

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ehkäisevän päihdetyön järjestämisestä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki ehkäisevän päihdetyön järjestämisestä, jolla kumotaan raittiustyölaki.

Ehdotuksen mukaan nykyisen raittiustyölain ja -asetuksen mukaiset tehtävät ja vastuut siirrettäisiin lähes sellaisinaan uuteen lakiin. Laissa säädettäisiin yleisellä tasolla päihdehaittojen seurannasta, toiminnan suunnittelusta ja toteutuksesta.

Vastuu laaja-alaisen ehkäisevän päihdetyön järjestämisestä säilyisi kunnilla. Kunnat sai-

sivat ohjausta ja tukea aluehallintovirastoilta. Lain valtakunnallinen ohjaus kuuluisi Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle ja johto sosiaali- ja terveysministeriölle.

Esitykseen sisältyvät lisäksi ehdotukset laeiksi huumausainelain ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta. Laeissa olevat viittaukset muutettaisiin koskemaan ehdotettua lakia.

Lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan vuoden 2015 loppupuolella.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT.....	3
1 JOHDANTO.....	3
2 NYKYTILA.....	3
2.1 Lainsäädäntö.....	3
2.2 Käytäntö.....	4
2.3 Kansainvälinen kehitys.....	6
2.4 Nykytilan arviointi.....	6
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET.....	8
3.1 Tavoitteet.....	8
3.2 Toteuttamisvaihtoehdot.....	9
3.3 Keskeiset ehdotukset.....	9
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	10
4.1 Taloudelliset vaikutukset.....	10
4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	10
4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset.....	11
5 ASIAN VALMISTELU.....	11
6 RIIPPUVUUS MUISTA ESITYKSISTÄ.....	11
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	12
1 LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT.....	12
1.1 Laki ehkäisevän päihdetyön järjestämisestä.....	12
1.2 Huumausainelaki.....	14
1.3 Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta.....	14
2 VOIMAANTULO.....	15
LAKIEHDOTUKSET.....	16
1. Laki ehkäisevän päihdetyön järjestämisestä.....	16
2. Laki huumausainelain 4 §:n muuttamisesta.....	18
3. Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.....	19
LIITE.....	20
RINNAKKAISTEKSTIT.....	20
2. Laki huumausainelain 4 §:n muuttamisesta.....	20
3. Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.....	21

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Päihteet - erityisesti alkoholijuomat, tupakatuotteet ja huumausaineet - aiheuttavat merkittäviä terveydellisiä, sosiaalisia ja yhteiskunnallisia haittoja. Tarve vähentää päihteiden aiheuttamia haittoja liittyy julkisen vallan perustuslaissa säädettyyn velvollisuuteen turvata sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistää väestön terveyttä. Haittoja vähennetään ehkäisevällä ja korjaavalla päihdetyöllä.

Ehkäisevällä päihdetyöllä pyritään ehkäisemään ja vähentämään päihteiden käyttöä ja ongelmakäyttöä vaikuttamalla elintapoihin ja päihteiden käyttöön sekä haittojen ilmenemiseen vaikuttaviin olosuhteisiin.

Ehkäisevän päihdetyön toimeenpanosta on säädetty raittiustyölaissa (828/1982) ja sen nojalla annetussa raittiustyöasetuksessa (233/1983). Säännökset koskevat päihdehaittojen ehkäisyn valtakunnallista ja alueellista johtoa, ohjausta ja valvontaa sekä lain toimeenpanoa kunnissa. Ehkäisevää päihdetyötä — esimerkiksi terveysneuvontaa ja varhaista puuttumista päihdeongelmiin — tehdään sosiaali- ja terveydenhuollon peruspalveluissa, mutta myös useilla muilla kunnan hallinnonaloilla. Myös monet yhteisöt, esimerkiksi päihde- ja kansanterveysjärjestöt, tekevät ehkäisevää päihdetyötä ja työtä tehdään myös muualla kuin julkisissa palveluissa, esimerkiksi yksityisissä oppilaitoksissa ja työpaikoilla.

Korjaavalla päihdetyöllä tarkoitetaan päihteiden ongelmakäyttöön ja päihderiippuvuuteen kohdistuvia hoito- ja kuntoutuspalveluita ja haittojen vähentämistä. Korjaavaa päihdetyötä tehdään erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon perus- ja erityispalveluissa.

Kunta- ja palvelurakenteen sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisen ja tuottamistapojen muuttuessa myös ehkäisevän päihdetyön järjestämistä koskevia säännöksiä on tarpeen selkeyttää ja ajanmukaistaa.

