

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om organisering av det förebyggande rusmedelsarbetet och till vissa lagar som har samband med den

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att det stiftas en lag om organisering av det förebyggande rusmedelsarbetet, genom vilken lagen om nykterhetsarbete upphävs.

Enligt förslaget ska bestämmelserna om de uppgifter och ansvar som följer av den gällande lagen och förordningen om nykterhetsarbete överföras till den nya lagen, i huvudsak oförändrade. I lagen ska på en allmän nivå föreskrivas om uppföljning av missbruksskador samt om planering och genomförande av verksamheten.

Enligt förslaget ska kommunerna fortsättningsvis ansvara för det breda förebyggande

rusmedelsarbetet. Kommunerna får vägledning och stöd från regionförvaltningsmyndigheterna. Institutet för hälsa och välfärd ska enligt lagen sköta den riksomfattande styrningen, medan social- och hälsovårdsministeriet svarar för ledningen.

Propositionen innehåller dessutom förslag till lagar om ändring av narkotikalagen och lagen om statsandel för kommunal basservice. Hänvisningarna i dem ändras så att de gäller den föreslagna lagen.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft i slutet av 2015.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
INNEHÅLL	2
ALLMÄN MOTIVERING	3
1 INLEDNING.....	3
2 NULÄGE	3
2.1 Lagstiftning	3
2.2 Praxis.....	5
2.3 Den internationella utvecklingen	6
2.4 Bedömning av nuläget	6
3 MÅLSÄTTNING OCH DE VIKTIGASTE FÖRSLAGEN	8
3.1 Målsättning.....	8
3.2 Genomförandalternativ.....	9
3.3 De viktigaste förslagen.....	10
4 PROPOSITIONENS KONSEKVENSER	11
4.1 Ekonomiska konsekvenser	11
4.2 Konsekvenser för myndigheterna	11
4.3 Samhälleliga konsekvenser	12
5 BEREDNINGEN AV PROPOSITIONEN	12
6 SAMBAND MED ANDRA PROPOSITIONER.....	13
DETALJMOTIVERING	13
1 LAGFÖRSLAG	13
1.1 Lag om organisering av det förebyggande rusmedelsarbetet.....	13
1.2 Narkotikalagen	16
1.3 Lagen om statsandel för kommunal basservice.....	16
2 IKRAFTTRÄDANDE	16
LAGFÖRSLAG	17
1. Lag om organisering av det förebyggande rusmedelsarbetet	17
2. Lag om ändring av 4 § i narkotikalagen	19
3. Lag om ändring av 1 § i lagen om statsandel för kommunal basservice	20
BILAGA	21
PARALLELLTEXT	21
2. Lag om ändring av 4 § i narkotikalagen	21
3. Lag om ändring av 1 § i lagen om statsandel för kommunal basservice	22

ALLMÄN MOTIVERING

1 Inledning

Rusmedel – i synnerhet alkoholdrycker, tobaksprodukter och narkotika – orsakar betydande hälsorelaterade, sociala och samhällsrelaterade skador. Behovet att minska skadorna sammanhänger med det allmännas grundlagsfästa skyldighet att tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster samt främja befolkningens hälsa. Skadorna minskas genom förebyggande och korregerande rusmedelsarbete.

Avsikten med det förebyggande rusmedelsarbetet är att förebygga och minska användning och missbruk av rusmedel genom att påverka livsföringen samt förhållanden som är relevanta för användningen av rusmedel och uppkomsten av skador.

I lagen om nykterhetsarbete (828/1982) och i förordningen om nykterhetsarbete (233/1983) föreskrivs om förebyggande rusmedelsarbete. Bestämmelserna gäller den riksomfattande och regionala ledningen, styrningen och övervakningen av det förebyggande rusmedelsarbetet samt genomförandet av lagen i kommunerna. Förebyggande rusmedelsarbete - exempelvis hälsorådgivning och tidigt ingripande i missbruk - utförs inom ramen för social- och hälsovårdens basservice men också inom flera andra kommunala förvaltningsområden. Också ett antal organisationer, t.ex. nykterhets- och folkhälsoorganisationerna, utför förebyggande rusmedelsarbete. De är verksamma också i andra sammanhang än inom den offentliga servicen, exempelvis i privata läroanstalter och på arbetsplatser.

Med korregerande rusmedelsarbete avses vård- och rehabiliteringstjänster samt minskning av rusmedelsrelaterade skador. Det korregerande rusmedelsarbetet utförs framför allt som grundläggande och särskild service inom social- och hälsovården.

Eftersom det sker förändringar i kommun- och servicesstrukturen samt i organiseringen och produktionen av social- och hälsovårdstjänster är det skäl att förtydliga och modernisera också bestämmelserna om organisering av det förebyggande rusmedelsarbetet.

Revideringen av lagen om nykterhetsarbete inleddes i enlighet med regeringsprogrammet för statsminister Jyrki Katainens regering, framför allt i syfte att utveckla rusmedelsarbetet i kommunerna. Utvecklingen av lagstiftningen om det förebyggande rusmedelsarbetet har fortsatt i enlighet med regeringsprogrammet för statsminister Alexander Stubbs regering.

2 Nuläge

2.1 Lagstiftning

Nykterhetsarbetet har i snart 100 år bedrivits som lagstadgad verksamhet. Enligt förbudslagen (158/1922) och den därpå följande lagen om alkoholdrycker (45/1932) gavs kommunfullmäktige möjlighet att tillsätta en nykterhetsnämnd vars centrala uppgift var att främja nykterheten genom upplysningsverksamhet samt att stödja de föreningars arbete som bedrev sådan verksamhet. Närmare bestämmelser om nykterhetsarbetet utfärdades genom förordningen angående nykterhetsnämnden och nykterhetspoliserna (110/1932).

Enligt 1968 års alkohollag (459/1968) måste alla kommuner tillsätta en nykterhetsnämnd. I enlighet med lagen överfördes alkoholövervakningen, som alkoholbolaget tidigare ansvarat för, på kommunerna. I kommunerna verkade ända till år 1991 kommunala alkoholinspektörer vilkas uppgifter framför allt bestod i att övervaka efterlevnaden av förbuden mot försäljning till berusade och minderåriga samt upprätthållandet av ordningen på utskänkningsställena.

I 1982 års lag om nykterhetsarbete avskildes nykterhetsarbetet från alkohollagstiftningen till en egen helhet. Enligt lagens 1 § är syftet med nykterhetsarbetet att vänja medborgarna vid sunda levnadsvanor genom att vägleda dem så att de undviker rusmedel och tobak.

Den allmänna ledningen, styrningen och övervakningen av nykterhetsarbetet ankommer enligt lagens 3 § på social- och hälsovårdsministeriet och under ministeriet på regionförvaltningsverken. Regionförvaltnings-

verken ska planera, utveckla och koordinera arbetet inom verksamhetsområdet, bistå kommunerna med att ordna förhandlings- och utbildningstillfällen samt samarbeta med olika myndigheter och organisationer i syfte att utveckla arbetet inom området.

I 1982 års lag om nykterhetsarbete förutsattes det att kommunerna har en nykterhetsnämnd. Numera ska kommunen enligt lagens 4 § utse ett kollegialt organ som ska samarbeta med övriga förvaltningsområden.

Enligt 1 § i förordningen om nykterhetsarbete har det organ som svarar för nykterhetsarbetet i kommunen till uppgift att i kommunen följa med nykterhetsarbetet och annat arbete för förebyggande av rusmedelsbruk samt att göra framställningar och ta initiativ som syftar till att i kommunen utveckla nykterhetsarbetet och annat arbete för förebyggande av rusmedelsbruk, att anordna sådan utbildnings-, informations-, upplysnings-, rådgivnings-, och handledningsverksamhet som hör till detta organs kompetensområde, att samarbeta med kommunens skol-, social-, hälsovårds- och fritidsväsen för att förebygga och minska rusmedelsbruket samt de olägenheter som förorsakas härav, att samarbeta med samfund som bedriver nykterhetsarbete och arbete för förebyggande av rusmedelsbruk samt med andra samfund som främjar sunda levnadsvanor.

