

Z badań i doświadczeń zagranicznych

Diane McKenzie

Kanadyjskie Centrum ds. Nadużywania Substancji Psychoaktywnych,
Toronto

PROMOCJA UMIARKOWANEGO PICIA POPRAWIEZ ZMIANY OTOCZENIA W KTÓRYM SPOŻYWA SIĘ ALKOHOL Równoważenie roli badań naukowych i interesów społecznych w procesie kształtowania polityki wobec alkoholu

WSTĘP

15 września 1990 rząd Ontario przyjął znowelizowaną ustawę o sprzedaży napojów alkoholowych (Liquor Licence Act) po długotrwałym przeglądzie i ocenie obowiązujących w tej prowincji przepisów prawnych dotyczących alkoholu. Ocenę rozpoczęto w roku 1986, powołując specjalną komisję, której zadaniem było usunięcie przestarzałych ograniczeń oraz unowocześnienie reguł i przepisów odnoszących się do sprzedaży i podawania alkoholu do spożycia na miejscu. W niniejszym artykule opisano chronologicznie cały proces rewizji przepisów, ze szczególnym uwzględnieniem roli, jaką przy opracowywaniu polityki wobec alkoholu odegrały: opinia publiczna, różne grupy interesów oraz badania nad polityką alkoholową. Omówiono też problemy teoretyczne i empiryczne związane z wykorzystaniem badań w debatach nad polityką wobec alkoholu.

RYS HISTORYCZNY

W skład komisji doradczej prowincji Ontario d/s przepisów prawnych dotyczących alkoholu (Ontario Advisory Committee on Liquor Regulation), której przewodniczył pełnomocnik ministra d/s relacji między konsumentami a handlem, weszli członkowie dyrekcji urzędu udzielającego zezwoleń na wyszynk alkoholu (Liquor Licen-

ce Board, LLBO), przedstawiciel urzędu kontroli nad alkoholem (Liquor Control Board, LCBO), oraz specjalny doradca z fundacji d/s badań nad uzależnieniami (Addiction Research Foundation, ARF). Zadaniem komisji doradczej było dokonanie oceny: (1) idei i wartości, na jakich opiera się Ustawa o Sprzedaży Napojów Alkoholowych odzwierciedlonych w szczegółowych przepisach prawnych; (2) rodzaju i charakteru wydawanych zezwoleń; (3) kryteriów stosowanych przy ocenie wniosków o udzielenie koncesji; (4) dni i godzin otwarcia koncesjonowanych placówek; (5) przepisu uznającego 19 lat za granicę wieku, od której picie alkoholu jest prawnie dozwolone; oraz (6) treści reklam napojów alkoholowych i przepisów regulujących reklamowanie alkoholu.

Proces oceny obejmował trzy fazy działania. Po pierwsze, o informacje i pisemne skomentowanie powyższych zagadnień poproszono posiadaczy zezwoleń, gminy miejskie, inne ministerstwa prowincji Ontario oraz poszczególne grupy interesów. Po drugie, przeprowadzono w całej prowincji serię publicznych debat, w ramach których przedstawiło swoje stanowisko wiele zainteresowanych grup, takich jak posiadacze zezwoleń, zrzeszenia branży hotelarsko-gastronomicznej (hospitality associations), producenci napojów alkoholowych, grupy studenckie, agendy ochrony zdrowia publicznego, grupy obywatelskie, przedstawiciele gmin, organizacji religijnych, policji, a także osoby prywatne. Ostatni etap polegał na analizie przedstawionych opinii i przygotowaniu zaleceń.

Przy formułowaniu nowej ustawy trzeba było uwzględnić sześć podstawowych kwestii: (1) dostęp do napojów alkoholowych dla przyjemności związanej z odpowiedzialnym pićciem; (2) interesy ekonomiczne branży hotelarsko-gastronomicznej; (3) prawo do zarobków pracowników branży hotelarsko-gastronomicznej; (4) prawo do życia w ciszy i spokoju przysługujące osobom zamieszkałym w sąsiedztwie takich placówek; (5) zapobieganie problemom związanym z nadużywaniem alkoholu; oraz (6) ochrona zdrowia i porządku publicznego.