Raittiustyölain uudistaminen aloitettiin pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelman mukaisesti erityisesti kunnissa tehtävän päihdetyön kehittämiseksi. Ehkäisevän päihdetyön lainsäädännön kehittämistä

on jatkettu pääministeri Alexander Stubbin hallitusohjelman mukaisesti.

2 Nykytila**2.1 Lainsäädäntö**

Raittiustyötä on harjoitettu lakisääteisenä toimintana pian 100 vuotta. Kieltolaissa (158/1922) ja sitä seuranneessa väkijuomalaissa (45/1932) annettiin kunnanvaltuustoille mahdollisuus asettaa raittiuslautakunta, jonka keskeisenä tehtävänä oli edistää raittutta järjestämällä valistustoimintaa ja tukemalla sitä harjoittavien yhdistyksien työtä. Tarkemmat säännökset raittiustyöstä annettiin raittiuslautakunnista ja raittiuspoliiseista annetulla asetuksella (110/1932).

Vuoden 1968 alkoholilaissa (459/1968) säädettiin raittiuslautakunta pakolliseksi kaikkiin kuntiin. Laissa siirrettiin aiemmin alkoholiyhtiön vastuulla ollut paikallinen alkoholivalvonta kuntien tehtäväksi. Vuoteen 1991 saakka kunnissa toimi kunnallisia alkoholitarkastajia, joiden keskeisiin tehtäviin kuului valvoa päihtyneille ja alaikäisille myyntiä koskevien kieltojen noudattamista ja anniskelupaikkojen järjestyksenpitoa.

Vuoden 1982 raittiustyölaissa irrotettiin raittiustyö alkoholilainsäädännöstä omaksi kokonaisuudekseen. Lain 1 §:n mukaan raittiustyön tarkoitus on totuttaa kansalaiset terveisiin elämäntapoihin ohjaamalla heitä välttämään päihteiden ja tupakan käyttöä.

Raittiustyön yleinen johto, ohjaus ja valvonta kuuluvat lain 3 §:n mukaan sosiaali- ja terveysministeriölle ja sen alaisina aluehallintovirastoille. Aluehallintovirastojen tulee suunnitella, kehittää ja sovittaa yhteen toimialueella tehtävää työtä, avustaa kuntia neuvottelu- ja koulutustilaisuuksien järjestämisessä sekä tehdä yhteistyötä eri virastojen ja yhteisöjen kanssa työn kehittämiseksi alueella.

Raittiustyölaissa edellytettiin vuonna 1982, että kunnissa tulee olla raittiuslautakunta. Nykyisin kunnan on lain 4 §:n mukaan määrättävä raittiustyön velvoitteista huolehtimaan monijäseninen toimielin, jonka tulee

toimia yhteistyössä muiden hallinnonalojen kanssa.

Raittiustyöasetuksen 1 §:n mukaan raittiustyöstä vastaavan toimielimen tehtävänä on seurata kunnassa raittiustyötä, muuta ehkäisevää päihdetyötä ja alkoholioloja, tehdä esityksiä ja aloitteita erityisesti päihteiden käytön ja päihdehaittojen vähentämiseksi tarpeellisten näkökohtien huomioon ottamiseksi kunnan toiminnoissa, järjestää koulutusta, valistusta, neuvontaa ja ohjausta, huolehtia tupakoinnin vähentämisestä yhteistyössä kunnan terveystoimesta vastaavan toimielimen kanssa sekä toimia yhteistyössä kunnan koulu-, sosiaali-, terveys- ja vapaa-aikatoimen sekä raittiustyötä ja ehkäisevää päihdetyötä tekevien ja muiden terveitä elämäntapoja edistävien yhteisöjen kanssa.

Päihdehuoltolaki (41/1986) koskee sekä ehkäisevää että korjaavaa päihdetyötä. Lain 1 §:n mukaan päihdehuollon tavoitteena on ehkäistä ja vähentää päihteiden ongelmakäyttöä ja siihen liittyviä haittoja vaikuttamalla elintapoihin ja olosuhteisiin sekä edistää ongelmakäyttäjän ja hänen läheistensä toimintakykyä ja turvallisuutta. Päihdehuollon järjestäminen, päihteiden ongelmakäytön seuranta sekä ongelmakäytön syntyä, ehkäisyä ja hoidettavuutta koskeva tiedotus on sosiaali- ja terveyslautakuntien tehtävä. Laki velvoittaa harjoittamaan yhteistyötä päihdehuollon ja muun sosiaali- ja terveydenhuollon, raittiustoimen, asuntoviranomaisten, työvoimaviranomaisten, koulutoimen, nuorisotoimen, poliisin sekä kunnassa toimivien yhteisöjen kesken.