Lagen om missbrukarvård (41/1986) gäller både förebyggande och korrigerande rusmedelsarbete. Enligt lagens 1 § har missbrukarvården som mål att förebygga och minska missbruket av rusmedel ävensom därmed förknippade sociala olägenheter och men för hälsan samt att främja missbrukarens och honom närstående personers funktionsförmåga och säkerhet. Att anordna missbrukarvård, följa upp missbruk av rusmedel samt informationen om uppkomsten och förebyggandet av missbruk och möjligheterna att ge vård vid missbruk är uppgifter som åligger social- och hälsovårdsnämnderna. Särskild uppmärksamhet ska ägnas det inbördes samarbetet mellan missbrukarvården å ena sidan och den övriga social- och hälsovården, nykterhetsverksamheten, bostadsmyndigheterna, Arbetskraftsmyndigheterna, skolväsendet, ungdomsverksamheten och polisen samt de i

kommunerna verksamma organisationerna å den andra sidan.

I flera andra lagar om kommunens organiseringsansvar föreskrivs om kommunalt rusmedelsarbete. I hälso- och sjukvårdslagen (1326/2010) föreskrivs framför allt om främjande av befolkningens hälsa och välfärd, om styrningen och rådgivningen i anslutning till hälso- och sjukvårdstjänsterna samt om vård och rehabilitering till följd av rusmedelsrelaterade sjukdomar. I mentalvårdslagen (1116/1990) föreskrivs om förebyggande mentalvårdsarbete och om mentalvårdstjänster. I socialvårdslagen (710/1982) föreskrivs om socialarbete och socialservice, inklusive missbrukarvård. Bestämmelser om förebyggande rusmedelsarbete finns också t.ex. i lagen om företagshälsovård (1383/2001), lagen om elev- och studerandevård (1287/2013), ungdomslagen (72/2006), barnskyddslagen (417/2007) och polislagen (872/2011).

Syftet med alkohollagen (1143/1994) är på motsvarande sätt att förebygga de samhällsliga, sociala och medicinska skadeverkningarna av alkoholhaltiga ämnen, syftet med tobakslagen (693/1976) är att användningen av tobaksprodukter ska upphöra, syftet med narkotikalagen (373/2008) är att förhindra att narkotika används olagligt och syftet med lotterilagen (1047/2001) är att minska de sociala problem och hälsoproblem som delta-gande i lotterier orsakar.

Enligt tobakslagen (693/1976) ska Institutet för hälsa och välfärd och regionförvaltningsverket i samband med institutet svara för den riksomfattande och regionala verksamheten för minskning av tobaksrökning och tillställa myndigheter och kommuner material som de behöver för verksamheten. Kommunen svarar för den lokala verksamheten för inskränkande av tobaksrökning, beviljar detaljhandelstillstånd för försäljning av tobak och övervakar bl.a. efterlevnaden av bestämmelserna om åldersgränser och rökfria områden.

I anslutning till social- och hälsovårdsministeriet har enligt 3 § verkat delegationen för rusmedels- och nykterhetsärenden vars viktiga uppgifter enligt förordningen om delegationen för rusmedels- och nykterhetsärenden (1017/1991) är att följa rusmedels- och nykterhetsförhållandena samt att behandla

och avge utlåtanden om ärenden som hör till den allmänna planeringen och utvecklingen av rusmedels- och nykterhetspolitiken.

2.2 Praxis

Det förebyggande rusmedelsarbetet är numera mera omfattande och mångsidigt än det nykterhetsarbete som bedrevs på 1980-talet. Det förebyggande rusmedelsarbetet kan i dagens läge betraktas som en del av främjandet av befolkningens välfärd och hälsa.

Nästan alla kommuner har efter 1980-talet avvecklat sina separata organisationer för nykterhetsarbete. Ansvar har vanligen överförs på social- och hälsovårdsnämnden eller på grundtrygghetsnämnden, och uppgifterna har integrerats i social- och hälsovården.

År 2013 hade var tredje kommun inte utsett något organ med ansvar för nykterhetsarbetet eller också sköttes uppgifterna av en arbetsgrupp som var underställd en nämnd. Organen och arbetsgrupperna var kommunens egna eller regionala, även om verksamhetsområdet i var femte kommun var oklart.

Endast ett fåtal kommuner har personal som enbart utför nykterhetsarbete eller förebyggande rusmedelsarbete. Kommunerna har sedan mitten av 1990-talet på olika sätt uppmuntrats att utse en kontaktperson för koordinering av det lokala samarbetet i fråga om det förebyggande rusmedelsarbetet. År 2013 hade nio kommuner av tio utsett en sådan kontaktperson. Nästan hälften av kommunerna hade en egen kontaktperson. De övriga kommunerna hade en regional kontaktperson eller också var verksamhetsområdet oklart. Endast 14 % av kontaktpersonerna var heltidsanställda. För två tredjedelar av kontaktpersonerna var arbetsinsatsen mindre än 10 %. I färre än hälften av kommunerna hade kontaktpersonens uppgifter fastställts.

Enligt kvalitetsrekommendationerna för rusmedelstjänsterna ska kommunerna ha en rusmedelsstrategi som utgör en del av hälso- och välfärdsstrategin. År 2013 hade två tredjedelar av kommunerna en kommunal eller regional rusmedelsstrategi eller en kombinerad rusmedels- och mentalvårdsstrategi. De övriga kommunerna saknade en uppdaterad

rusmedelsstrategi (28 %) eller höll på att uppdatera strategin (8 %).

Det multiprofessionella förebyggande rusmedelsarbetet har under 2000-talet utvecklats genom att tväradministrativa koordineringsgrupper tillsatts för rusmedelsarbetet och genom stödande av utvecklingen av arbetet med hjälp av regionkoordinatorer. År 2013 inrättades ordinarie regionkoordinatorstjänster i enlighet med regeringsprogrammet för statsminister Jyrki Katainens regering.

På det nationella planet har Institutet för hälsa och välfärd svarat för styrningen av det förebyggande rusmedelsarbetet, även om institutets uppgifter inte uttryckligen nämns i lagen om nykterhetsarbete. I fråga om kommunernas förebyggande rusmedelsarbete gäller bl.a. kvalitetsrekommendationer för missbrukarvården (SHM:s handböcker 2002:3) och kvalitetskriterier för det förebyggande rusmedelsarbetet (Stakes diskussionsunderlag 3/2006).

Ett antal medborgarorganisationer utför förebyggande rusmedelsarbete på många olika sätt och med olika betoningar. De organisationer som utför förebyggande rusmedelsarbete som sin huvudsakliga uppgift inriktar sig på förebyggande rusmedelsarbete, exempelvis alkohol- och drogekunskap samt påverkansarbete. Olika hälsoorganisationer samt även t.ex. ungdoms-, idrotts- och kulturorganisationer kan förebygga rusmedelsskador i samband med sin egen basverksamhet. Inom det förebyggande arbetet verkar också regionala och lokala frivilligorganisationer vilkas verksamhet framför allt består i referensgruppsarbete och frivilligverksamhet. Föreningen Förebyggande rusmedelsarbete EHYT rf koordinerar samarbetet mellan de organisationer som utför förebyggande rusmedelsarbete.

Forsknings-, utvecklings- och utbildningsverksamhet i fråga om förebyggande rusmedelsarbete bedrivs vid universiteten, yrkes- och högskolorna och andra stadiets läroinrättningar.

Polisen utför förebyggande rusmedelsarbete i samarbete med t.ex. skolorna samt olika riksomfattande och lokala nätverk. Skol- och närpolisverksamheten utgör en viktig del också av det förebyggande rusmedelsarbetet

och polisen stödjer genom sitt arbete tidigt ingripande.

Inom försvarsmakten utförs aktivt förebyggande arbete mot tobaksrökning. Målgruppen är både beväringarna och försvarsmaktens anställda personal. Försvarsmaktens Aikalisastödtjänst utgör en del av det förebyggande rusmedelsarbetet.

Inom arbetsmarknadsorganisationerna har man framför allt gått in för förebyggande av alkoholskador, tidigt ingripande och vårdhänvisning. På arbetsplatserna förekommer olika modeller för förebyggande av alkoholskador och främjande av rökfrihet, som Arbetshälsoinstitutet har understött. Företagshälsovården spelar en viktig roll framför allt för utvecklingen av miniintervention. Också från arbetarskyddets synpunkt är det viktigt att förebygga alkoholskador på arbetsplatserna.

Religiösa samfund, exempelvis Finlands evangelisk-lutherska kyrka utför förebyggande rusmedelsarbete bl.a. i samarbete med skriftskolverksamheten.

