mogły się bardzo różnić w poszczególnych gminach. W dodatku ograniczenia te wyglądały po prostu tak, że zabraniano podawania alkoholu „dzieciom”. Ogólnie biorąc za dziecko uważano osobę poniżej 16 roku życia, ale gdzieś tam policja ustalała, że granica wieku wynosi 14 lat (Sprawozdanie Rigsdags, 1907, poz. 4331). Konflikty związane z wprowadzeniem ograniczenia wiekowego w całym kraju ujawniają, jak wiele interesów dochodziło w owym okresie do głosu. Większość członków Drugiej Komisji ds. Trzeźwości uważała, że nacisk wywierany przez ruch trzeźwościowy na lokalną policję jest zbyt duży. W niektórych częściach Danii wprowadzono niemal zakaz sprzedaży alkoholu wskutek „uznaniowego” stosowania ograniczeń wiekowych – granicę ustalano wysoko, ulegając naciskom ze strony ruchu trzeźwościowego (sprawozdanie Rigsdags 1918–1919, pozycja 4791–92). W 1924 roku wprowadzono poprawkę, podnoszącą granicę wiekową do lat 18. Legalnie kupić alkohol mogły wyłącznie osoby w wieku 18 lat i starsze.

Uznaniowe przyznawanie koncesji. Ostatnim aspektem systemu koncesji, którego wprowadzenie dyskutowano w tamtym okresie, było przyznanie obywatelom prawa do wnoszenia sprzeciwów i petycji w sprawach koncesji na sprzedaż alkoholu na poziomie gminy. Jeśli domagała się tego jedna trzecia obywateli, należało przeprowadzić referendum w sprawie przyznania koncesji. Przyznawano je na podstawie przesłanek, które są brane pod uwagę po dziś dzień (raport parlamentarny nr 1206, 1990, 78–9):

- dobre imię właściciela, kwalifikacje zawodowe i sytuacja ekonomiczna,
- rozmiar, charakter i lokalizacja baru,
- sytuacja społeczna, kwestie trzeźwości i zasady działania, związane bezpośrednio i pośrednio z rozmieszczeniem barów w danym rejonie.

Taka uznaniowa procedura przyznawania koncesji była źródłem niezadowolenia właścicieli barów od momentu, kiedy została wprowadzona. Od samego początku właściciele barów uważali, że uznaniowe elementy były „niekonstytucyjnymi środkami tymczasowymi”, tj. działaniem rządu wymierzonym przeciwko obywatelom. Z drugiej strony, ruch trzeźwościowy uważał, że procedura taka jest jednym z czynników wprowadzających porządek w rozwijających się lokalnych demokracjach (Memorandum z 1911 roku, 4 i 20). Na tym etapie duński ruch trzeźwościowy blisko współpracował z lokalnymi społecznościami i zajął bardzo pragmatyczne stanowisko w stosunku do problemów, jakie towarzyszyły kształtowaniu się polityki wobec alkoholu. Pragmatyzm ten poróżnił duńskich templariuszy z kolegami w innych krajach. Eriksen (7: 19) opisuje, jak duńska gałąź Niezależnego Nordyckiego Zakonu Templariuszy zaakceptowała serwowanie słabego piwa jako pragmatyczny kompromis na rzecz przełamania kultury picia napojów spirytusowych w Danii. Odstąpienie od całkowitej abstynencji nie spodobało się Międzynarodowej Organizacji Dobrych Templariuszy i gałąź duńska została z niej wykluczona, co osłabiło jej pozycję w następnych latach.

Podsumowanie wczesnej historii systemu wydawania licencji

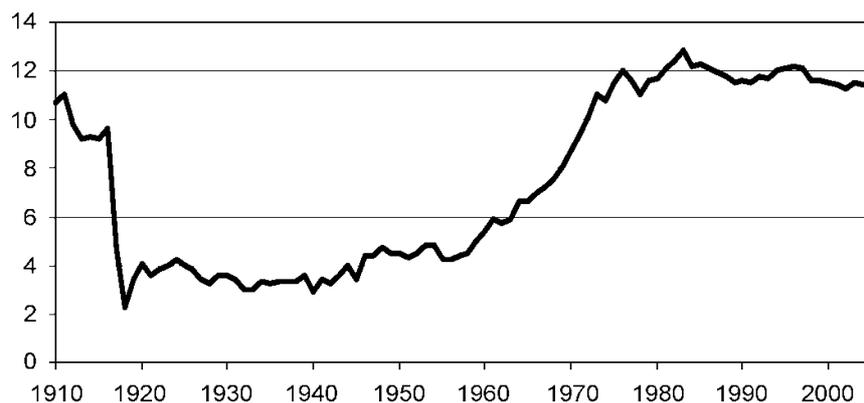
Na tworzenie nowych regulacji prawnych miało wpływ zaangażowanie lokalnych ruchów trzeźwościowych, które przedstawiały alkohol jako substancję szkodliwą dla zdrowia jednostki i społeczeństwa. Opinie te przyjęły się zwłaszcza w środowiskach wiejskich, a średni współczynnik spożycia utrzymywał się przez 40 lat na niskim poziomie z 1917 roku. Barów zaczęło ubywać (poziom wyjściowy to był jeden bar na 450 mieszkańców). W 1939 roku w większych miastach jeden bar przypadał już na 550 mieszkańców. W 1958 roku ustalono, że jeden bar powinien przypadać na 600 mieszkańców. Wprowadzanie coraz bardziej restrykcyjnych przepisów ilustruje głęboko zakorzenione w społeczeństwie duńskim przekonanie o destrukcyjnym charakterze alkoholu. Ogólnie biorąc, szeroko akceptowany był „cywilizacyjny liberalizm typu top-down” (4). Wyjątek stanowili właściciele barów i młodzi ludzie poniżej 18 roku życia.

Omawiając rozwój państwa opiekuńczego, warto zauważyć zwłaszcza dwa elementy regulacji prawnych tamtego okresu: ustanowienie powszechnego prawa do kupowania alkoholu i odrzucenie monopolu państwowego na sprzedaż alkoholu. Dalberg-Larsen (1: 61–650) opisuje ogólny mechanizm prawny z początków tego okresu w świetle teorii Maxa Webera i charakteryzuje rolę prawa jako „zapewnianie porządku i kontroli społecznej przez uregulowania prawne”. Porządek i kontrolę osiąga się poprzez ujednoczenie uregulowań, by uniknąć zasad narzuconych arbitralnie. Powinno się to odbywać z poszanowaniem praw obywatelskich i bez nadużywania władzy przez instytucje państwowe. Wyjątkiem jest dowolność w procesie wydawania koncesji. W tym okresie historycznym władza państwowa cieszyła się w społeczeństwie duńskim dużym szacunkiem, uniwersalność zasad była kamieniem węgielnym ówczesnego prawa.