Kunnallista päihdetyötä koskevat useat muut kunnan järjestämisvastuuta koskevat lait. Terveys- ja huoltolaissa (1326/2010) säädetään erityisesti terveyden ja hyvinvoinnin edistämisestä, terveydenhuollon palveluihin sisältyvästä ohjauksesta ja neuvonnasta sekä päihteiden aiheuttamien sairauksien hoidosta ja kuntoutuksesta. Ennalta ehkäisevää mielen- ja mielenterveyspalveluista säädetään mielen- ja mielenterveyslaissa (1116/1990). Sosiaalityöstä ja sosiaalipalveluista, mukaan lukien päihdyttävien aineiden väärinkäyttäjien huollosta, säädetään sosiaalihuoltolaissa (710/1982). Ehkäisevän päihdetyön tavoitteita tukevat myös esimerkiksi työterveys- ja opiskelijahuoltolaki (1383/2001), laki oppilas- ja opiskeli-

jahuollosta (1287/2013), nuorisolaki (72/2006), lastensuojelulaki (417/2007) ja poliisilaki (872/2011).

Vastaavasti alkoholilain (1143/1994) tavoitteena on ehkäistä alkoholipitoisista aineista aiheutuvia yhteiskunnallisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja, tupakkalain (693/1976) tavoitteena on lopettaa tupakkatuotteiden käyttö, huumausainelain (373/2008) tavoitteena on ehkäistä huumausaineiden laitonta käyttöä ja arpajaislain (1047/2001) tavoitteena on vähentää arpajaisiin osallistumisesta aiheutuvia terveydellisiä ja sosiaalisia haittoja.

Tupakkalain (693/1976) mukaan Terveys- ja hyvinvoinnin laitoksen ja aluehallintoviraston tehtävänä on huolehtia valtakunnallisesta ja alueellisesta toiminnasta tupakoinnin vähentämiseksi ja järjestää toiminnassa tarvittavaa aineistoa toimintamalleja viranomaisten ja kuntien käyttöön. Kunnan tehtävänä on huolehtia paikallisesta toiminnasta tupakoinnin vähentämiseksi, myöntää tupakan vähittäismyyntiluvat ja valvoa muun muassa ikärajoja ja savuttomia tiloja koskevien säännösten noudattamista.

Sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä on raittiustyölain 3 §:n mukaan toiminut päihde- ja raittiusasain neuvottelukunta, jonka keskeisiksi tehtäviksi on säädetty päihde- ja raittiusasain neuvottelukunnasta annetussa asetuksessa (1017/1991) seurata päihde- ja raittiusasain sekä käsitellä ja antaa lausuntoja päihde- ja raittiuspoliittikan yleiseen suunnitteluun ja kehittämiseen kuuluvista asioista.

2.2 Käytäntö

Nykyinen ehkäisevä päihdetyö on laajalaisempaa ja monipuolisempaa kuin 1980-luvulla harjoitettu raittiustyö. Ehkäisevää päihdetyötä voidaan nykyään pitää osana hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä.

Lähes kaikki kunnat ovat 1980-luvulta lähtien purkaneet erilliset raittiustyön organisaationsa. Vastuu on siirtynyt tyypillisesti sosiaali- ja terveyslautakunnalle tai perusturvalautakunnalle ja tehtävät ovat siirtyneet osaksi sosiaali- ja terveydenhuoltoa.

Vuonna 2013 joka kolmannessa kunnassa raittiustyöstä vastaavaa toimielintä ei ollut nimetty tai tehtävistä vastasi jokin lautakunta alempi työryhmä. Toimielimet ja työryhmät olivat kunnan omia tai seudullisia, joskin toimialue oli epäselvä joka viidennes-kunnassa.

Yksinomaan raittiustyötä tai ehkäisevää päihdetyötä toteuttavaa henkilöstöä on enää harvassa kunnassa. Kuntia on 1990-luvun puolivälistä alkaen eri tavoin kannustettu nimeämään ehkäisevän päihdetyön yhdyshenkilö koordinoimaan paikallista yhteistyötä. Vuonna 2013 yhdyshenkilö oli nimetty yhdeksässä kunnassa kymmenestä. Lähes puolessa kunnista oli oma yhdyshenkilö. Muualla yhdyshenkilö oli seudullinen tai toimialue oli epäselvä. Yhdyshenkilöistä vain 14 % oli kokopäiväisiä. Kaksi kolmannelta toimi alle 10 %:n työpanoksella. Yhdyshenkilön tehtävät oli määritelty alle puolessa kunnista.