PRZEGLĄD ZALECEŃ

Zalecenia komisji doradczej dotyczące nowej ustawy o sprzedaży napojów alkoholowych i jej szczegółowych przepisów rozszerzyły uprawnienia rządu w zakresie kontroli nad alkoholem, a także stworzyły nowe możliwości bardziej odpowiedzialnego postępowania osobom podającym napoje alkoholowe. Chociaż kilka zmian polegało na złagodzeniu dotychczasowych przepisów dotyczących spożycia alkoholu na miejscu, liberalizację tę zrównoważyło równoczesne zaostrzenie przepisów pod wieloma innymi względami.

Klasyfikacja zezwoleń

Zalecono znacznego stopnia przeklasyfikowanie zezwoleń. Na miejsce 12 kategorii zezwoleń wprowadzono jedną ogólną koncesję na sprzedaż napojów alkoholowych. Ta nowa koncesja wymaga, aby we wszystkich koncesjonowanych placów-

kach jedzenie dostępne było o każdej porze. Firmy zajmujące się dostawą napojów alkoholowych muszą uzyskać koncesję, zaś producentom alkoholu zezwala się na prowadzenie dwóch placówek w celu promowania swoich wyrobów. Zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na stadionach udziela się pod warunkiem spełnienia surowych wymagań dotyczących zapewnienia bezpieczeństwa. Muszą też istnieć sektory objęte zakazem sprzedaży alkoholu, by osoby, które wolą siedzieć w części dla niepijących, miały możliwość wyboru miejsca.

Zezwolenia na specjalne okazje (uroczyste imprezy)

Szczególnie uroczyste okazje (special functions) stanowią główne źródło problemów z piciem alkoholu w Ontario. Takie imprezy trudno kontrolować, przede wszystkim pod względem podawania zbyt dużej ilości alkoholu, podawania napojów alkoholowych nieletnim, oraz nieuczciwej konkurencji z placówkami koncesjonowanymi podlegającymi ostrzejszym przepisom. Według nowej ustawy o sprzedaży napojów alkoholowych, sale bankietowe i firmy gastronomiczne (zajmujące się dostawą żywności) mogą uzyskać zezwolenie na podawanie alkoholu na uroczystościach. Posiadacze koncesji gastronomicznych mają obowiązek odbycia szkolenia w zakresie przepisów dotyczących podawania alkoholu. LLBO może obecnie odmówić przyznania koncesji na podawanie napojów alkoholowych podczas szczególnych okazji petentowi, który w przeszłości złamał przepisy.

Dni i godziny otwarcia

Kiedy rozpoczynano ocenę legislacji, wszystkie koncesjonowane lokale mogły być czynne od poniedziałku do soboty w godzinach od 11 rano do 1 w nocy, zaś koncesjonowane restauracje również w niedziele od 12 do 23. Lobby branży hotelarsko-gastronomicznej walczyło o przedłużenie czasu otwarcia lokali oraz o zezwolenie na sprzedaż alkoholu w niedziele. Argumentowano wskazując na konkurencję na terenach przygranicznych. Zgodnie z jurysdykcją ościennych prowincji lokale czynne są dłużej. Podkreślano zapotrzebowanie społeczne na dłuższe godziny otwarcia lokali. Obawiając się wzrostu liczby przypadków prowadzenia pojazdów pod wpływem alkoholu, komisja zaleciła umiarkowane przedłużenie czasu otwarcia lokali, od 10 rano do 2 w nocy. Wniosek ten nie został przyjęty przez radę ministrów. Maksymalny czas sprzedaży napojów alkoholowych w placówkach gastronomicznych pozostał nie zmieniony, zezwolono jednak na zamykanie lokali w niedzielę o dwie godziny później.