Zasadnicza struktura regulacji systemu wydawania koncesji istniała już przed rokiem 1939. W ciągu następnych lat dokonano serii drobnych poprawek. Pomiedzy rokiem 1939 i 1963 prawo zmieniano trzykrotnie: ustawą nr 129 z 15 marca 1939 roku, ustawą nr 207 z 7 czerwca 1958 i ustawą nr 214 z 7 czerwca 1963 roku. Najważniejsze zmiany dotyczyły ograniczenia czasu ważności koncesji na sprzedaż alkoholu, przedłużenia czasu otwarcia lokali – co miało zapobiec powstawaniu nielegalnych barów – i zastosowania ograniczeń wiekowych, także w sprzedaży detalicznej. Wszystkie trzy ustawy zmieniały zasady koncentracji koncesji. Ostatni lokalnie wprowadzony zakaz sprzedaży alkoholu został uchylony po 1945 roku.

Rozwój systemu przyznawania koncesji w latach 1963–1979

W tym okresie społeczeństwo duńskie przeszło istotne zmiany. Rozrosło się i skonsolidowało państwo opiekuńcze, nastąpił wzrost przychodów obywateli, co pociągnęło za sobą „swobodniejsze” i bardziej zindywidualizowane podejście do ryzyka związanego z piciem alkoholu (4: 68). Od około 1960 roku spożycie alkoholu zaczęło stopniowo rosnąć. Zaledwie 10 lat później średnie spożycie powróciło



Rys. 1.

Spożycie alkoholu na osobę powyżej 14 r.ż. (litry 100% alkoholu)

Alcohol consumption per person over 14 years of age (liters of 100% alcohol)

Źródło/Source: Public Health Report 2007

do poziomu sprzed wprowadzenia podatku akcyzowego w 1917 roku, tj. do około 11 litrów czystego alkoholu na mieszkańca powyżej 14 roku życia (rys. 1). Gwałtowny wzrost spożycia interpretowany był jako bunt przeciwko tradycyjnym wartościom moralnym (6: 156). Alternatywnie można go postrzegać jako składnik rosnącej indywidualizacji społeczeństwa.

Tę zmianę percepcji odzwierciedlały ustawy przyjęte w tym okresie. Władze państwowe odeszły od powszechnej kontroli i ustalania indywidualnych praw w kierunku walki ze szkodliwymi skutkami picia alkoholu. Głównymi obszarami zainteresowania stały się konsekwencje picia, zwłaszcza przestępczość i przemoc (raport parlamentarny nr 264, 1960, 185–6). Podsumowując, charakterystyczna dla tego okresu jest utrata wiary w potrzebę dalszego rozszerzania nakładanych przez państwo ograniczeń dotyczących alkoholu (16: 94). Coraz częściej do głosu dochodziła nowa kategoria ekspertów, których autorytet zakorzeniony był nie tyle w moralności ile w nauce (2: 44; 4: 81). Pojawiło się przekonanie, że badania naukowe mogą przyczynić się do rozwiązywania problemów społecznych, podczas gdy moralizujące ideologie traciły na znaczeniu. Upadła idea tradycyjnego biurokratycznego państwa konstytucyjnego (1: 13), która z czasem została zastąpiona przez „anglosaski behawioryzm” – był to ruch w kierunku zarządzania ze względu na cele i odejście od zarządzania według zasad (17: 138).

Komisja ds. ustawy o restauracjach z 1966 roku

Skutkiem wszystkich tych tendencji było powołanie przez Ministerstwo Handlu w 1966 roku specjalnej komisji. Miała ona badać możliwości liberalizowania prawa w związku z nowymi oczekiwaniami społecznymi. Struktura zatrudnienia ulegała zmianie, zwiększało się zatrudnienie kobiet, wydłużyła się także droga pomiędzy miejscem pracy i miejscem zamieszkania. Wszystkie te zmiany wywołały zapotrzebowanie na nowe restauracje z daniami o przystępnych cenach, w których podawano by także alkohol.

Zadaniem czternastu członków komisji powołanej przez Ministerstwo Handlu było zmniejszenie obowiązków administracyjnych obciążających właścicieli koncesji. Członkowie komisji byli głównie przedstawicielami branży restauratorskiej, z wyjątkiem dwóch przedstawicieli organizacji trzeźwościowej (Danish Temperance National Union) i konsultanta ds. alkoholu z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Ich rola miała polegać na pilnowaniu, żeby w rekomendacjach uwzględnione były kwestie trzeźwości i dobra społecznego (raport parlamentarny 539, 1969).

W zgodzie z tymi rekomendacjami, ustawa o restauracjach (ustawa nr 121 z 25 marca 1970) zastąpiła ustawę o właścicielach barów (18: 21). Niektóre regulacje zaostrzono, inne złagodzono. Po pierwsze, zlikwidowano ostatnie pozostałości różnych zasad dla miasta i wsi. Po drugie, usunięto ograniczenia dotyczące liczby barów na określonym terenie, a tym samym – możliwość przeprowadzania gminnych referendów na temat przyznawania koncesji poszczególnym osobom. Odtąd o liczbie barów na danym terenie miała decydować rada gminy przy współpracy z policją. Celem było zapobieżenie problemom związanym ze „znajdowaniem się pod wpływem alkoholu w miejscach publicznych, z serwowaniem alkoholu nieletnim, z wandalizmem i zakłócaniem ciszy nocnej” (okólnik Ministerstwa Przemysłu nr 66 z 5 kwietnia 1982 roku; raport parlamentarny nr 539, 1969, 14) (tab. 1).

Ustawa o restauracjach i hotelach z 1970 roku

Ustawa o restauracjach i hotelach z 1970 roku została przedstawiona jako „liberalizacja” sytuacji właścicieli barów, ale jej fragmenty były krytykowane przez tę właśnie grupę. Konkretnie kością niezgody po raz kolejny była dowolność w przyznawaniu koncesji. W 1924 roku krytykowano gminne referenda, tym razem chodziło o uznaniową ocenę finansowej sytuacji właściciela baru, co postrzegano jako sprzeczne z konstytucją i prawem Unii Europejskiej. Właściciele barów twierdzili, że „systemy blokujące” powinny zostać usunięte tak, by alkohol mógł być sprzedawany jak każdy inny towar, podobnie jak papierosy (19: 9).