Päihdepalvelujen laatusuositusten mukaan kunnilla tulisi olla osana terveys- ja hyvinvointistrategiaa päihdestrategia. Vuonna 2013 kahdessa kolmasosassa kunnista oli kunnallinen tai seudullinen päihdestrategia tai yhdistetty päihde- ja mielenterveysstrategia. Muualla ajantasainen päihdestrategia puuttui (28 %) tai päivitys oli meneillään (8 %).

Monialaista ehkäisevää päihdetyötä on kehitetty 2000-luvulla aluehallintovirastoissa asettamalla päihdetyön poikkihallinnollisia koordinaatioryhmiä ja tukemalla työn kehittämistä aluekoordinaattorien työpanoksella. Aluekoordinaattoreiden virkoja vakinaistettiin vuonna 2013 pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelman mukaisesti.

Ehkäisevän päihdetyön ohjausta on kansallisella tasolla toteuttanut Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, vaikka laitoksen tehtävistä ei raittiustyölaissa ole erityistä mainintaa. Kunnallista ehkäisevää päihdetyötä ohjaavat muun muassa päihdepalvelujen laatusuositukset (STM oppaita 2002:3) ja ehkäisevän päihdetyön laatuksiteerit (Stakes työpapereita 3/2006).

Erilaiset kansalaisjärjestöt toteuttavat ehkäisevää päihdetyötä monin eri tavoin ja painotuksin. Päätehtävänä ehkäisevää päihdetyötä tekevät järjestöt keskittyvät ehkäisevään päihdetyöhön kuten päihdekasvatuk-

seen ja vaikuttamistyöhön. Erilaiset terveysjärjestöt ja myös esimerkiksi nuoriso-, liikunta- ja kulttuurijärjestöt voivat ehkäistä päihdehaittoja oman perustoimintansa yhteydessä. Ehkäisevässä työssä toimii myös alueellisia ja paikallisia vapaaehtoisjärjestöjä, joiden toiminnan ydin on vertais- ja vapaaehtois-toiminnassa. Ehkäisevää päihdetyötä tekevien järjestöjen yhteistoimintaa koordinoi Ehkäisevä päihdetyö EHYT ry.

Ehkäisevän päihdetyön tutkimus-, kehittämis- ja kouluttamistoimintaa tehdään yliopistoissa, ammattikorkeakouluissa sekä toisen asteen oppilaitoksissa.

Poliisi tekee ehkäisevää päihdetyötä tiiviissä yhteistyössä esimerkiksi koulujen ja eri valtakunnallisten ja paikallisten verkostojen kanssa. Koulu- ja lähipoliisitoiminnalla on tärkeä osa myös ehkäisevässä päihdetyössä ja poliisi tukee työllään varhaista puuttumista.

Puolustusvoimissa tehdään aktiivista tukikoinnin ehkäisytyötä, jonka kohderyhmänä ovat sekä varusmiehet että puolustusvoimien palkattu henkilökunta. Puolustusvoimien Aikalisä -tukipalveluun kuuluu osana ehkäisevä päihdetyö.

Työmarkkinajärjestöissä on edistetty erityisesti alkoholihaittojen ehkäisyä, varhaista puuttumista ja hoitoonohjausta. Työpaikoilla on käytössä erilaisia alkoholihaittojen ehkäisyn ja tupakoimattomuuden edistämisen malleja, joita Työterveyslaitos on tukenut. Työterveyshuollolla on tärkeä rooli erityisesti mini-interventiotoiminnan kehittämisessä. Työpaikan päihdehaittojen ehkäisy on tärkeää myös työsuojelun näkökulmasta.

Uskonnolliset yhteisöt, kuten esimerkiksi Suomen evankelis-luterilainen kirkko, tekevät ehkäisevää päihdetyötä muun muassa osana rippikoulutyötä.

Ehkäisevässä päihdetyössä keskeisiä toimijoita ovat valtakunnalliset ja paikalliset monialaiset verkostot. Monialaisuus merkitsee sekä päihde-, hyvinvointi-, terveys-, lainvalvonta-, opetus- ja nuorisotyön eri alojen että myös kansalaisjärjestöjen ja elinkeinonharjoittajien mukanaoloa.