De riksomfattande och lokala multiprofessionella nätverken är centrala aktörer inom det förebyggande rusmedelsarbetet. Multiprofessionalismen innebär medverkan såväl av aktörer från rusmedels-, välfärds-, hälso- och sjukvårdsarbetet, rättsvårds-, undervisnings- och ungdomsarbetet som av medborgarorganisationer och näringsidkare.

Grupper som främjar samarbetet mellan förvaltningsområdena och övriga aktörer i anslutning till det förebyggande rusmedelsarbetet är den narkotikapolitiska koordineringsgruppen, som tillsatts av social- och hälsovårdsministeriet, samt den riksomfattande styrningsgruppen för förebyggande av rusmedelsskador och minskning av tobaksrökning, som tillsatts av institutet för hälsa och välfärd.

2.3 Den internationella utvecklingen

I Sverige, Danmark och Norge svarar centrala ämbetsverk under hälsovårdsministeriet för den riksomfattande styrningen av det förebyggande rusmedelsarbetet. I Sverige och Norge omfattar det förebyggande rusmedelsarbetet, utöver alkohol, narkotika och tobak,

också dopningsämnen och i Sverige dessutom penningspel.

I fråga om den regionala styrningen av det förebyggande rusmedelsarbetet stämmer strukturen i Sverige överens närmast med Finlands praxis: länsstyrelserna har till uppgift att främja båda det regionala och den lokala samverkan inom rusmedelsarbetet. I de tre länderna hör det till kommunernas uppgifter att utöver det förebyggande rusmedelsarbetet ordna eller åtminstone koordinera missbrukarvården.

Europeiska unionen har ingen lagstiftning om förebyggande rusmedelsarbete. Unionen kan genom sin egen verksamhet komplettera och stödja den nationella folkhälsopolitiken bl.a. genom att förebygga rusmedelsrelaterade hälsoskador samt missbruk av tobak och alkohol.

FN:s allmänna narkotikakonvention (FördrS 43/1965) och den kompletterande konventionen angående psykotropiska ämnen (FördrS 60/1976) förpliktar till förebyggande av narkotikamissbruk, tidigt ingripande, vård och rehabilitering samt upplysning av allmänheten.

FN:s konvention om barnets rättigheter (FördrS 60/1991) förpliktar till skyddande av barns utvecklingsförutsättningar och välfärd samt understryker barns rätt till bästa möjliga hälsa.

Världshälsoorganisationens ramkonvention om tobaks kontroll (FördrS 27/2005) ålägger staterna att ordna mångsidig upplysning av allmänheten, information och utbildning för yrkesutbildade personer på olika områden samt program och rådgivningstjänster som har som mål att få människor att sluta röka och att främja medborgarorganisationernas deltagande i arbetet för förebyggande av tobaksrökning.

I världshälsoorganisationens och FN:s program för förebyggande av folksjukdomar 2013—2020 samt i den globala alkoholstrategi som Världshälsoorganisationen antog år 2010 understryks behovet att minska rusmedelsrelaterade skador.

2.4 Bedömning av nuläget

Institutet för hälsa och välfärd har utvärderat organiseringen av det förebyggande rus-

medelsarbetet och tillämpningen av lagen om nykterhetsarbete i kommunerna år 2012.

Kommunerna sköter på varierande sätt sina uppgifter i enlighet med lagen om nykterhetsarbete. Praxis är allt annat än enhetlig när det gäller det förebyggande rusmedelsarbetet. Det förebyggande rusmedelsarbetet leds och genomförs i anslutning till flera olika förvaltningar. Det har genomförts i kommunens egen regi, regionkommunalt eller som köpta tjänster. Samarbetet mellan olika förvaltningar och lokala organisationer för att förebygga rusmedelsskador koordineras i kommunerna i regel vid sidan av det egna arbetet, utan att uppgiften tydligt definieras och med små resurser.

Nykterhetsarbetet har tidigare jämförts framförallt med upplysning och kampanjer som riktar sig till barn och ungdomar och som har genomförts t.ex. av social- och hälsovårdsväsendet, ungdoms-, undervisnings- och fritidsväsendet, polisen, församlingarna och medborgarorganisationerna. Upplysning om verkningarna av rusmedel kommer också i framtiden att höra till det förebyggande rusmedelsarbetet, trots att det är svårt att få relevant information om effekten av enskilda upplysningsåtgärder. Även om det förebyggande rusmedelsarbetet inte får bli beroende enbart av upplysningsåtgärder, har medborgarna i varje fall rätt att få sanningsenlig information om rusmedelsrelaterade skador.

Information och upplysning är nykterhetsarbets traditionella metoder när det gäller att påverka efterfrågan på rusmedel, men under de senaste åren har man som nya och effektivare verksamhetsformer fokuserat på förebyggande metoder som är avsedda att påverka de lokala förhållandena och samarbetet mellan olika aktörer. Avsikten med t.ex. den lokala alkoholpolitikmodellen Pakka (Paikallinen alkoholpolitiikka) är också att effektivisera begränsa tillgången och effektivisera marknadsregleringen som en del av genomförandet av alkohollagen. Pakka-modellen är baserad t.ex. på iakttagelsen att effekten av bestämmelserna om åldersgränser är beroende av åtgärder på den lokala nivån. Övervakningen av åldersgränserna fungerar om de lokala tillståndshavarna följer lagen och myndigheterna övervakar verksamheten. På motsvarande sätt förutsätter också ett effek-

tivt genomförande av tobakslagen, narkotiklagen och lotterilagen ett brett samarbete mellan medborgarna, företagarna och tillsynsmyndigheterna. Effekten av separata åtgärder med samma syfte blir bättre genom koordinering av arbetet. Upplysning och diskussion mellan medborgarna samt medborgarnas medverkan ingår i denna verksamhet. Alla lokala aktörer sköter sin andel när det gäller förebyggandet av rusmedelsskador.

Lagen om nykterhetsarbete har inte längre en tillräcklig styrande effekt för att kommunerna ska sköta det multiprofessionella lokala rusmedelsarbetet och samarbetet för förebyggande av rusmedelsskador. Man har eventuellt hänvisat till lagen i kommuner där man vill effektivisera det förebyggande rusmedelsarbetet. Å andra sidan har man också kunnat lämna förpliktelserna enligt lagen och förordningen om nykterhetsarbete utan avseende. Kommun- och servicesstrukturreformen samt de snabba förändringarna i fråga om genomförandet av kommunernas uppgifter har bromsat utvecklingen av permanenta strukturer för det förebyggande rusmedelsarbetet och utvecklingen av ett långsiktigt arbete.

Avsaknaden av stöd i lagstiftningen har lett till att kommunerna har betonat olika aspekter i rusmedelsarbetet, vilket i sin tur har lett till växande skillnader mellan kommunerna. I vissa kommuner har man lagt vikt vid att åtgärda existerande rusmedelsmissbruk medan man i andra kommuner har gått in för förebyggande åtgärder. På olika håll i landet har man i varierande utsträckning tillämpat nya metoder, exempelvis tidigt ingripande i gränzonen mellan förebyggande och korrigerande rusmedelsarbete samt lokalt stöd när det gäller förbud mot försäljning och servering till minderåriga och berusade.

Behovet av förebyggande rusmedelsarbete har dock ökat i takt med alkoholkonsumtionen och alkoholskadorna. Den totala konsumtionen av alkoholdrycker ligger nu på en 60 procent högre nivå än då lagen om nykterhetsarbete stiftades. Också experiment med droger förekommer fortfarande allmänt, trots att en relativt liten del av befolkningen använder narkotika. Utbudet av olagliga rusmedel har dock blivit mångsidigare och sådana rusmedel används ofta i samband med

alkohol. Tobaksrökningen minskar på lång sikt men samtidigt har skillnaderna mellan olika befolkningsgrupper rentav ökat. Behovet av förebyggande och vårdande arbete när det gäller olika funktionella beroenden har ökat. År 2011 hade tre procent av befolkningen t.ex. problem med spelberoende.

Rusmedelsskadorna berör också andra än missbrukarna själva. De återverkar framför allt på välfärden i missbrukarens närmaste krets samt på trivselen och säkerheten i närmiljön. Skadorna påverkar också näringslivets produktivitet och hela samhällets kostnader för rusmedelsvården. Rusmedelsskadorna är dessutom en avsevärd börda för statens och kommunernas ekonomi. År 2011 uppgick den offentliga sektorns direkta kostnader för alkoholskador till uppskattningsvis över en miljard euro och kostnaderna för övriga rusmedelsskador till uppskattningsvis 300 miljoner euro. Hälso- och sjukvårdens direkta kostnader för tobaksrökningen uppgår till uppskattningsvis 250 miljoner euro per år.