W tym okresie ruch trzeźwościowy w Danii stracił swą energię. Trzeźwość i przestrzeganie zasad moralnych wciąż odgrywały pewną rolę w kształtowaniu duńskiej polityki wobec alkoholu, ale teraz to instytucje państwowe w trosce o zdrowie publiczne były główną siłą opozycyjną w stosunku do interesów właścicieli barów. Podstawowa idea uregulowań dotyczących barów była taka sama jak przedtem: „Czas spędzany w restauracjach i barach na jedzeniu posiłków, rekreacji i rozrywce ma być czasem spędzonym bezpiecznie, bez narażania kogokolwiek na demoralizację” (Sprawozdanie parlamentarne 1918–1919, pozycja 4763–4). Dla właścicieli barów związki pomiędzy uregulowaniem prawnym działalności lokali i trzeźwością publiczną nie były ani oczywiste ani wystarczająco uzasadnione. Ich zdaniem była to raczej „niewytłumaczalna dyskryminacja branży” i wyznawanie „przestarzałych dogmatów” (19: 9). Teoria stałego rozkładu spożycia nie była popularna zarówno w ich kręgach, jak i w całym społeczeństwie. Problemy łączące się z wysokim spożyciem postrzegano jako problemy osobiste, które

Tabela 1.

Ustawy i raporty parlamentarne

Bills and Parliamentary White Papers

Act no. 73 of May 23. 1873 License to Serve Strong Drinks Ustawa nr 73 z 23 maja 1873 r. Koncesja na podawanie mocnych alkoholi
Act no. 104 of May 10. 1912 On Publicans and Public Houses, and Selling Strong Drinks Ustawa nr 104 z 10 maja 1912 r. o właścicielach barów, lokalach publicznych i podawaniu mocnych alkoholi
Parliamentary White Paper of 1918 reported by The Second Commission on Sobriety, First Section Raport parlamentarny z 1918 r. Drugiej Komisji ds. Trzeźwości, Sekcja pierwsza
Act no. 99 of March 29. 1924 On Publicans and Public Houses, and Selling Strong Drinks Ustawa nr 99 z 29 marca 1924 r. o właścicielach barów, lokalach publicznych i podawaniu mocnych alkoholi
Parliamentary White Paper of 1927 reported by The Second Commission on Sobriety, Second Section Raport parlamentarny z 1927 r. Drugiej Komisji ds. Trzeźwości, Sekcja druga
Act no. 129 of March 15. 1939 On Publicans and Public Houses, and Selling Strong Drinks Ustawa nr 129 z 15 marca 1939 r. o właścicielach barów, lokalach publicznych i podawaniu mocnych alkoholi
Parliamentary White Paper no. 104 (1954): White Paper Regarding Changes in the Bill on Restaurants, part two, Commission of 1947 on Alcohol issues. State Publishing Office, Copenhagen Raport parlamentarny nr 104 (1954): raport o zmianach w ustawie o restauracjach, cz. 2, komisja z 1947 r. ds. alkoholu. State Publishing Office, Kopenhaga
Act no. 207 of June 7. 1958 Publican's Act Ustawa nr 207 z 7 czerwca 1958 r. o właścicielach barów
Parliamentary White Paper no. 264 (1960): Final Remarks of the Alcohol Commission. State Publishing Office, Copenhagen Raport parlamentarny nr 264 (1960): Końcowe uwagi komisji ds. alkoholu. State Publishing Office, Kopenhaga
Act no. 214 of June 7. 1963 On Hotels and Restaurants Ustawa nr 214 z 7 czerwca 1963 r. o hotelach i restauracjach
Parliamentary White Paper no. 539 (1969): Ministry of Commerce's Publican Commission. State Publishing Office, Copenhagen Raport parlamentarny nr 539 z 1969 r. komisji ds. właścicieli barów powołanej przez Ministerstwo Handlu. State Publishing Office, Kopenhaga
Act no. 121 of March 25. 1970 On Hotels and Restaurants Ustawa nr 121 z 25 marca 1970 r. o hotelach i restauracjach
Act no. 201 of May 22. 1985 On Changing the Bill on Hotels and Restaurants Ustawa nr 201 z 22 maja 1985 r. o zmianie ustawy o hotelach i restauracjach
Act no. 260 of May 22. 1986 On Changing the Bill on Hotels and Restaurants Ustawa nr 260 z 22 maja 1986 r. o zmianie ustawy o hotelach i restauracjach
Parliamentary White Paper no. 1206 (1990): Ministry of Industry's Commission on the Bill of Restaurants. State Information Service, Copenhagen Raport parlamentarny nr 1206 (1990): Komisja ds. ustawy o restauracjach powołana przez Ministerstwo Przemysłu. State Information Service, Kopenhaga

C.d tabela 1
Table 1 continued

Act no. 256 of May 6. 1993 On Changing the Bill on Hotels and Restaurants Ustawa nr 256 z 6 maja 1993 r. o zmianie ustawy o hotelach i restauracjach
Act no. 350 of May 23. 1997 On changing the Penal Code, Weapons Law and Bill on Hotels and Restaurants Ustawa nr 350 z 23 maja 1997 r. o zmianie kodeksu karnego, ustawy o broni i ustawy o hotelach i restauracjach
Act no. 1084 of December 17. 2002 On Changing the Bill on Hotels and Restaurants Ustawa nr 1084 z 17 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o hotelach i restauracjach
Act no. 213 of March 31. 2004 On Changing the Bill on Hotels and Restaurants Ustawa nr 213 z 31 marca 2004 r. o zmianie ustawy o hotelach i restauracjach
Act no. 606 of June 24. 2005 On Retail Sales from Stores Ustawa nr 606 z 24 czerwca 2005 r. o sprzedaży detalicznej

powinny być rozwiązywane przy pomocy specjalisty, a nie poprzez narzucone przez państwo ograniczenia ludzkich działań (20: 238). Koncept cywilizowania wzorów picia wciąż był istotny, ale zmieniła się odpowiedzialność.