Ehkäisevään päihdetyöhön liittyvää hallinnonalojen ja muiden toimijoiden yhteistyötä edistäviä ryhmiä ovat olleet sosiaali- ja terveysministeriön asettama huumausainepoliittinen koordinaatioryhmä sekä Terveiden ja

hyvinvoinnin laitoksen asettama päihdehaittojen ehkäisyn ja tupakoinnin vähentämisen valtakunnallinen ohjausryhmä.

2.3 Kansainvälinen kehitys

Ehkäisevän päihdetyön valtakunnallisesta ohjauksesta ja väestöviestinnästä vastaa Ruotsissa, Tanskassa ja Norjassa terveysministeriön alainen keskusvirasto. Alkoholin, huumausaineiden ja tupakan lisäksi ehkäisevän päihdetyön piiriin kuuluvat Ruotsissa ja Norjassa myös doping-aineet ja Ruotsissa lisäksi rahapelit.

Ehkäisevän päihdetyön alueellisen ohjauksen rakenne vastaa Ruotsissa lähinnä Suomen käytäntöä: Lääninhallitusten tehtävänä on sekä alueellisen että paikallisen yhteistyön ja työn edistäminen. Kaikissa kolmessa maassa kuntien tehtäviin kuuluu ehkäisevän päihdetyön ohella päihdepalveluiden järjestäminen tai vähintään koordinointi.

Euroopan unionilla ei ole ehkäisevää päihdetyötä koskevaa lainsäädäntöä. Unioni voi omalla toiminnallaan täydentää ja tukea kansallista kansanterveyspolitiikkaa muun muassa huumausaineiden aiheuttamien terveyshaittojen sekä tupakoinnin ja alkoholin väärinkäytön ehkäisemiseksi.

YK:n huumausaineyleissopimus (Valtiosopimukset 43/1965) ja sitä täydentävä psykotrooppisia aineita koskeva sopimus (Valtiosopimukset 60/1976) velvoittavat huumausaineiden väärinkäytön ehkäisyyn, varhaiseen tunnistamiseen, hoitoon ja kuntoutukseen sekä väestötiedotukseen.

YK:n lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus (Valtiosopimukset 60/1991) velvoittaa lasten kehittymisen edellytysten ja hyvinvoinnin suojeluun ja korostaa lasten oikeutta parhaaseen mahdolliseen terveyteen.

Maailman terveysjärjestön tupakoinnin torjuntaa koskeva puitesopimus (Valtiosopimukset 27/2005) velvoittaa järjestämään monipuolista väestötiedotusta, eri alojen ammattilaisille suunnattua tiedotusta ja koulutusta sekä tupakoinnin lopettamista tukevia ohjelmia ja neuvontapalveluita ja edistämään kansalaisjärjestöjen osallistumista tupakoinnin ehkäisyyn.

Maailman terveysjärjestön ja YK:n kansantautien ehkäisyn toimintaohjelmassa 2013—2020 sekä Maailman terveysjärjestön vuonna 2010 hyväksymässä maailmanlaajuisessa alkoholistrategiassa painotetaan tarvetta vähentää päihteiden aiheuttamia haittoja.

2.4 Nykytilan arviointi

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos on arvioinut ehkäisevän päihdetyön järjestämistä ja raittiustyölain soveltamista kunnissa vuonna 2012.

Kunnat huolehtivat raittiustyölain mukaisista tehtävistä vaihtelevasti. Ehkäisevän päihdetyön käytännöt ovat kirjavia. Ehkäisevää päihdetyötä johdetaan ja toteutetaan usean eri hallintokunnan alaisuudessa. Ehkäisevää päihdetyötä on toteutettu kunnan omana toimintana, seutukunnallisesti tai ostopalveluna. Eri hallintokuntien ja paikallisten yhteisöjen yhteistyötä päihdehaittojen ehkäisemiseksi koordinoidaan kunnissa pääsääntöisesti oman työn ohella, vailla selkeätä tehtävän määrittelyä ja vähin resurssein.

Raittiustyö on aiemmin samastettu erityisesti lasten ja nuorten päihdevalistukseen ja -kampanjointiin, joita ovat toteuttaneet esimerkiksi sosiaali- ja terveystoimi, nuorisoi-, opetus- ja vapaa-aikatoimi, poliisi, seurakunnat ja kansalaisjärjestöt. Oikean tiedon välittäminen kansalaisille päihteiden vaikutuksista kuuluu ehkäisevään päihdetyöhön jatkosakin, vaikka tutkimustietoa yksittäisten valistustoimien vaikuttavuudesta on vaikea saada. Vaikka Ehkäisevä päihdetyö ei saisi jäädä ainoastaan valistustoimien varaan, kansalaisilla on joka tapauksessa oikeus saada totuudenmukaista tietoa päihteiden aiheuttamista haitoista.