För att hejda ökningen av social- och hälsovårdens kostnader, för att främja hälsa och välfärd, för att upprätthålla befolkningens arbets- och funktionsförmåga samt för att minska skillnaderna i olika befolkningsgruppers hälsa borde i synnerhet de skador som orsakas av alkohol och tobak effektivare än för närvarande förebyggas på den riksomfattande, regionala och lokala nivån genom att påverka både efterfrågan och utbudet. Detta förutsätter tydligare lednings- och ansvarsstrukturer inom rusmedelsarbetet samt koordinering av det gränsöverskridande arbetet mellan förvaltningsområdena. I förhållande till dessa krav har lagen om nykterhetsarbete varit föga effektiv och den har också förlorat sin styrande effekt.

Den pågående strukturreformen inom social- och hälsovården, som gör skillnad mellan ansvaret för att ordna respektive producera tjänsterna, understryker behovet av en förändring. Bas- och specialtjänsterna måste närmast till hälso- och socialtjänsterna. En särskild utmaning i detta sammanhang är att reglera ansvarsfördelningen mellan kommun- och regionorganisationerna samt samarbetet för främjande av välfärd och hälsa och i

samband därmed också det förebyggande rusmedelsarbetet.

Betydelsen av delegationen för rusmedels- och nykterhetsärenden har minskat. Delegationens sista verksamhetsperiod är 2010–2014. Delegationen har skrivit rapporter och ordnat seminarier. Eftersom delegationens uppdrag har varit av en allmän karaktär har dess verksamhet inriktats på informationsutbyte.

3 Målsättning och de viktigaste förslagen

3.1 Målsättning

Revideringen av lagen om nykterhetsarbete inleddes i enlighet med regeringsprogrammet för statsminister Jyrki Katainens regering, i syfte att utveckla rusmedelsarbetet i kommunerna. Enligt regeringsprogrammet skulle dessutom effektivare åtgärder vidtas för att skydda hela befolkningen och i synnerhet barn och ungdomar mot skador som orsakas av alkohol, tobak, narkotika och penningspel.

Utvecklingen av lagstiftningen om förebyggande rusmedelsarbete har fortsatt i enlighet med statsminister Alexander Stubbs regeringsprogram.

Syftet med lagen om organisering av det förebyggande rusmedelsarbetet är att säkerställa fortsatt styrning och utveckling av det multiprofessionella arbetet för minskning av rusmedelsskador på riksomfattande och regional nivå samt att arbetet genom kommunernas försorg ska organiseras på ett sätt som så effektivt som möjligt förebygger rusmedelskador i hela landet.

Syftet är vidare att främja jämlikheten i fråga om hälsa och välfärd genom att förenhetliga verksamhetsförutsättningarna för det förebyggande rusmedelsarbetet i hela landet på ett sådant sätt att verksamheten kan uppfylla de lokala och regionala behoven.

Trots förändringarna i social- och hälsovårdstjänsternas strukturer och det sätt på vilket de ordnas, kommer främjandet av kommuninvånarnas välfärd och hälsa samt det förebyggande rusmedelsarbetet i samband därmed fortsättningsvis att höra till kommunens centrala uppgifter. Revideringen av kommunallagen (365/1995) ökar kommu-

nernas prövningsrätt när det gäller utformningen av den kommunala organisationen. Fullmäktige kan vid behov tillsätta nämnder, utskott, direktioner och kommittéer. Syftet med lagen om organisering av det förebyggande rusmedelsarbetet är, oberoende av förändringar och olikheter i förvaltnings- och servicesstrukturerna, att ansvaret för ett planmässigt och långsiktigt arbete och integreringen av detta i kommunens strategiska planering ska åläggas ett organ som rapporterar till kommunens politiska ledning.

Enligt lagen om nykterhetsarbete måste kommunen ålägga organet att samarbeta med hälso- och sjukvårds-, social-, skol- och fritidsväsendet samt med de organisationer som är verksamma i kommunen. Kommunerna har tillsatt arbetsgrupper som ska ansvara för det multiprofessionella samarbetet och i vilka också andra än i lagen angivna aktörer varit representerade, exempelvis de rättsliga myndigheterna och ungdomsarbetet. En förutsättning för ett effektivt förebyggande rusmedelsarbete på den lokala nivån är också i fortsättningen ett samarbete över förvaltningsområdenas gränser och i samband med reformen av social- och hälsovårdstjänsterna också över organisationsgränserna. Trots att ansvaret för organiseringen och genomförandet av välfärdstjänsterna överförs till en överkommunal nivå, kommer närtjänsterna för medborgarna att inta en central ställning när det gäller genomförandet av rådgivning och tidigt ingripande.

Under den tid lagen om nykterhetsarbete varit i kraft har det förebyggande rusmedelsarbetet i kommunerna blivit mångsidigare. Syftet med den föreslagna lagen om organisering av det förebyggande rusmedelsarbetet är att säkerställa att det i samtliga kommuner, oberoende av hur arbetet genomförs, utses en ansvarig myndighet under kommunens politiska ledning och en tjänsteinnehavare som svarar dels för samarbetet på kommunnivå och vid behov också för samarbetet mellan kommunen och den överkommunala nivån.

Målet är vidare att säkerställa den kvalitativa utvecklingen av det förebyggande rusmedelsarbetet i hela landet. Den samhällsvetenskapliga forskningen och effektivitetsbedömningen har skapat en stabil kunskapsgrund för arbetet med att minska rusmedels-

skadorna. Nätverket av kontaktpersoner för det förebyggande rusmedelsarbetet som koordineras av Institutet för hälsa och välfärd har i samråd med regionförvaltningsverkens regionkoordinatorer förmedlat information till stöd för utvecklingen av det lokala arbetet.

Målet är också att integrera det förebyggande rusmedelsarbetet med främjandet av välfärd och hälsa i en mera vidsträckt bemärkelse, bl.a. genom att påverka alkoholanvändningen och tobaksrökningen som riskfaktorer när det gäller frekventa folksjukdomar. Viktiga funktioner i detta avseende är tidigt ingripande, rådgivning och stöd för egenkontroll av riskbeteende i gränzonen mellan förebyggande och korrigerande rusmedelsarbete.

En viktig målsättning från medborgarnas synpunkt är att öka jämlikheten när det gäller hälsa och välfärd på ett sådant sätt att rusmedelsrelaterade skador inte fördelas ojämnt. Samtidigt är det möjligt att öka medborgarnas förutsättningar att påverka sin livsmiljö och sitt levnadssätt.

Revideringen av lagen om nykterhetsarbete till en lag om organisering av det förebyggande rusmedelsarbetet som är anpassad till de föränderliga förvaltningsstrukturerna gör det också möjligt att beakta bl.a. de målsättningar i anslutning till revideringen av kommunallagen som gäller främjandet av medborgarnas möjligheter att påverka den offentliga förvaltningen.

3.2 Genomförandeanternativ

Styrningen av enbart informationen och finansieringen är ett alternativt sätt att inrikta lagstiftningen på ett sätt som har strukturell relevans för det förebyggande rusmedelsarbetet på kommun- och regionnivå.

I lagen om nykterhetsarbete ingick ursprungligen bestämmelser som på ett mycket detaljerat sätt påverkade resursstyrningen för genomförandet av det kommunala nykterhetsarbetet och även nykterhetsorganisationernas verksamhet. Resursstyrningen har sedermera överförts till system som i en mera vidsträckt bemärkelse berör finansieringen av kommunernas och organisationernas verk-

samhet. Genom den program- och projektbaserade resursstyrningen har det varit och kommer också i fortsättningen att vara möjligt att stödja utvecklingsarbetet och påverka valet av tyngdpunktsområden för det kommunala arbetet. Erfarenheterna har emellertid visat att det är svårt att påverka de grundläggande strukturerna för det förebyggande rusmedelsarbetet enbart med hjälp av program- och projektarbete.