Pomimo niezgody na odgórne uregulowania, właściciele barów zgadzali się z władzami, że gwałtowny wzrost liczby barów spowoduje pewne problemy. Wielu spośród nowych właścicieli barów otwierało „małe, podejrzone spelunki”, które „przyciągają elementy trudniące się przestępczością gospodarczą” i tolerowało przestępstwa popełniane przez klientelę (19: prolog). Ogólnie chodziło o to, by uniemożliwić wydawanie koncesji takim osobnikom jak „hazardziści, kobiety lekkich obyczajów, alfonsi i pijacy”. Obawiano się, że brak „kwalifikacji moralnych” u tych osób sprawi, że bary będą prowadzone w sposób niewłaściwy i będzie w nich „nierząd, pijaństwo i nieprzyzwoitość” lub nawet działalność zdecydowanie przestępcza, jak „bójki, handel narkotykami, przemoc i rabunki”. Aby podkreślić, że to właściciel koncesji odpowiedzialny jest za to, co się dzieje w jego barze, w 1978 roku wprowadzono przepis, według którego za niespełnienie warunków prowadzenia lokalu groziła kara (raport parlamentarny nr 539, 1969, 38–46).

Od 1979 do 1990 roku prawo było poprawiane sześciokrotnie. Ustawa z 1985 roku nakazywała właścicielom barów oferowanie także napojów bezalkoholowych, żeby goście lokalu nie byli „zmuszeni” do picia alkoholu. Zasadę tę Komisja Ministerstwa Handlu rekomendowała po raz pierwszy w 1969 roku (raport parlamentarny nr 539, 1969, 48).

Podsumowanie lat 1960–1990

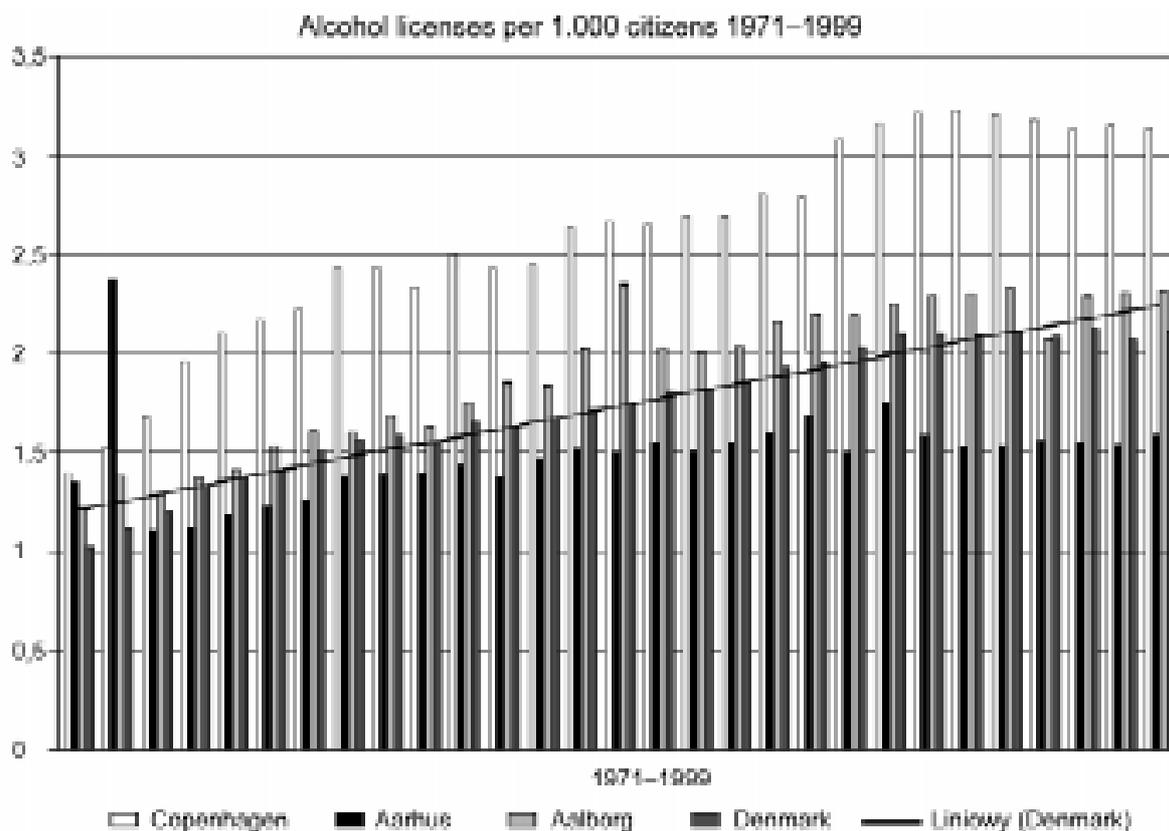
Opisana ewolucja ilustruje konflikt nieodłącznie towarzyszący duńskiemu modelowi regulacji prawnych związanych z alkoholem. Wskutek rosnącego oporu wobec kontroli państwa rodzi się pytanie, jak kontrolować nadmierne, wywołujące problemy picie. Opór wobec ograniczeń wprowadzonych przez państwo miał

miejsce pod szyldem walki z nieodpowiednimi, przestarzałymi i paternalistycznymi zasadami (4: 12). W społeczeństwie istnieją dwa sprzeczne trendy w relacjach państwo–obywatel. Z jednej strony, silna wiara w prawa obywateli i zasadnicze zadania państwa opiekuńczego, jak na przykład ochrona przed biedą. Z drugiej zaś strony, mieszanie się w prywatną sferę życia, taką jak dostęp do alkoholu, spotykało się z coraz większą niechęcią. Niechęć ta wyraźnie rosła od lat 60. do 90. dwudziestego wieku. Legitymacja władzy opierała się wcześniej na tym, że dbała ona o zdrowie i dobro społeczeństwa. Teraz rola ta została zakwestionowana, ponieważ stała w konflikcie z postępującą indywidualizacją charakterystyczną dla tego okresu (1: 146–152). Konflikty dotyczące uregulowań związanych z alkoholem to modelowy obraz konfliktu między prawami jednostki a uprawnieniami władzy państwowej. A ta ostatnia odpowiedzialność za nadmierne picie w coraz większym stopniu składała na barki właścicieli barów, czyli ludzi, którzy zarabiali na sprzedaży alkoholu.