Tiedotus ja valistus ovat olleet raittiustyön päihteiden kysyntään vaikuttavia perinteisiä työtapoja, mutta uusina ja vaikuttavampina toimintamuotoina on viime vuosina nostettu esiin yhteisöprevention keinoja, joilla vaikutetaan paikallisiin olosuhteisiin ja eri toimijoiden yhteistyöhön. Esimerkiksi Paikallinen alkoholipolitiikka (PAKKA) -malli pyrkii myös tehostamaan saatavuuden rajoituksia ja markkinoiden sääntelyä osana alkoholilain toimeenpanoa. Pakka-malli perustuu esimerkiksi sille huomiolle, että alkoholin ikärajoja

koskevien säännösten tehokkuus riippuu paikallisen tason toiminnasta. Ikärajavaltvonta toteutuu, jos paikalliset luvanhaltijat noudattavat lakia ja viranomaiset valvovat toimintaa. Vastaavasti myös tupakkalain, huumeusainelain ja arpajaislain säännösten tehokas toimeenpano edellyttää laaja-alaista kansalaisten, yrittäjien ja valvontaviranomaisten välistä yhteistyötä. Kun työtä koordinoidaan, samansuuntaisten erillisten toimien vaikuttavuus tehostuu. Valistus ja yhteisössä käytävä kansalaiskeskustelu ja kansalaisvaikuttaminen ovat osa tätä toimintaa. Kaikki paikalliset toimijat hoitavat osansa päihdehaittojen ehkäisyssä.

Raittiustyölailla ei ole enää riittävää ohjausvaikutusta, jotta kunnat huolehtisivat monialaisesta paikallisesta työstä ja yhteistyöstä päihdehaittojen ehkäisemiseksi. Lakiin on voitu viitata kunnissa, joissa ehkäisevää päihdetyötä on haluttu vahvistaa. Toisaalta raittiustyölain ja -asetuksen velvoitteet on voitu myös jättää huomiotta. Kunta- ja palvelurakenneuudistus sekä nopeat muutokset kuntien tehtävien toteuttamistavoissa ovat hidastaneet pysyvien ehkäisevän päihdetyön rakenteiden ja pitkäjänteisen työn kehittymistä.

Lainsäädännön tuen puuttuminen on johtanut päihdetyön erilaisiin painotuksiin ja kasvaviin eroihin kuntien välillä. Joissakin kunnissa on painotettu syntyneiden päihdeongelmien hoitamista, toisissa ongelmien ennaltaehkäisyä. Eri puolilla maata on omaksuttu vaihtelevasti uusia toimintatapoja, kuten ehkäisevän ja korjaavan työn saumaan asettuvia varhaisen puuttumisen menetelmiä ja alaikäisille ja päihtyneille myyntiä ja aniskelua koskevien kieltojen paikallista tukemista.

Ehkäisevän päihdetyön tarve on kuitenkin kasvanut erityisesti alkoholin kulutuksen ja alkoholihaittojen lisääntyttyä. Alkoholi-juomien kokonaiskulutus on nyt 60 prosenttia korkeammalla tasolla kuin raittiustyölakia säädettäessä. Myös huumekekeilut ovat edelleen yleisiä, vaikka huumeiden käyttö koskettaa yhä melko pientä osaa väestöstä. Laittomien päihdeiden tarjonta on kuitenkin monimuotoistunut ja niitä käytetään usein yhdessä alkoholin kanssa. Tupakointi on vähentynyt pitkällä aikavälillä, mutta samalla väes-

töryhmien väliset erot ovat jopa kasvaneet. Erilaisien toiminnallisten riippuvuuksien ehkäisyn ja hoidon tarve on lisääntynyt; esimerkiksi rahapeliongelmaisia oli vuonna 2011 noin kolme prosenttia väestöstä.