Man har strävat efter att med informationsstyrning kompensera den föråldrade och otillräckliga lagstiftning som ligger till grund för det förebyggande rusmedelsarbetet. Informationsstyrningen inom central- och regionförvaltningen har emellertid inte varit tillräcklig för att i alla kommuner säkerställa de strukturer och resurser som förutsätts för ett långsiktigt arbete. De knappa tillgängliga resurserna begränsar möjligheterna att öka informations- och interaktionsstyrningen när det gäller det kommunala förebyggande rusmedelsarbetet. En resursökning skulle inte heller garantera större effektivitet.

En revidering av lagen om nykterhetsarbete till en lag om organisering av det förebyggande rusmedelsarbetet är således det bästa alternativet såväl med tanke på nuläget och framtida ändringar i syfte att säkerställa de grundläggande strukturerna i rusmedelsarbetet, som med tanke på den regionala och riksomfattande styrningen till stöd för de grundläggande strukturerna.

Ett alternativ till en lag om organisering av det grundläggande rusmedelsarbetet kunde också vara att upphäva den separata lagen och basera verksamheten på de nuvarande lagarna om rusmedel och rusmedelsrelaterade funktioner samt på lagarna om främjande av hälso- och sjukvård, folkhälsa och välfärd inom andra förvaltningsområden. Förebyggandet av rusmedelsskador kunde hänföras t.ex. till hälsovårdslagen, socialvårdslagen, lagen om missbrukarvård och mentalvårdslagen. I fråga om dessa lagar är det dock ett problem att de administrativa strukturerna och verksamhetsmetoderna enligt dem har samband med tillhandahållande av tjänster, och är centrerade till vissa kategorier av yrkesutbildade personer. Genom att upphäva den gällande lagen om nykterhetsarbete och genom att i annan lagstiftning om hälsa och

välfärd föreskriva om uppgifter i anslutning till förebyggande av rusmedelsskador skapar man inte förutsättningar för ett effektivare och bredare multiprofessionellt samarbete.

3.3 De viktigaste förslagen

Syftet med revideringen är att i hela landet skapa enhetliga förutsättningar för det förebyggande rusmedelsarbetet. Den föreslagna nya lagen om organisering av det förebyggande rusmedelsarbetet fokuserar på kommunernas nuvarande uppgifter i anslutning till det förebyggande rusmedelsarbetet.

Som förebyggande rusmedelsarbete definieras i lagen verksamhet som syftar till att förebygga skador som orsakas av alkohol, narkotika, läkemedel och andra ämnen som används i berusningssyfte samt tobaksprodukter. På senaste tid har det visat sig att rusmedelsskador i allt större utsträckning drabbar andra än missbrukarna själva samt att skadorna i allt större utsträckning är föremål för politisk debatt och medborgardiskussion. Denna aspekt ska enligt förslaget beaktas vid planeringen och genomförandet av det förebyggande rusmedelsarbetet.

Kommunen ska liksom för närvarande inom sitt eget område svara för organiseringen av det förebyggande rusmedelsarbetet i samråd med organisationerna. Verksamheten ska på den högsta nivån styras av social- och hälsovårdsministeriet, på riksnivå av Institutet för hälsa och välfärd samt på regionnivå av regionförvaltningsverken. Avsikten med förslaget är att förtydliga arbetsfördelningen mellan Institutet för hälsa och välfärd samt regionförvaltningsverken. Det föreslås att delegationen för rusmedels- och nykterhetsärenden dras in. Dess uppföljnings- och remissärenden kan för övrigt behandlas i andra delegationer.

Genomförandet av lagen om organisering av det förebyggande rusmedelsarbetet kan följas upp på samma sätt som genomförandet av lagen om nykterhetsarbete, dvs. genom kartläggningar och utvärderingar som görs i samråd av regionförvaltningsverken och Institutet för hälsa och välfärd. Uppföljningen kan också ske inom ramen för regionförvalt-

ningsverkens utvärdering av basservicen och kommunens strategiska planering.

4 Propositionens konsekvenser

4.1 Ekonomiska konsekvenser

Det föreslås att den gällande lagen om nykterhetsarbete ska ersättas med en ny lag om organisering av det förebyggande rusmedelsarbetet. Syftet med både den gällande lagen och den föreslagna lagen är att så effektivt som möjligt förebygga rusmedelsrelaterade skador. Om detta syfte uppnås kommer kommunernas kostnader för rusmedelsskador naturligtvis att minska. De direkta rusmedelsrelaterade kostnaderna uppgår årligen till ca 1,6 miljarder euro. Staten och kommunerna står för merparten av dessa kostnader. En betydande del av de indirekta rusmedelsrelaterade kostnaderna berör näringslivet och företagen. Exempelvis produktivitetstförlusterna och förlusterna i form av förtida pensioner och dödsfall har en stor betydelse för samhällsekonomin. Trots att dessa kostnader kan minskas genom ett effektivare förebyggande rusmedelsarbete är det inte möjligt att kalkylera hur stora kostnadsbesparingarna blir.

Förslaget kommer inte att leda till ökade omkostnader för social- och hälsovårdsministeriet och Institutet för hälsa och välfärd. Indragningen av delegationen för rusmedels- och nykterhetsärenden kommer att minska kostnaderna med endast några tusen euro. Under regeringsperioden har regionförvaltningsverken anvisats extra resurser för främjande av hälsa och välfärd och genomförande av ett alkoholprogram. Förslaget innebär sålunda inte att regionförvaltningen behöver tilldelas ytterligare resurser.

Enligt förslaget ska kommunerna fortsättningsvis sköta det förebyggande rusmedelsarbetet. Kommunerna kommer fortfarande att ha en omfattande prövningsrätt när det gäller sättet för organisering av det förebyggande rusmedelsarbetet. Från ekonomisk synpunkt kan man med fog utgå ifrån att ett effektivt förebyggande rusmedelsarbete är en investering som uttryckligen ger kommunerna själva den största ekonomiska nyttan.

Om rusmedelsskadorna effektivt förebyggs och minskas leder detta till kostnadsbesparingar. Tidigt ingripande (miniintervention) vid riskbruk av alkohol beräknas orsaka en enhetskostnad på 240 euro. År 2010 beräknades enbart varje storkonsument av alkohol orsaka den offentliga sektorn årliga kostnader på 8 000—9 300 euro per år, varav merparten belastar kommunernas ekonomi i form av socialservice samt hälso- och sjukvårdstjänster.

Genom förebyggande av skadligt alkoholbruk och tobaksrökning är det också möjligt att minska de risker som vissa folksjukdomar innebär och därmed att främja befolkningens arbets- och funktionsförmåga samt kostnaderna för välfärdstjänster.

4.2 Konsekvenser för myndigheterna

För Institutet för hälsa och välfärd innebär utvecklingen och styrningen av det förebyggande rusmedelsarbetet en ny uppgift, eftersom social- och hälsovårdsministeriet enligt lagen om nykterhetsarbete direkt styr regionförvaltningsverken. I praktiken har dock social- och hälsovårdsministeriet redan i ca tio år tids inom sitt förvaltningsområde tillämpas en sådan arbetsfördelning som avses i förslaget.

Arbetsfördelningen mellan myndigheterna kommer inte i övrigt att avvika från den nuvarande. Till det förebyggande rusmedelsarbetet hör inte heller några egentliga förvaltningsuppgifter och i samband med dem utövas inte offentlig makt.

I samband med reformen av social- och hälsovårdstjänsterna överförs ansvaret för organiseringen av tjänsterna från kommunerna till fem regionala organisatörer. Den regionala förvaltningen organiseras som samkommuner. Ansvaret för den regionala organiseringen omfattar också sådana funktioner i anslutning till det förebyggande arbetet som exempelvis tidigt ingripande och miniintervention, men enligt kommunallagen kommer främjandet av välfärden, som hör till kommunens uppgifter, fortsättningsvis att höra till respektive kommuns ansvarsområde. Detta innebär också att ansvaret för organisering av det förebyggande rusmedelsarbetet enligt

förslaget fortsättningsvis kommer att höra till kommunerna.

4.3 Samhälleliga konsekvenser

Rusmedel påverkar människors hälsa och välfärd på många olika sätt. Skadorna berör inte endast användarna utan också andra människor och hela samhället. Exempelvis barn kan drabbas av föräldrarnas och närstående personers rusmedelsmissbruk och påverkas så att de själva börjar missbruka senare i livet. Det kan vara fråga om akuta men också om livslånga rusmedelsskador.