Kontrola porządku publicznego w latach dziewięćdziesiątych XX wieku

W roku 1990 powstała nowa komisja. Jej celem było całkowite usunięcie nadzoru państwa (raport parlamentarny nr 1206, 1990). Pogorszenie się sytuacji ekonomicznej niekorzystnie odbiło się na sprzedaży alkoholu, branża przeżywała trudny okres. Z 15 członków komisji tylko jeden został powołany przez organizację trzeźwościową (Danish Temperance National Union). Zadaniem komisji było poświęcenie szczególnej uwagi celowi, jakiemu miała służyć ustawa, czyli ochronie interesu społeczeństwa i utrzymaniu go w trzeźwości. Komisja rekomendowała, by w sekcji pierwszej ustawy była mowa o tym celu i by w tym duchu były interpretowane pozostałe sekcje. Raport był gotowy w 1990 roku, a debaty parlamentarne miały miejsce w latach 1992–1993. W sprawozdaniu parlamentarnym w jasny sposób stwierdzano, że zadanie komisji powinno polegać na rozwiązaniu konfliktu pomiędzy przedstawicielami branży restauratorskiej i troską państwa o zdrowie publiczne. Większość parlamentarzystów nie zastosowała się do zaleceń komisji, bo uznała, że głos branży restauratorskiej nie został uwzględniony w raporcie (sprawozdanie parlamentarne 1992–1993, pozycja 1026). W rezultacie interes społeczny w postaci dbałości o trzeźwość został zdegradowany do mniej istotnej pozycji 12, rozdz.12, do kwestii, którą organy przyznające koncesje muszą brać pod uwagę przy podejmowaniu decyzji, ale nie traktując jej jako kwestii zasadniczej.

Kilka głosów w debatach parlamentarnych odwoływało się do potrzeby „modernizacji” prawa (sprawozdanie parlamentarne 1992–1993, pozycja 82 i 86). W praktyce oznaczało to zdecydowane złagodzenie przepisów tak, by pozostawały w zgodzie z decyzjami sądów Unii Europejskiej w sprawach o nieuczciwą konkurencję. Argument ten był podnoszony już wcześniej, w związku z ustawą z 1970 roku, ale tym razem zyskał więcej politycznego poparcia. Sulkunen i wsp. (4: 85) zwracają uwagę na liberalizację rynku i wpływ konsumentów na politykę wobec alkoholu w latach 80. dwudziestego wieku. Tradycyjne podziały polityczne zaczęły się



Rys 2.

Liczba koncesji na 1000 mieszkańców w największych miastach w Danii w latach 1971–1999
Alcohol licenses per 1000 citizens in major Danish cities 1971–1999

Źródło: Roczny raport policyjny 1971–1999 *Source: Police Annual Reports 1971–1999*

rozmywać, a wskutek tego politycy byli zmuszeni zabiegać o mniej wiernych wyborców (21). Konsumenci w coraz mniejszym stopniu akceptowali polityków wygłaszających sądy moralne. Taka postawa obywateli doprowadziła m.in. do sytuacji, w której alkohol zaczęto postrzegać bardziej jako towar taki jak inne, niż jako niebezpieczną truciznę (20: 228–230).

Ustawa została przyjęta pod kilkoma warunkami, sprzyjającymi bardziej restrykcyjnej praktyce przyznawania koncesji. Kwestie takie jak gęstość rozmieszczenia barów, oszustwa podatkowe i wyznaczanie cen stały się elementami całościowej polityki wobec alkoholu (22: 61). Jak pokazuje rysunek 2, kwestie te mogły zatrzymać stały wzrost liczby barów w większych miastach, ale ich liczba i tak osiągnęła najwyższy poziom w historii.

Osoby pod wpływem alkoholu wywołują zakłócenie porządku publicznego. We wcześniejszych okresach właściciele barów obarczeni byli odpowiedzialnością za te osoby: „pod odpowiednią eskortą odprowadzane są do domu lub na posterunek policji” (ustawa nr 121 z 25 marca 1970). Co więcej, musieli dbać o to, by alkohol nie był serwowany nieletnim i osobom w trakcie leczenia alkoholizmu. Te przepisy zlikwidowano w 1993 roku, bo zbyt trudno było wprowadzić je w życie. Policję obarczono obowiązkiem przeprowadzania inspekcji. Właściciele barów zaś pod groźbą kary mieli obowiązek wzywania policji w przypadkach łamania prawa.

Alkohol był już postrzegany jako towar jak każdy inny, a odpowiedzialność za redukcję szkód przeniesiono na jednostkę i właścicieli barów. Indywidualizacja i liberalizacja były „politycznym zamówieniem dnia”, które działało wbrew celom państwa opiekuńczego, ograniczało zakres władzy państwowej, dążącej do uniformizacji uregulowań prawnych. Prowadzenie barów reguluje dziś ustawa z 1993 roku. Liberalizm najnowszych regulacji prawnych polega na tym, że dotyczą one głównie kwestii porządku publicznego w sąsiedztwie miejsc, w których sprzedaje się alkohol. Zakłócanie porządku publicznego było historycznie łączone z piciem alkoholu, ale w okresie wzmożonej indywidualizacji winą nie obarcza się sprzedających alkohol, ale osoby, które ów alkohol kupują.

Aktualne regulacje dotyczące godzin otwarcia i przeciwdziałania przemocy

Godziny otwarcia. Kwestia regulowania godzin otwarcia zawsze była kontestowanym elementem systemu koncesyjnego. W 1918 roku Druga Komisja ds. Trzeźwości doszła do wniosku, że restrykcyjne godziny otwarcia „sprzyjają trzeźwości i spokojowi na ulicach” (sprawozdanie parlamentarne 1918–1919, pozycja 48.09). W 1993 roku ten punkt widzenia stracił na znaczeniu w konfrontacji z argumentem właścicieli barów, że klienci zjawiają się dzisiaj w lokalach o wiele później niż kiedyś. Ogólnym celem zmian wprowadzonych w 1993 roku było zmniejszenie obciążenia administracyjnego gmin, w tym przypadku znaczyło to złagodzenie prawa i zezwolenie właścicielom barów na późniejsze zamykanie lokali. Rady gminne mogły przyznawać barom prawo wyjątku od obowiązujących godzin otwarcia. Poprzednie uregulowania na temat godzin otwarcia narzucały właścicielom barów obowiązek zamykania lokali o północy, teraz rada gminy może pozwolić – w całej gminie lub jej części – by bary zamykano o drugiej. Można także uzyskać specjalne pozwolenie policji na „koncesję nocną” i zamykać lokal dopiero o piątej nad ranem. Zmiany zgadzają się z zasadą debiurokratyzacji zawartą w Rządowym Planie Działania (z 13 grudnia 1988), który dawał priorytet lokalnej mądrości przed zuniformizowanymi prawami obowiązującymi w całym kraju.