Granica wieku picia alkoholu

Najbardziej istotnym zagadnieniem była granica wieku kłinetą, powyżej której sprzedanie i podanie mu alkoholu jest prawnie dozwolone. Agendy zajmujące się zdrowiem publicznym i grupy obywatelskie opowiadały się za podniesieniem granicy wieku, uważając, że zmniejszy to liczbę wypadków spowodowanych pod wpły-

wem alkoholu przez młodych kierowców. Grupy studenckie i lobby branży hotelarsko-gastronomicznej były temu przeciwnie, argumentując, że podwyższenie granicy wieku, od której spożywanie alkoholu jest dozwolone, będzie dyskryminowało odpowiedzialną młodzież nie prowadzącą pojazdów samochodowych po alkoholu. Dopuszczalny wiek spożywania alkoholu pozostał ten sam, wprowadzono jednak zmianę wspomagającą egzekwowanie przepisów określających granicę wieku. Obecnie nielegalne jest dozwolanie, by osoby poniżej tej granicy wieku spożywały alkohol na terenie koncesjonowanego lokalu. Zgodnie z poprzednim zapisem prawnym nielegalne było świadome sprzedawanie lub podawanie alkoholu nieletnim. Wspomniana zmiana nakłada większy obowiązek na posiadaczy zezwolenia – muszą oni dopilnować, aby alkohol zakupiony przez osobę dorosłą nie został przekazany nieletniemu gościowi, a także aby dokumenty stwierdzające pełnoletniość były wiarygodne.

Reklama

Innym zagadnieniem, któremu poświęcono wiele uwagi, była kwestia reklamowania alkoholu. Szczególny niepokój budziło coraz częstsze odwoływanie się w reklamach do „stylu życia”. Zalecono zaostrzenie wymagań dotyczących treści reklam, ze szczegółowymi zakazami adresowania reklam do młodzieży oraz kojarzenia alkoholu z czynnościami wymagającymi troski, umiejętności lub związanymi z niebezpieczeństwem fizycznym. Opracowany projekt wytycznych nie został uwzględniony w przepisach prawnych i jest obecnie nadal oceniany przez rząd. Zalecono także, aby istotną część (10%) budżetu reklam przeznaczono na komunikaty ostrzegające opinię publiczną przed zagrożeniami związanymi ze spożywaniem alkoholu. Zalecenie to już zrealizowano.

Odpowiedzialność cywilna

Rozważano szereg zagadnień dotyczących odpowiedzialności cywilnej sprzedających i podających alkohol, za szkody i uszkodzenia ciała spowodowane przez osoby nietrzeźwe. Komisja doradcza zaproponowała, by obecne postanowienia ustawy zastąpić ogólnym podejściem polegającym na ustalaniu winy w ramach powództwa o zaniechanie. Odpowiedzialność cywilna osoby podającej alkohol będzie ograniczona do sytuacji, w których świadomie lub przez zaniechanie podaje ona alkohol nieletniemu lub komuś w stanie upojenia alkoholowego (tj. z poziomem stężenia alkoholu we krwi powyżej 0,8 promila). Właściciele lokali gastronomicznych będą ponosić odpowiedzialność cywilną za szkody spowodowane przez nieletnich lub nietrzeźwych gości, ale równocześnie otrzymają wytyczne i sensowne normy postępowania, które w pewnym stopniu zapewnią ochronę odpowiedzialnym kierownikom lokali. Właściciel, który kontroluje drzwi wejściowe do swego lokalu, zapewnia przeszkolenie personelu w zakresie odpowiedzialnego podawania napojów alkoholowych, a także ma regulamin wewnętrzny, którego celem jest zapobieganie upojeniu alkoholem, może argumentować, że zrobił wszystko, aby nie dopuścić do obsłużenia osoby nietrzeźwej. Jak dotąd postanowienia te nie weszły w skład obowiązującego kodeksu prawnego.