Päihdehaitat koskettavat myös muita kuin päihdeiden käyttäjiä itseään. Ne heijastuvat erityisesti käyttäjän lähipiirin hyvinvointiin sekä lähiympäristön viihtyvyyteen ja turvallisuuteen. Haitat vaikuttavat myös elinkeinoelämään tuottavuuden menetyksen kautta ja koko yhteiskuntaan haittojen hoitamisesta koituvien kustannusten kautta. Päihdehaitat ovat merkittävä rasite sekä valtion että kuntien taloudelle. Vuonna 2011 alkoholihaittojen välittömät kustannukset julkiselle sektorille olivat arviolta yli miljardi euroa ja huumehaittojen kustannukset arviolta 300 miljoonaa euroa. Tupakoinnista aiheutuvat välittömät kustannukset terveydenhuollossa ovat arviolta noin 250 miljoonaa euroa vuodessa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusten kasvun hillitsemiseksi, terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseksi, väestön työ- ja toimintakyvyn ylläpitämiseksi ja terveyserojen kaventamiseksi tulisi erityisesti alkoholin ja tupakan aiheuttamia haittoja ehkäistä valtakunnallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla nykyistä tehokkaammin vaikuttamalla sekä niiden kysyntään että tarjontaan. Tämä edellyttää päihdetyöhön selkeämpiä johto- ja vastuunakenteita ja työn koordinaatiota yli hallinnonalojen rajojen. Suhteessa näihin vaatimuksiin raittiustyölaki on jäänyt kapealaiseksi ja menettänyt ohjausvaikutustaan.

Muutoksen tarvetta korostaa käynnissä oleva sosiaali- ja terveystalvuu-uudistus, jossa erotetaan palveluiden järjestämisvastuu niiden tuottamisesta. Sekä perus- ja erityis- palveluita että terveys- ja sosiaalipalveluita lähennetään toisiinsa. Erityisenä haasteena tässä yhteydessä on huolehtia kunta- ja alueorganisaatioiden vastuunjaosta ja yhteistoinnasta hyvinvoinnin ja terveyden edistämässä ja sen osana myös ehkäisevässä päihdetyössä.

Päihde- ja raittiusasiamen neuvottelukunnan merkitys on vähentynyt. Päihde- ja raittiusasiamen neuvottelukunnan viimeisin kausi oli 2010—2014. Neuvottelukunta on tehnyt tiedotteita ja järjestänyt seminaareja. Koska neuvottelukunnan toimeksianto on ollut yleis-

sellä tasolla, neuvottelukunnan toiminta on keskittynyt tiedonvaihtoon.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Tavoitteet

Raittiustyölain uudistaminen aloitettiin pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelman mukaisesti kunnissa tehtävän päihdetyön kehittämiseksi. Lisäksi hallitusohjelman mukaan tuli tehostaa toimia koko väestön sekä erityisesti lasten ja nuorten suojelemiseksi alkoholin, tupakan, huumausainneiden ja rahapeliongelmiin aiheuttamilta haitoilta.

Ehkäisevän päihdetyön lainsäädännön kehittämistä on jatkettu pääministeri Alexander Stubbin hallitusohjelman mukaisesti.

Ehkäisevän päihdetyön järjestämistä koskevan lain tavoitteena on varmistaa päihdehaittojen vähentämiseen tähtäävän monialaisen työn ohjauksen ja kehittämisen jatkuvuus valtakunnallisella ja alueellisella tasolla ja työn järjestäminen kuntien toimesta siten, että päihdehaittoja ehkäistäisiin mahdollisimman tehokkaasti koko maassa.

Tavoitteena on myös edistää terveyden ja hyvinvoinnin tasa-arvoa yhdenmukaistamalla ehkäisevän päihdetyön toimintaedellytykset koko maassa siten, että toiminnalla pystytään vastaamaan paikallisiin ja alueellisiin tarpeisiin.

Sosiaali- ja terveyspalveluiden rakenteiden ja järjestämistavan muutoksista huolimatta asukkaiden hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen ja ehkäisevä päihdetyö sen osana olisi edelleen kunnan keskeisiä tehtäviä. Kuntalain (365/1995) uudistus lisää kuntien harkintavaltaa toimielinorganisaationsa järjestämisessä. Valtuusto voisi asettaa tarpeen mukaan lautakuntia, valiokuntia, johtokuntia, jaostoja ja toimikuntia. Ehkäisevän päihdetyön järjestämistä koskevan lain tavoitteena on, että riippumatta hallinto- ja palvelurakenteiden muutoksista ja vaihtelusta vastuu suunnitelmallisesta ja pitkäjänteisestä työstä ja sen nivomisesta kunnan strategiseen suunnitteluun osoitetaan jollekin toimielimelle, joka raportoi kunnan poliittiselle johdolle.