Förebyggande åtgärder vidtas mot nästan alla samhälleliga problem. Med hjälp av olika program och lagstiftning har man strävat efter att åstadkomma förebyggande åtgärder för att minska behovet av tyngre och dyrare korrigering åtgärder.

Trots att den föreslagna lagen i stor utsträckning motsvarar gällande lagstiftning, är avsikten med förslaget att på ett avgörande sätt utveckla förebyggandet av rusmedelsrelaterade skador. Rusmedelsproblemen berör förvaltningen i flera avseenden och det krävs koordinering för att problemen ska kunna förebyggas.

5 Beredningen av propositionen

Social- och hälsovårdsministeriet tillsatte i början av 2013 en arbetsgrupp för att bereda en revidering av lagen om nykterhetsarbete. Till arbetsgruppen hörde företrädare för undervisnings- och kulturministeriet, Institutet för hälsa och välfärd, Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården, Finlands Kommunförbund, Östra Finlands regionförvaltningsverk och för föreningen Förebyggande rusmedelsarbete EHYT rf. Arbetsgruppen färdigställde sin rapport i form av en regeringsproposition.

Rapporten innebar för kommunerna två nya uppgifter jämfört med den gällande lagen. Till det förebyggande rusmedelsarbetet skulle enligt rapporten hänföras också förebyggandet av skador orsakade av penningspel. Under de senaste åren har skador som orsakas av penningspel varit föremål för samhällsdebatt. Kommunerna sköter de sociala och ekonomiska problem som orsakas av

penningspel. Många av de metoder som används för förebyggande rusmedelsarbete tillämpas också på förebyggande av skador som orsakas av spelmissbruk. Både staten och kommunerna har sålunda redan satsat på förebyggande av spelmissbruk. I detta avseende bekräftar lagändringen den rådande situationen. I och med att begreppet förebyggande rusmedelsarbete utsträcks till att gälla också skador orsakade av spelmissbruk ökar kommunernas kostnader endast i den mån som de beslutar inleda projekt som uteslutande går ut på att förebygga spelmissbruk.

Kommunerna skulle också utse en koordinator för de uppgifter som avses i den föreslagna lagen, men denna person skulle inte ha varit heltidsanställd.

Propositionen sändes hösten 2014 på remiss till kommunerna, Kommunförbundet, undervisnings- och kulturministeriet, inrikesministeriet, finansministeriet, Barnombudsmannen, Institutet för hälsa och välfärd, Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården, Undervisningsstyrelsen, regionförvaltningsverken, Ålands landskapsregering, föreningen Förebyggande rusmedelsarbete EHYT rf och aktörerna inom nätverket för förebyggande rusmedelsarbete samt till föreningen Suomen Nuorisoyhteistyö Allianssi ry. Sammanlagt inkom över hundra remissyttranden.

De flesta remissinstanserna understödde lagförslaget. I synnerhet finansministeriets och Kommunförbundets åsikter avvek dock från arbetsgruppens. Meningsskiljaktigheterna gällde för det första frågan om lagen om nykterhetsarbete ska revideras eller upphävas vilket skulle innebära att det förebyggande rusmedelsarbetet utan någon separat lagstiftning skulle styras bl.a. enligt de allmänna riktlinjerna i lagen om ordnande av social- och hälsovård, kommunallagen och motsvarande lagar. För det andra gällde meningsskiljaktigheterna regeringens planer i fråga om finansieringen av kommunernas utökade uppgifter. Förebyggandet av skador orsakade av penningspel ansågs innebära en utvidgning av de nuvarande uppgifterna och förslaget att utse en koordineringsansvarig person ansågs innebära en ny kommunal uppgift. Kommunförbundet uppskattade att kostnaderna för de nya uppgifterna kommer att

uppgå till minst fyra miljoner euro per år. Dessa nya kommunala uppgifter nämns inte i propositionen.

6 Samband med andra propositioner

Regeringen har samtidigt som denna proposition berett en proposition med förslag till revidering av kommunallagen (RP 268/2014 rd) och en proposition om organisering av social- och hälsovården (RP 324/2014 rd). De har samband med denna proposition men med anledning av dem finns det, med ett enda undantag, inget behov att göra ändring-

ar i de lagförslag som ingår i denna proposition.

Enligt 5 § 3 mom. i den föreslagna lagen om organisering av det förebyggande rusmedelsarbetet ska på kommunens förebyggande rusmedelsarbete dessutom tillämpas vad som i 11 och 12 § i hälso- och sjukvårdslagen föreskrivs om främjande av hälsa och välfärd samt om planering och rapportering. Enligt regeringens proposition om social- och hälsovårdsreformen ska 12 § i hälso- och sjukvårdslagen upphävas. Motsvarande bestämmelser om främjande av hälsa- och välfärd i kommunerna tas i in 8 § i den lag som föreslås om ordnandet av social- och hälsovården.

DETALJMOTIVERING

1 Lagförslag

1.1 Lag om organisering av det förebyggande rusmedelsarbetet

1 §. I denna paragraf konstateras att lagens principiella syfte är att förebygga skador som orsakas av rusmedel. Detta har framför allt samband med det allmännas grundlagsfästa skyldighet att främja befolkningens hälsa. Användning av alkoholhaltiga ämnen, tobaksprodukter och narkotika utgör ett allvarligt hot mot medborgarnas hälsa och välfärd. Förebyggandet av missbruk har hört till nykterhetsarbetet enligt lagen om nykterhetsarbete.

Aktörer som avses i lagen om nykterhetsarbete är numera staten och kommunerna samt nykterhets- och folkhälsoorganisationerna. På motsvarande sätt är det enligt paragrafens 2 mom. det allmänna, dvs. staten och kommunerna, som har huvudansvaret för förebyggandet av rusmedelsskador. Det allmänna ska på den riksomfattande, regionala och lokala nivån samarbeta med medborgarorganisationerna som utför och stödjer det förebyggande rusmedelsarbetet samt med övriga allmännyttiga samfund.

2 §. I denna paragraf definieras begreppen rusmedel och förebyggande rusmedelsarbete. Det råder inte fullständig enighet om innebörden av begreppet rusmedel, men som rusmedel betraktas i allmänhet ämnen som utan något medicinskt syfte påverkar människans psykiska funktioner. Rusmedel kan vara ämnen som lamslår det centrala nervsystemet. De kan också vara stimulanter eller hallucinogener.

Enligt paragrafens 1 punkt avses med rusmedel alkoholhaltiga ämnen, narkotika samt läkemedel och andra ämnen som används i berusningssyfte. Smärtstillande läkemedel, lugnande läkemedel och sömnmedel som kan användas i berusningssyfte, finns i allmänhet tillgängliga i gatuhandeln. Andra ämnen som kan användas i berusningssyfte är t.ex. lim och lösningsmedel. Olika designdroger kan i enlighet med narkotikalagen ställas under myndighetskontroll, men de kan också betraktas som andra ämnen som används i berusningssyfte. Frågan om tillverkning, försäljning och användning av ett ämne är laglig eller olaglig saknar betydelse för definitionen.

Tobaksprodukter har inte entydigt betraktats som rusmedel trots att de påverkar det

centrala nervsystemet och är beroendeframkallande. Lagen ska i varje fall i enlighet med den uttryckliga hänvisningen i 2 § 1 punkten tillämpas också på tobaksprodukter.

Alla ovan nämnda ämnen kan framkalla beroende. De kan också ge upphov till mycket likartade hälsorelaterade och sociala problem på individ- och befolkningsnivå. Ett särskilt problem utgörs av samtidigt användning av olika rusmedel. I synnerhet när det gäller synpunkter på beroendeframkallande rusmedel och samtidig användning av olika rusmedel spelar förebyggandet av rusmedelskador en viktig roll. I samband därmed är det också möjligt att minska skador som har samband med penningsspel, andra funktionella beroenden samt användning av dopningsmedel och tobaksersättningar (t.ex. elcigaretter).

Med förebyggande rusmedelsarbete avses i vidsträckt bemärkelse verksamhet som syftar till att minska användningen av rusmedel samt hälsorelaterade, sociala och samhällsrelaterade skador som orsakas av användningen.

Definitionen av begreppet förebyggande rusmedelsarbete skiljer sig i sak inte från den nuvarande definitionen av begreppet nykterhetsarbete. Verksamheten kan anses hänföra sig till främjandet av befolkningens välfärd i enlighet med kommunallagen och till det övergripande främjandet av hälsa och välfärd i enlighet med hälso- och sjukvårdslagen. Det förebyggande rusmedelsarbetet har beröringspunkter också med förebyggande barnskydd i enlighet med barnskyddslagen och med förbättring av de ungas uppväxt- och levnadsvillkor och förhindrande av utslagning i enlighet med ungdomslagen.