Edukacja i szkolenie personelu podającego alkohol

Komisja doradcza zaleciła, aby od wszystkich osób podających napoje alkoholowe wymagano ukończenia kursu szkoleniowego, jako warunku zatrudnienia w hotelarstwie i gastronomii. Treść kursu i opis kwalifikacji nabytych po jego ukończeniu zostaną opracowane przez LLBO we współpracy z ARF i przy uwzględnieniu interesów branży gastronomicznej. Rada ministrów zaakceptowała to zalecenie i LLBO wspólnie z ARF opracowują obecnie plan jego wdrożenia. Obowiązkowe szkolenie personelu podającego alkohol wprowadzono w roku 1989 na wszystkich koncesjonowanych stadionach prowincji Ontario, zaś od jesieni 1990 roku obowiązuje ono wszystkich posiadaczy zezwolenia na podawanie alkoholu w lokalu gastronomicznym.

Inne zagadnienia

Rząd podjął jeszcze inne ważne działania promujące bardziej odpowiedzialne spożywanie alkoholu. Po pierwsze, posiadacze koncesji (zezwoleń) ponoszą obecnie odpowiedzialność za używanie nielegalnych substancji psychoaktywnych na terenie swego lokalu. LLBO miała dotychczas ograniczone możliwości pociągania do odpowiedzialności właścicieli lokali, którzy nie zwracali uwagi lub pozwalali na używanie czy sprzedaż nielegalnych substancji psychoaktywnych. Po drugie, instancją, do której można będzie składać odwołania od decyzji LLBO, będzie teraz sąd rejonowy, a nie trybunał apelacyjny zrzeczenia handlu wewnętrznego (Commercial Registration Appeal Tribunal). Sąd rejonowy prawdopodobnie będzie mniej skłonny do obniżania nałożonych przez LLBO na posiadaczy koncesji kar za łamanie przepisów. Po trzecie, ograniczono obecnie obniżanie cen (np. w ramach promocji) lub jakiegokolwiek manipulacje cenowe zachęcające do nadmiernego spożycia. Dodatkowo ustawa rozszerza definicję producenta napojów alkoholowych tak, że obejmuje ona również producentów zagranicznych i ich przedstawicieli. Teraz wszyscy producenci napojów alkoholowych sprzedający swoje wyroby w Ontario będą podlegali takim samym ograniczeniom dotyczącym reklamy i promocji.

Prace komisji doradczej zakończyły się przed upływem 6 miesięcy. Proces akceptacji jej zaleceń przez rząd trwał dalsze 3 i pół roku zanim osiągnięto jednomyślność w sprawie reformy ustawy alkoholowej. Tak długotrwały proces wynikał częściowo z potrzeby osiągnięcia porozumienia w kwestii nowego prawa przez kluczowe osobistości w rządzie. Ustawa o Zezwoleniach na Sprzedaż i Podawanie Napojów Alkoholowych (Liquor Licence Act) ma znaczenie dla ministerstw: relacji między klientami a handlem (Consumer and Commercial Relations), przemysłu i handlu (Industry and Trade), zdrowia (Health), turystyki (Tourism), a także dla ministra sprawiedliwości i prokuratora generalnego (Attorney General & Solicitor General). Inne czynniki, np. zmiany na stanowiskach ministrów i ich ekip pomocniczych, wymagające przepracowania kilku kwestii, oraz przełożenie rozwiązań polityki alkoholowej na przepisy prawne, przyczyniły się także do tak długiego czasu trwania tego procesu.

Brak badań naukowych nad oceną skutków różnych modeli polityki alkoholowej (np. przedłużenia godzin otwarcia lokali) spowodował, że na ostateczne zalecenia rady ministrów, wpływ miała głównie opinia publiczna.