Przepisy złagodzone z dwóch powodów. Po pierwsze, kwestia godzin otwarcia zawsze była związana z godzinami otwarcia w innych branżach handlu. Normalne godziny handlu zostały zliberalizowane o wiele wcześniej niż wprowadzono zmiany w ustawie o restauracjach. Tak więc można argumentować, że powstało opóźnienie, które zostało zrekompensowane przez prawo z 1993 roku. Po drugie, wydłużenie godzin otwarcia wspiera pierwotne założenie duńskiej polityki wobec alkoholu, która ma prowadzić do tego, żeby ludzie pili w barach, a nie kupowali alkohol w sklepach i pili go na ulicach. Podczas negocjacji politycznych dotyczących zaleceń komisji, tylko przedstawiciele ruchu trzeźwościowego i Partii Chrześcijańskiej zaprotestowali przeciwko liberalizacji godzin otwarcia. Broniąc praw zatrudnionych w barach osób (raport parlamentarny nr 1206, 67; sprawozdanie parlamentarne 1992–1993, pozycja 8649).

Przemoc. Łatwiejszy dostęp do alkoholu spowodował problemy z naruszaniem porządku publicznego w barach i w ich bezpośrednim sąsiedztwie. Przez naruszenie porządku publicznego rozumiemy głośnie, obraźliwe, nieprzyzwoite zachowania albo stosowanie przemocy; wszystko to zakłóca spokój przechodniów i sąsiadów. Termin „porządek” nie ma obiektywnego znaczenia, wyobrażenie owego porządku zależy od uznania poszczególnych właścicieli barów, a ostatecznie – od policji. Przed ustawą z 1993 roku kwestie porządku publicznego były regulowane dekretem o policji. Interwencje policji w barach mogły nastąpić na podstawie ustawy o wymiarze sprawiedliwości, a konkretnie jej sekcji 108, tzw. klauzuli ogólnej, wymieniającej zadania policji, z których jednym jest utrzymanie porządku publicznego. Te kompetencje były niewystarczające z punktu widzenia praworządności, ponieważ prawa i obowiązki policji nie były dokładnie zdefiniowane. Wraz z poprawką o porządku publicznym, wprowadzoną do ustawy o restauracjach z 1993 roku (sekcja 32, cz. 1), obowiązkiem policji stało się utrzymanie porządku publicznego w barach i ich sąsiedztwie. Jeśli właściciele baru nie przestrzegają zasad porządku publicznego i nie wypraszaają agresywnych klientów albo nie wzywają policji, mogą stracić koncesję lub może ona zostać czasowo zawieszona. Wraz z ustawą z 1993 roku policji przyznano także prawo do natychmiastowego ograniczenia godzin otwarcia baru przez okres 30 dni.

Sekcja 19 ustawy o restauracjach dotyczy odbierania i przywracania koncesji na sprzedaż alkoholu. Odebranie koncesji to sankcja administracyjna i można w tej sprawie odwołać się do sądu. Utrata koncesji może nastąpić z dwóch powodów (ustawa nr 1084 z 17 grudnia 2002). Wskutek naruszenia przepisów kodeksu karnego lub jeśli właściciel baru jest zamieszany w sprawę karną, która nie ma nic wspólnego z barem. Do administracyjnego odebrania koncesji może także dojść, kiedy właściciel baru nie przestrzega postanowień ustawy o restauracjach – w niewystarczający sposób kontroluje dostęp młodocianych do alkoholu lub nie wzywa policji w przypadku naruszenia porządku albo łamania prawa przez klientów w jego lokalu.

Głównym problemem w przypadkach naruszania porządku publicznego jest przemoc. Pod koniec lat 90. dwudziestego wieku stała się ona częstym tematem dyskusji politycznych; a ustawa o przemocy (ustawa nr 350 z 23 maja 1997) przyznała policji prawo, by od właścicieli barów wymagała wprowadzenia szczególnych środków bezpieczeństwa w ich lokalach – jak nadzór kamer przy wejściu czy zmiany wystroju wnętrza – jeśli uzna, że zachodzi ryzyko stosowania w nich przemocy. Za bary o podwyższonym ryzyku przemocy uznano te mające młodszą klientelę, wielu późnych gości, częste kolejki czy historię przemocy. W 2002 roku wprowadzono poprawkę w sprawie zapobiegania przemocy do ustawy o restauracjach (w sekcji 31). Policji przyznano administracyjne prawo decydowania o tym, że określonym osobom nie wolno wchodzić do baru. Policja może także zabronić właścicielowi baru przyjmowania poszczególnych gości czy całych ich grup.

Jednym ze środków mających zapobiegać przemocy było zatrudnienie „bramkarzy”, osób z odpowiednimi uprawnieniami. Od 1996 roku policja może zadecy-

dować, czy dana osoba ma niezbędne kwalifikacje. Policja zatwierdza „bramkarzy”, jeśli nie byli karani za przemoc i przestępstwa narkotykowe. Przynależność do zorganizowanego „gangu” motocyklowego nie jest formalnym przeciwwskazaniem, ale w praktyce takie powiązania to zła rekomendacja. Zatwierdzanie „bramkarzy” przez policję zostało wprowadzone po serii przypadków stosowania przez nich przemocy i dopuszczania się nielegalnych działań. Zgodnie z ustawą z 2004 r. (nr 213 z 31 marca 2004 r., sekcja 15b) organa przyznające koncesje mogą nakazać właścicielowi baru zatrudnienie „bramkarzy”.

DYSKUSJA

Według Sulkunena i wsp. (4: 9) polityka wobec alkoholu w krajach nordyckich to „spektakularny eksperyment społeczny”, polegający na „odgórnym sterowaniu wyborami obywateli i szukaniu uzasadnienia dla owego sterowania”. Powyżej opisano, jak pojedynczy obywatele i grupy interesów postrzegały legitymację państwa do kontrolowania ich wyborów i vice versa. Alavaikko (17: 135) zauważa, że w polityce wobec alkoholu w krajach nordyckich w latach 90. dwudziestego wieku dokonano zmian zgodnie z ogólnym trendem w organizacji administracji publicznej, polegającym na coraz większej decentralizacji i prywatyzacji. Na przestrzeni dłuższego okresu trendy te są także widoczne w relacjach pomiędzy trzema siłami: państwem, rynkiem i społeczeństwem obywatelskim. Pod koniec omawianego okresu głos społeczeństwa obywatelskiego zupełnie przestał się liczyć, a kwestia dostępności alkoholu stała się kwestią pomiędzy państwem i rynkiem. Prześledzenie historycznego rozwoju polityki wobec alkoholu pozwala zaobserwować konfrontację pomiędzy ambicjami państwa próbującego prowadzić względnie restrykcyjną politykę i dwoma siłami wobec państwa konkurencyjnymi. Należy tu zwrócić uwagę na trzy zjawiska makrospołeczne: ekstermalizację, naturalizację i partykularyzację. (4: 9). Zjawiska te miały wpływ na duńską politykę wobec alkoholu, zwłaszcza pod koniec omawianego okresu, kiedy zaczęła się ona przystosowywać do funkcjonowania w warunkach coraz większej globalizacji.