3 §. I denna paragraf föreskrivs om principerna för det praktiska förebyggande rusmedelsarbetet. De arbetsmetoder som står till buds kan inte uttömmade räknas upp i lagstiftningen. Institutet för hälsa och välfärd har sammanställt en särskild kvalitetshandbok om principerna och metoderna.

Enligt paragrafen måste det förebyggande rusmedelsarbetet för det första grundas på en tillräcklig kunskapsbas. På den riskomfattande, regionala och lokala nivån ska man först ha tillgång till grundläggande information

om användningen av rusmedel i olika befolkningsgrupper, om därmed relaterade skador samt om de särskilda behoven och målgrupperna när det gäller förebyggande av skadorna. Kunskapsbasen förutsätter också att verksamheten enligt tillgänglig vetenskaplig evidens ska vara så effektiv som möjligt. I synnerhet nya verksamhetsmetoder kan inte bedömas enligt vetenskapliga kriterier, men också då ska verksamheten planeras så ekonomiskt och effektivt som möjligt, t.ex. med hjälp av tillgänglig god praxis.

I samtliga rusmedelspolitiska beslut och också i det förebyggande rusmedelsarbetet bör skador på tredje part vägas in. Skadorna på tredjepart drabbar den enskilde och samhället på olika sätt, genom sociala och medicinska skador, ökad kriminalitet och våld. Enligt paragrafens 2 mom. hänvisas det att i det förebyggande rusmedelsarbetet är det skäl att beakta också skador som orsakas andra än rusmedelsanvändare.

4 §. Social- och hälsovårdsministeriet leder också utan någon särskild bestämmelse om saken verksamheten inom sitt förvaltningsområde, men i denna paragraf om myndigheternas verksamhet konstateras detta för tydlighetens skull. Trots att Institutet för hälsa och välfärd enligt den gällande lagen om nykterhetsarbete inte har några lagstadgade uppgifter, har institutet på uppdrag av social- och hälsovårdsministeriet skött utvecklingen av det förebyggande rusmedelsarbetet och den allmänna styrningen av regionförvaltningsverken och kommunerna. I paragrafens 1 mom. fastställs institutets ställning när det gäller utvecklingen och styrningen av det förebyggande rusmedelsarbetet i samråd med andra myndigheter.

Enligt den gällande förordningen om nykterhetsarbete ska regionförvaltningsverken bl.a. planera, utveckla och koordinera nykterhetsarbetet inom sitt verksamhetsområde, bistå kommunerna då rådplägnings- och utbildningsanordnas samt samarbeta med olika myndigheter och samfund i ärenden som gäller nykterhetsarbete. Regionförvaltningsverkens styrnings- och utvecklingsuppgifter i dessa avseenden fastställs i paragrafens 2 mom. Enligt kommunallagens 8 § 2 mom. kan regionförvaltningsverket med anledning av klagomål undersöka om kommunen iakt-

tar gällande lagar. I regionförvaltningsverkets styrningsuppgift ingår också att kommunen på begäran av verket ska tillställa detta de uppgifter som verket behöver för sin verksamhet.

5 §. Liksom enligt den gällande lagen om nykterhetsarbete hör det funktionella ansvaret för det förebyggande rusmedelsarbetet till kommunen, i anslutning till stödandet av kommuninvånarnas välfärd. Enligt paragrafen ska kommunen fortsättningsvis svara för den behövliga organiseringen av det förebyggande rusmedelsarbetet inom sitt område och liksom för närvarande i enlighet med kommunallagen utse ett organ som ansvarar för dessa uppgifter. Kommunen kan enligt den föreslagna bestämmelsen bestämma vilket nuvarande organ som ska ansvara för uppgifterna. Dessutom får kommunen enligt kommunallagens 2 § 3 mom. sköta sina lagstadgade uppgifter också i samarbete med andra kommuner. De tjänster som skötseln av uppgifterna förutsätter kan kommunen också beställa av andra tjänsteproducenter.

Organet ska svara för uppföljningen av och informationen om rusmedelssituationen i kommunen så att enskilda personer och hela befolkningen informeras om rusmedelsskador och hur de kan reduceras i syfte att främja sunda levnadsvanor. Organet ska också öka och stödja kunskaperna om åtgärder för förebyggande av rusmedelsskador inom kommunens alla uppgiftsområden samt bereda, föreslå och främja åtgärder för det förebyggande rusmedelsarbetet inom kommunförvaltningen. Till det förebyggande rusmedelsarbetets viktigaste uppgifter hör att så effektivt som möjligt samordna de kommunala åtgärderna med social- och hälsovårdstjänsterna, med polisens åtgärder, med de tillsynsmyndigheters åtgärder som övervakar efterlevnaden av alkohollagen och tobakslagen, med näringslivets åtgärder och i synnerhet med åtgärder som har samband med och stödjer de allmännyttiga samfundens deltagande i det förebyggande rusmedelsarbetet. Bestämmelsen motsvarar huvudsakligen vad som föreskrivs i den gällande lagen och förordningen om nykterhetsarbete.

De ovan nämnda uppgifterna understryker bredden i det förebyggande rusmedelsarbetet och den omständigheten att viktiga beslut

och åtgärder som har betydelse för rusmedelsskadorna fattas av olika kommunala förvaltningar, statliga myndigheter, företag och medborgarorganisationer. Företagens roll i det förebyggande rusmedelsarbetet har för det första samband med att näringslivet och arbetsgivarna i många avseenden blir lidande på grund av rusmedelsmissbruk. Det är också förenligt med näringslivets allmänna intressen att minska användningen av t.ex. alkohol, tobak och narkotika bland sina arbetstagare och kommunens övriga befolkning, vilket innebär att det finns naturliga samarbetsförutsättningar. Det förebyggande rusmedelsarbetet måste å andra sidan eftersträva en dialog som framför allt understryker vikten av att bestämmelserna efterlevs och vikten av samarbete också med företagen som tillhandahåller alkoholdrycker, tobaksprodukter och penningsspel.

Liksom för närvarande ska kommunen besluta om omfattningen av det förebyggande rusmedelsarbetet, om resurstilldelningen och organiseringen av arbetet samt om de praktiska arbetsmetoderna. Det förebyggande rusmedelsarbetet förutsätter i praktiken multiprofessionellt samarbete med ett flertal samarbetsparter.

I den föreslagna paragrafens 3 mom. hänvisas till vad som i 11 och 12 § i hälso- och sjukvårdslagen föreskrivs om främjande av hälsa och välfärd. Med hänvisningen fastställs det att det förebyggande rusmedelsarbetet utgör en del av främjandet av hälsa och välfärd. Kommunen ska sålunda inom alla verksamhetsområden beakta också rusmedelsrelaterade synpunkter när det gäller främjande av hälsa och välfärd, i anslutning till uppföljningen av kommuninvånarnas hälsotillstånd beakta rusmedelssituationen i olika befolkningsgrupper och årligen och varje fullmäktigeperiod som en del av välfärdsrapporteringen rapportera också om rusmedelsituationen och åtgärderna inom det förebyggande rusmedelsarbetet. När det gäller organiseringen och uppföljningen av det förebyggande rusmedelsarbetet kan kommunen använda sig av en elektronisk välfärdsrapport som utgör en del av planeringen, genomförandet och utvärderingen av kommunens strategiska verksamhet och ekonomi.

6 §. Kommunen ska i samband med det förebyggande rusmedelsarbetet främja invånarnas möjligheter att delta och påverka i syfte att minska de rusmedelsrelaterade skadorna genom myndighetssamarbete, genom yttranden till myndigheter samt genom kommunens egna åtgärder.

I paragrafen föreskrivs om kommuninvånarnas möjligheter att delta och påverka. I den gällande kommunallagens 4 kap. föreskrivs om kommuninvånarnas rätt till inflytande. När det gäller det förebyggande rusmedelsarbetet ska invånarna kunna delta och påverka på ett mångsidigt sätt, i synnerhet när det gäller åtgärder som syftar till att minska skador som orsakas andra än missbrukarna själva. I samband med att det skapas möjligheter att delta och påverka är det skäl att beakta också de grupper som är föremål för det förebyggande arbetet. I samband med tillståndsförvaltningen och tillsynen enligt alkohollagen har man som hjälp använt kommunens och andra aktörers yttranden och anmälningar, i synnerhet när det varit fråga om missförhållanden vid tillämpningen av lagen.