ROLA BADAŃ NAUKOWYCH W PROCESIE FORMUŁOWANIA POLITYKI ALKOHOLOWEJ

Wiele czynników złożyło się na ostatecznie przyjęte rozwiązania. Nacisk opinii publicznej na liberalizację doprowadził do ostrożniejszego niż zamierzano podejścia do reformy. Podczas całego procesu formułowania polityki alkoholowej brano pod uwagę interesy ekonomiczne posiadaczy zezwoleń, branży hotelowo-gastronomicznej, producentów napojów alkoholowych i ich pracowników oraz interesy grup studenckich, obywatelskich i religijnych. W czasie całego tego procesu twórcy polityki alkoholowej dążyli do rozwiązań kompromisowych w kwestiach spornych, aby zadowolić wszystkie strony uczestniczące w debacie nad polityką wobec alkoholu.

Badania naukowe przyczyniły się w zdumiewająco niewielkim stopniu do merytorycznej treści ostatecznie przyjętej polityki alkoholowej. Spełniły jednak kilka ważnych ról, przyczyniając się w istotny sposób do ukształtowania produktu końcowego. Po pierwsze, pod wpływem badań epidemiologicznych komisja doradcza przyjęła podstawową koncepcję odpowiedzialności społecznej, zapobiegania (prewencji) i kontroli. Komisja doradcza uznała, że dostęp do alkoholu stanowi prawo „ograniczone”. Owo ograniczenie praw jednostki uzasadniono tym, że alkohol stanowi poważny problem społeczny. Komisja podjęła się „regulacji podawania i spożywania alkoholu w sposób sprzyjający promocji umiarkowania i odpowiedzialności” (Advisory Committee on Liquor Regulation 1987). Takie podejście konsekwentnie stosowano podczas procesu formułowania polityki alkoholowej. Ponadto, badania naukowe określiły granice niektórych rozwiązań polityki alkoholowej (np. granicy wieku picia alkoholu) i służyły jako „test konsekwencji” dla innych rozwiązań (np. czasu sprzedaży alkoholu).

Główny wkład badań naukowych w procesie formułowania polityki alkoholowej polegał na dostarczeniu decydom teoretycznego układu odniesienia dla alternatywnych rozwiązań. Jego zadanie polegało na przekazywaniu decydom wyników i interpretacji badań naukowych, a także doradzaniu, jak zastosować owe teoretyczne zasady do konkretnych zagadnień polityki alkoholowej. Nowo nabyte wiadomości i poszerzona wiedza stanowiły dla decydentów układ odniesienia dla wartości politycznych, które znalazły swój wyraz w ustawie. Wartości te decydowały o formie konkretnych rozwiązań polityki alkoholowej podczas całego procesu jej formułowania.

Empiryczne ograniczenia bezpośredniego wpływu badań na politykę alkoholową

Trudno powiedzieć, dlaczego badania naukowe nie odegrały bardziej bezpośredniej roli przy formułowaniu polityki alkoholowej. Rozdział badań od polityki jest

być może słuszny. Tradycyjne badania nie mogą dostarczyć wytycznych dla opracowanie konkretnych rozwiązań polityki alkoholowej, ponieważ nie zaplanowano ich tak, by dotyczyły zagadnień bezpośrednio interesujących decydentów. Badacze zajmują się pytaniami teoretycznymi, nie zaś kwestiami praktycznymi z zakresu rządzenia. Przywiązywanie wagi do ścisłości naukowej, tradycyjne podejścia w planowaniu schematu badań stanowią duże przeszkody dla prowadzenia badań elastycznie uwzględniających potrzeby polityki alkoholowej. Badacze formułują swoje pytania badawcze w obrębie metodologii, w której są wyszkoleni; skłonni są badać czynniki, nad którymi decydenci nie mają kontroli, natomiast pomijają te, na które rząd może oddziaływać. Co więcej, badacze często zalecają takie posunięcia w polityce alkoholowej, które znajdują się w konflikcie z wartościami lub strukturami władzy całego społeczeństwa. Taka sytuacja plasuje badania nad zdrowiem publicznym poza obszarem polityki. Decydentom natomiast potrzebne są zalecenia, które mówią, jakie należy podjąć działania.