Zjawisko ekstermalizacji obserwujemy we wzajemnym stosunku państwa, rynku i ruchu trzeźwościowego. Siła rynku jest widoczna w poparciu sądów Unii Europejskiej dla związku właścicieli barów w ich żądaniu usunięcia barier w konkurencji. Po drugiej wojnie światowej ruch trzeźwościowy stracił na znaczeniu, a tym samym przestał stanowić mocną opozycję w stosunku do stowarzyszenia właścicieli barów. W sytuacji braku obywatelskiego sprzeciwu wobec stanowiska wolnorynkowego, zaczęto kwestionować próby kontrolowania wolnego handlu przez państwo. Zwłaszcza pod koniec omawianego okresu. Nad ustawami nie dyskutuje się w parlamencie, bo członkowie komisji przygotowawczych powołują się na decyzje sądów Unii Europejskiej, nadrzędnych w stosunku do prawa duńskiego.

W niniejszym artykule nie zajmujemy się tymi zewnętrznymi okolicznościami, ale trzeba zaznaczyć, że w duńskiej polityce wobec alkoholu, po przystąpieniu kraju do UE w 1972 roku, w sposób oczywisty unika się ograniczania wolności handlu i praktyk naruszających zasady konkurencji. Te kwestie nie zostały przeanalizowane oddzielnie, ponieważ organizacja zrzeszająca właścicieli barów reprezentuje stanowisko wolnej konkurencji. Po przystąpieniu Danii do UE interesy właścicieli barów i producentów alkoholu w widoczny sposób zyskały na znaczeniu, chociaż w Danii nigdy nie nakładano ograniczeń na czerpanie zysku ze sprzedaży alkoholu przez prywatne firmy. Pierwsze protesty właścicieli barów przeciwko państwowej ingerencji w ich wolność gospodarczą były niczym w porównaniu z późniejszymi naciskami rynku na regulacje związane z alkoholem.

Proces naturalizacji polegał na tym, że alkohol stopniowo w coraz większym stopniu postrzegany był jako towar jak każdy inny. Dwa przykłady z początku omawianego okresu obrazują instytucjonalizację tego procesu. Po pierwsze, w całym okresie widoczna jest troska o przyjezdnych. Czy chodziło o gości z innych parafii czy odwiedzających kraj cudzoziemców, zawsze istniały wyjątki od prawa, jeśli w grę wchodziła siła nabywczą podróżnych. Ich pragnienie traktowano w sposób priorytetowy. Tak jest do dzisiaj. Jedyne ograniczenia to te wynikające z troski o utrzymanie porządku publicznego. Dopóki nie ma problemu upicia się bez kontroli i zagrożenia porządku publicznego, alkohol sprzedawany jest bez ograniczeń. Dobro i trzeźwość społeczeństwa zredukowane zostały do odpowiedzialności jednostki za własne zdrowie. Jej wolność może ograniczać jedynie policja zabezpieczająca porządek publiczny. Biorąc pod uwagę, że od początku tworzenia polityki wobec alkoholu to właśnie państwo musiało zmagać się z problemami związanymi z piciem, sytuację taką można uznać za sukces, a przynajmniej za formę redukcji szkód. Drugi przykład procesu naturalizacji także dotyczy kompromisu ideałów. Według ruchu trzeźwościowego alkohol był wykorzystywany przez wyższe klasy, by tłumić opozycję demokratyczną. Z tej perspektywy nawet nadmierne picie piwa było o wiele lepsze niż nadmierne picie napojów spirytusowych. Ostatecznie większość członków duńskiego ruchu trzeźwościowego uznała picie piwa za formę redukcji szkód, w porównaniu z wcześniejszymi wzorami picia. Co interesujące, kompromis ten posłużył producentom piwa i właścicielom barów jako argument przeciwko podatkowi akcyzowemu od piwa i w efekcie przygotował drogę do obecnego „mokrego” stylu picia (7: 13 i 21).

I wreszcie, proces partykularyzacji polega na przyznawaniu jednostce coraz większej autonomii i odpowiedzialności. Emancypacja od państwowego paternalizmu jest najbardziej widoczna w okresie od lat 90. dwudziestego wieku. Jedno po drugim znikają ograniczenia, a te, które wciąż obowiązują, są w coraz większym stopniu postrzegane jako naruszenie wolności jednostki, nie zaś jako rozsądna troska o wspólne dobro. Legitymacja roli państwa jako odpowiedzialnego za zdrowie fizyczne i psychiczne populacji prawie zniknęła. Problemem dla społeczeństwa jest suma problemów indywidualnych. To, że średnie spożycie jest wysokie, to oczywiście źle, ale to jeszcze nie powód do państwowej interwencji

w życie jednostki. Rola państwa ma jedynie polegać na stworzeniu możliwości leczenia w najpoważniejszych przypadkach. Naruszanie porządku publicznego przez osoby pod wpływem alkoholu uważa się za wynik braku samokontroli jednostki albo niewystarczającej kontroli i środków bezpieczeństwa w barach. Stały wzrost liczby barów jest najlepszym przykładem partykularyzacji.