I samband med revideringen av kommunallagen kommer olika former av närdemokrati att ytterligare förstärkas. I propositionen nämns t.ex. möjligheten att förstärka närdemokratin utifrån en modell med regionala organ. I samband med revideringen föreskrivs om kommuninvånarnas och serviceanvändarnas allmänna rätt till delaktighet och påverkan när det gäller kommunens verksamhet, samtidigt som kommuninvånarnas möjligheter till mångsidigt deltagande under-

stryks. De möjligheter som den nya kommunallagen innebär kommer att från medborgarnas synpunkt öka närdemokratin också när det gäller det förebyggande rusmedelsarbetet.

1.2 Narkotikalagen

4 §. I denna paragraf ändras hänvisningen till lagen om nykterhetsarbete så att den avser lagen om organisering av det förebyggande rusmedelsarbetet.

1.3 Lagen om statsandel för kommunal basservice

1 §. I denna paragraf föreslås att hänvisningen till lagen om nykterhetsarbete ändras till en hänvisning som avser lagen om organisering av det förebyggande rusmedelsarbetet.

2 Ikraftträdande

De föreslagna lagarna avses träda i kraft i slutet av 2015 och samtidigt ska den nuvarande lagen om nykterhetsarbete upphävas.

Med anledning av att lagen om nykterhetsarbete upphävs ska också förordningen om nykterhetsarbete och förordningen om delegationen för rusmedels- och nykterhetsärenden upphävas.

Med stöd av det som anförs ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

Lagförslag

1.

Lag**om organisering av det förebyggande rusmedelsarbetet**

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §

Det allmänna svarar i enlighet med denna lag och i samarbete med allmännyttiga sammanslutningar för förebyggande av skador som orsakas av alkohol, tobak, narkotika och andra ämnen som används i berusningssyfte.

2 §

I denna lag avses med

1) *rusmedel* alkoholhaltiga ämnen, narkotika samt läkemedel och andra ämnen som används i berusningssyfte,

2) *förebyggande rusmedelsarbete* verksamhet som syftar till att minska användningen av rusmedel och till att begränsa de hälsorelaterade, sociala och samhällsrelaterade skador som användningen av rusmedel orsakar.

Vad som i denna lag föreskrivs om rusmedel gäller även tobaksprodukter.

3 §

Det förebyggande rusmedelsarbetet måste grundas på uppföljning av rusmedelsanvändningen och därmed relaterade skador, tillgänglig vetenskaplig evidens och på god praxis.

I det förebyggande rusmedelsarbetet är det skäl att beakta också skador som orsakas andra än rusmedelsanvändare.

4 §

Social- och hälsovårdsministeriet leder och Institutet för hälsa och välfärd utvecklar och styr det förebyggande rusmedelsarbetet i hela landet i samarbete med andra myndigheter.

Regionförvaltningsverken styr inom sitt verksamhetsområde det förebyggande rus-

medelsarbetet, planerar och utvecklar det i samarbete med andra myndigheter och med sammanslutningar samt stödjer kommunerna inom verksamhetsområdet vid genomförandet och utvecklingen av rusmedelsarbetet.

5 §

Kommunen svarar för organiseringen av det förebyggande rusmedelsarbetet inom sitt område och utser ett organ med ansvar för det förebyggande rusmedelsarbetet.

Organet har i uppgift att

1) sörja för uppföljningen av och information om rusmedelsläget i kommunen,

2) se till att enskilda personer och hela befolkningen erbjuds information om rusmedelsskador och om hur de kan minskas,

3) öka och stödja kunskaperna om åtgärder för förebyggande av rusmedelsskador inom kommunens alla uppgiftsområden,

4) föreslå och främja åtgärder för det förebyggande rusmedelsarbetet inom kommunförvaltningen, särskilt inom social- och hälsovården samt bildnings-, idrotts-, ungdoms- och näringsväsendet,

5) sörja för att kommunala åtgärder som avses i 4 punkten samordnas med polisens åtgärder, med tillsynen över efterlevnaden av alkohollagen (1143/1994) och tobakslagen (693/1976), med näringslivets åtgärder och i synnerhet med åtgärder som har samband med och stödjer de allmännyttiga sammanslutningarnas deltagande i det förebyggande rusmedelsarbetet.

På kommunens förebyggande rusmedelsarbete ska dessutom tillämpas vad som i 11 och 12 § i hälso- och sjukvårdslagen (1326/2010)

föreskrivs om främjande av hälsa och välfärd samt om planering och rapportering som gäller den verksamheten.

6 §

Kommunen ska i samband med det förebyggande rusmedelsarbetet främja invårnas möjligheter att delta och påverka i syfte att minska de rusmedelsrelaterade skadorna

genom myndighetssamarbete, genom yttranden till myndigheter samt genom kommunens egna åtgärder.

7 §

Denna lag träder i kraft den 20 .
Genom denna lag upphävs lagen om narkotikarbete (828/1982).

2.

Lag**om ändring av 4 § i narkotikalagen**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i narkotikalagen (373/2008) 4 § som följer:

4 §

Övriga lagar

Bestämmelser om narkotika och narkotika-
prekursorer som utgör läkemedel finns dess-
utom i läkemedelslagen (395/1987) och an-
nanstans i lag.

Bestämmelser om förebyggande av narko-
tikamissbruk och vård av narkotikamissbru-
kare finns i lagen om organisering av det fö-
rebyggande rusmedelsarbetet (/) och i
lagen om missbrukarvård (41/1986).

Denna lag träder i kraft den 20 .

3.

Lag**om ändring av 1 § i lagen om statsandel för kommunal basservice**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om statsandel för kommunal basservice (1704/2009) 1 § 1 mom. 27 punkten,
sådan den lyder i lag 828/1982, som följer:

1 §

Tillämpningsområde

27) lagen om organisering av det förebyggande rusmedelsarbetet (/),

Denna lag tillämpas på statsandel som beviljas för driftskostnader i fråga om sådana uppgifter för kommunerna (*statsandelsåliggande*) om vilka det föreskrivs i _____

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 11 december 2014

Statsminister**ALEXANDER STUBB**

Utrikesminister *Erkki Tuomioja*

*Bilaga
Parallelltext*

2.

Lag

om ändring av 4 § i narkotikalagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i narkotikalagen (373/2008) 4 § som följer:

Gällande lydelse

4 §

Övriga lagar

För narkotika och för narkotikaprekursorer som utgör läkemedel gäller dessutom vad som särskilt föreskrivs om dem i läkemedelslagen (395/1987) och på annat ställe i lag.

Bestämmelser om förebyggande av narkotikamissbruk och vård av narkotikamissbrukare finns i lagen om nykterhetsarbete (828/1982) och i lagen om missbrukarvård (41/1986).

Föreslagen lydelse

4 §

Övriga lagar

Bestämmelser om narkotika och narkotikaprekursorer som utgör läkemedel *finns* dessutom i läkemedelslagen (395/1987) och annanstans i lag.

Bestämmelser om förebyggande av narkotikamissbruk och vård av narkotikamissbrukare finns i lagen om *organisering av det förebyggande rusmedelsarbetet* (/) och i lagen om missbrukarvård (41/1986).

Denna lag träder i kraft den 20 .

3.

Lag**om ändring av 1 § i lagen om statsandel för kommunal basservice**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om statsandel för kommunal basservice (1704/2009) 1 § 1 mom. 27 punkten,
 sådan den lyder i lag 828/1982, som följer:

*Gällande lydelse**Föreslagen lydelse*

1 §

1 §

*Tillämpningsområde**Tillämpningsområde*

Denna lag tillämpas på statsandel som be-
 viljas för driftskostnader i fråga om sådana
 uppgifter för kommunerna (*statsandelsålig-
 gande*) om vilka det föreskrivs i

Denna lag tillämpas på statsandel som be-
 viljas för driftskostnader i fråga om sådana
 uppgifter för kommunerna (*statsandelsålig-
 gande*) om vilka det föreskrivs i

27) lagen om nykterhetsarbete (828/1982),

27) lagen om *organisering av det förebyg-
 gande rusmedelsarbetet* (/),

Denna lag träder i kraft den 20 .