Inny problem ograniczający rolę badań naukowych w polityce polega na tym, że wyniki badań są niejednoznaczne: w podobnych kwestiach uzyskuje się bardzo rozbieżne dane. Jedną z przyczyn tej sytuacji jest fakt, że badania nad polityką stanowią stosunkowo nowy obszar badawczy. Trzeba jeszcze rozwiązać wiele zagadnień metodologicznych, zanim będzie możliwe przeprowadzenie rzetelnych i dających spójne wyniki badań ewaluacyjnych nad polityką.

Zagadnienia teoretyczne

Twórcy polityki koncentrują się na zagadnieniach, którymi interesuje się opinia publiczna, uwzględniają przy tym wiele wzajemnie sprzecznych punktów widzenia. Zdrowie publiczne stanowi tylko jeden z wielu wątków branych pod uwagę. Badacze ukierunkowani na działanie muszą zdawać sobie sprawę z tej sytuacji, aby móc wypracować alternatywne strategie, które pomogą im uzyskać większy wpływ podczas debat nad polityką.

Skuteczność w debatach nad polityką wymaga zdolności do zaoferowania specjalistycznej wiedzy osadzonej w szerokiej perspektywie uwzględniającej czynniki polityczne, ekonomiczne, kulturalne i społeczne. Z doświadczenia komisji doradczej prowincji Ontario d/s przepisów prawnych dotyczących alkoholu wynika, że rząd przywiązuje wielką wagę do osiągnięcia jednomyślnego stanowiska przez różne grupy interesów i ministerstwa podczas opracowywania reguł polityki alkoholowej. Aby przedstawiane na piśmie wnioski i rady dotyczące polityki wobec alkoholu nadawały się do przyjęcia przez rząd, koniecznie trzeba w nich brać pod uwagę szeroki wachlarz czynników. Zajmując się zdrowiem publicznym musimy uwzględniać warunki formułowania polityki (linii postępowania) w rzeczywistym świecie i wybrać strategie, które pomogą nam pracować w owym złożonym środowisku decydenckim.

Co mogą zrobić badacze, aby zyskać większy wpływ na politykę? Istotnych odpowiedzi na to pytanie może nam udzielić dziedzina badań nad ewaluacją polityki, zwana „socjologią stosowaną”. Trzeba uwzględniać dwa kluczowe czynniki prowa-

dzące do wykorzystania badań naukowych w polityce: uzyskanie istotnej informacji, oraz skuteczne przekazanie jej jednej osobie z rządu. Decydent musi być przekonany do celowości badań i ich użyteczności w praktycznym działaniu. Aby się tak stało, wyniki badań prowadzonych dla rządu muszą dotyczyć zleconego badania. Trzeba je klarownie przekazać decydentowi. Zaangażowanie decydenta w sprawę badań w dużym stopniu zależy od zaufania, jakie ma on do badacza (i badań), a także od gotowości do podjęcia roli rzecznika popierającego stanowisko badacza w procesie formułowania polityki.

Opracowywanie polityki społecznej polega na ciągłym równoważeniu stanowisk pozostających w konflikcie. Badacze muszą pogodzić się z tą istniejącą w rzeczywistym świecie sytuacją i opracować strategię umożliwiającą działanie w takich okolicznościach. Jedną z takich strategii jest wprowadzenie mediatora, który stworzy teoretyczny pomost między badaniami naukowymi a procesem podejmowania decyzji, a także doradzi, jak praktycznie wykorzystać uzyskaną w badaniach wiedzę.

Słowa kluczowe: alkohol / polityka / nauka

PIŚMIENNICTWO

1. *Report of the Advisory Committee on Liquor Regulation (Raport komisji doradczej d/s regulacji prawnej dotyczącej alkoholu)*. Toronto: Queen's Printer, 1987.