PIŚMIENNICTWO

1. Dalberg-Larsen J (1984) *Retsstaten, Velfærdsstaten og hvad så?* Akademisk Forlag, Aarhus. [*The Constitutional State, the Welfare State and then what?* Aarhus: Academic Press.]
2. Room R (red.) (2002) *The effects of Nordic alcohol policies – what happens to drinking and harm when alcohol controls change?* Helsinki: NAD 42.
3. Mäkelä P, Rossow I, Tryggvesson K (2002) Who drinks more or less when policies change? The evidence from 50 years of Nordic studies. W: Room R (red.) *The effects of Nordic alcohol policies – what happens to drinking and harm when alcohol controls change?* NAD 42, Helsinki, 17–70.
4. Sulkunen P, Sutton C, Tigerstedt C, Warpenius K (red.) (2000) *Power and Ideas in Nordic Alcohol Control*. Broken Spirits, NAD 39, Helsinki.
5. Møller L (2002) Legal restriction resulted in a reduction of alcohol consumption among young people in Denmark. W: Room R (red.) *The effects of Nordic alcohol policies – what happens to drinking and harm when alcohol controls change?* NAD 42, Helsinki, 155–166.
6. Eriksen S (1989) Smugkroer som protestform – Et bidrag til studiet af de danske lokalforbuds betydning for alkoholforbruget i Danmark. Oplæg fra NADs konference om offentligt drikkeri. Alkoholpolitik, hæfte 3. [*Illicit Bars as a form of Protest – Contribution to the Study of Local Bar on Alcohol and their Significance for Alcohol Consumption in Denmark*. Presentation from NAD's Conference on Public Drinking. Alcohol Policy, Installment 3.]
7. Eriksen S (1993) The Making of the Danish Liberal Drinking Style: The Construction of a “Wet” Alcohol Discourse in Denmark. *Contemporary Drug Problems*, 20 (1), 1–32.
8. Eriksen S (1996) Stationsbyens samfund – Folk og foreninger i Grindsted 1880–1940. Overgaard bøger, Grindsted. [*Communities in Provincial Towns – People and Associations in Grindsted 1880–1949*. Grindsted: Overgaard Books.]
9. ESPAD (2009) *The 2007 ESPAD Report – Substance Use among Students in 35 European Countries*. CAN, EMCDDA, Pompidou Group.
10. Storgaard LL (2000) Konstruktionen af dansk narkotikapolitik. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København. [*The Construction of Denmark's Drug Policy*. Copenhagen: Lawyers and Economists Union Press.]
11. Goode E, Ben-Yehuda N (1994) *Moral Panics – The Social Construction of Deviance*. Hoboken: Blackwell Publishing.
12. Olsson B, Ólafsdóttir H, Room R (2002) Nordic traditions of studying the impact of alcohol policies. W: Room R (red.) *The effects of Nordic alcohol policies – what happens to drinking and harm when alcohol controls change?* NAD 42, Helsinki, 5–16.
13. Heilesen CC (1925) Beværterloven af 29. marts 1924 i hovedtræk, Udgivet af Danmarks Afholdsforening i hovedkommission hos P. Haase & Søn, København. [*Publican's Act of March 29, 1924 in Review*. Published by The Danish Temperance Union in Commission by P. Haase & Son, Copenhagen.]
14. Groes-Petersen E, Sandholt J (1956) Beværterloven af 15. marts 1939. Nyt Nordisk Forlag. Arnold Busck, København, andet oplag. [*Publican's Act of March 15, 1939*. Copenhagen: New Nordic Press. Arnold Busck, Second Edition.]
15. Roelsen A, Skat-Rørdam K (1937) Lov nr. 99 af 29. marts om Beværtning og gæstgiveri samt om handel med stærke drikke. J.H. Schultz Forlag, København. [*Act no. 99 of March 29, 1937 on Public Houses and the Selling of Hard Liquors*. Copenhagen: J.H. Schultz Press.]

16. Tigerstedt C (2000) Discipline and Public Health. W: Sulkunen P, Sutton C, Tigerstedt C, Warpenius K (red.) *Power and Ideas in Nordic Alcohol Control*. Broken Spirits, NAD 39, Helsinki, 93–112.
17. Alavaikko M (2000) Alcohol Policy and the New Public Management. W: Sulkunen P, Sutton C, Tigerstedt C, Warpenius K (red.) *Power and Ideas in Nordic Alcohol Control*. Broken Spirits, NAD 39, Helsinki, 135–155.
18. Asnæs G (2006) Restaurationsloven i praksis – den kommenterede restaurationslov, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København. [*The Bill of Restaurants in Practice – The Commented Bill of Restaurants*. Copenhagen: Lawyers and Economists Union Publishing.]
19. Nielsen B (1979) Restaurantloven – Kommenteret udgave. Centralforeningen af Hotelværter og Restauratører i Danmark (CHR) I kommission hos G.E.C. Gads Forlag, København. [*Bill of Restaurants – Commented Edition*. Central Union of Hotel hosts and Restaurateurs in Denmark, in Commission by G.E.C. Copenhagen: Gads Press.]
20. Olsson B, Nordland S, Järvinen S (2000) Media representations and Public Opinion. W: Sulkunen P, Sutton C, Tigerstedt C, Warpenius K (red.) *Power and Ideas in Nordic Alcohol Control*. Broken Spirits, NAD 39, Helsinki, 223–240.
21. Bille L (1997) Partier i forandring. Odense Universitetsforlag, Odense. [*Changing Political Parties*. Odense: Odense University Press.]
22. Axelsens NK (2001) Skjenkning i grenseland. Strategier, tiltak og lovgivning mot økonomisk kriminalitet i skjenkesteder i de nordiske lande. Statens institutt for rusmiddelforskning, Oslo. [*Serving in a Border Area. Strategies, Initiatives and Legal Regulations against Economic Crime in Bars in the Nordic Countries*. Oslo: National Institute for Drug Research.]
23. Thomsen BB (1993) Restaurationsloven af 1993, 2. reviderede og udvidede udgave, Erhvervsforlaget – Nyt Juridisk Forlag, Gentofte. [*Bill on Restaurants of 1993, 2. Revised and extended edition*. Gentofte: Business Press – New Legal Press.]

Inne dokumenty

- Beretning om arbejdet for Beværterloven (1914), Danmarks Afholdsforening. P. Hansens Bogtrykkeri, Aalborg. [Report on the Work for the Publican's Act, The Danish Temperance Movement, P. Hansen Publishing, Aalborg.]
- Beværterloven – en historisk og saglig redegørelse (1911), udgivet af Danske Afholdsselskabers Landsforbund. Exprestrykkeriet, København. [Publican's Act – A Historical and Factual Account, Published by the Danish Temperance National Union, Express Printing, Copenhagen.]
- Folkesundhedsrapport 2007, Statens Institut for Folkesundhed, København. [Report on Public Health 2007, National Institute for Public Health, Copenhagen.]
- Folketingstidende 1992–1993, tillæg A og tillæg B. [Parliamentary Proceedings 1992–1993, Appendix A and B]
- Politiets Årsberetning (1971–1999), Rigspolitichefen, København. [Annual Report of the Police, National Police, Copenhagen.]
- Rigsdagstidende 1907–08, tillæg A. [Rigsdags journal, Appendix A]
- Rigsdagstidende Ordentlig samling 1921–22, tillæg C [Rigsdags journal, Appendix C]
- Rigsdagstidende Ordentlig samling 1918–19, tillæg A. [Rigsdags journal, Appendix A]

Adres do korespondencji

Kim Moeller
Center for Alcohol
and Drug Research
Copenhagen
e-mail: km@crf.au.dk

otrzymano: 31.03.2010

przyjęto do druku: 20.08.2010