Raittiustyölaki velvoittaa kunnan määräämän toimielimen yhteistyöhön terveys-, sosiaali-, koulu- ja vapaa-aikatoimen sekä kunnassa toimivien yhteisöjen kanssa. Monialaisesta yhteistyöstä vastaamaan on kunnissa asetettu päihdetyöryhmiä, joissa on ollut edustettuna muitakin kuin lain edellyttämiä tahoja, esimerkiksi lainvalvonta ja nuorisotyö. Tehokas päihdehaittojen ehkäisy paikallisella tasolla edellyttää jatkossakin yhteistyötä yli hallinnonalojen ja sosiaali- ja terveyspalvelu-uudistuksessa myös yli organisaatioiden rajojen. Vaikka vastuu hyvinvointipalveluiden järjestämisestä ja tuottamisesta siirtyisi ylikunnalliselle tasolle, kansalaisten lähipalveluilla on keskeinen asema neuvonnan ja varhaisen puuttumisen toteuttajina.

Raittiustyölain voimassaolon aikana käytännön ehkäisevän päihdetyön toteuttamistavat kunnissa ovat monimuotoistuneet. Ehkäisevän päihdetyön järjestämistä koskevan lain tavoitteena on varmistaa, että toteuttamista vasta riippumatta kaikissa kunnissa on nimetty kunnan poliittisen johdon alainen vastuutaho ja viranhaltija, joka vastaa paitsi kuntatason yhteistyöstä, tarpeen mukaan myös kunnan ja ylikunnallisen tason yhteistyöstä.

Tavoitteena on myös varmistaa ehkäisevän päihdetyön laadun kehittäminen koko maassa. Yhteiskuntatieteellinen tutkimus ja vaikuttavuusarviointi ovat tuottaneet vankan tietopohjan päihdehaittojen vähentämistyölle. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen koordinoima ehkäisevän päihdetyön yhdyshenkilöverkosto ja aluehallintovirastojen aluekoordinaattorit ovat välittäneet tietoa paikallisen työn kehittämisen tueksi.

Tavoitteena on myös, että ehkäisevä päihdetyö nivoutuisi osaksi laajempaa hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä muun muassa vaikuttamalla alkoholin käyttöön ja tupakkointiin keskeisten kansantautien riskitekijöinä. Ehkäisevän ja korjaavan päihdetyön saumaan asettuva varhainen puheeksi otto, neuvonta ja riskikäyttäytymisen omatoimisen hallinnan tuki ovat tässä keskeisiä toimintoja.

Kansalaisten kannalta keskeinen tavoite on lisätä terveyden ja hyvinvoinnin tasa-arvoa siten, että päihdeiden aiheuttamat haitat eivät jakautuisi epätasa-arvoisesti. Samalla olisi mahdollista lisätä kansalaisten vaikutusmah-

dollisuuksia omaan elinympäristöönsä ja omiin elämäntapoihinsa.

Raittiustyölain uudistaminen muuttuviin hallintorakenteisiin mukautuvaksi ehkäisevän päihdetyön järjestämistä koskevaksi laiksi antaisi myös mahdollisuuden ottaa huomioon muun muassa kuntalain uudistamiseen sisältyvät tavoitteet, jotka koskevat kansalaisvaikuttamisen edistämistä julkisessa hallinnossa.

3.2 Toteuttamisvaihtoehdot

Lainsäädännöllisen ohjauksen vaihtoehtona kunta- ja aluetason ehkäisevän päihdetyön rakenteisiin vaikuttamisessa on pelkkä tietohjaus ja rahoitusohjaus.

Raittiustyölakiin sisältyi alkuaan hyvinkin yksityiskohtaisesti kunnallisen raittiustyön toteuttamistapaan ja myös raittiusjärjestöjen toimintaan vaikuttava resurssiohjaus. Resurssiohjaus on sittemmin siirretty kunta- ja järjestötoiminnan rahoitusta laajemmin koskevien järjestelmien piiriin. Ohjelma- ja hankeperustaisella resurssiohjauksella on tuettu ja voitaisiin jatkossakin tukea kehittämistyötä ja vaikuttaa kunnallisen työn painopisteiden valintaan. Kokemukset ovat kuitenkin osoittaneet, että ehkäisevän päihdetyön perusrakenteisiin on pelkästään ohjelma- ja hanketyöllä vaikea tehokkaasti vaikuttaa.

Ehkäisevän päihdetyön vanhentunutta ja kapeaa säädöspohjaa on pyritty kompensoimaan tieto-ohjauksella. Keskus- ja aluehallinnon tieto-ohjaus ei ole kuitenkaan riittänyt siihen, että pitkäjänteisen työn edellyttämät rakenteet ja resurssit olisi varmistettu kaikissa kunnissa. Käytettävissä olevien resurssien niukkuus rajoittaa mahdollisuuksia lisätä kunnallisen ehkäisevän päihdetyön tieto- ja vuorovaikutusohjausta. Lisäpanostus ei myöskään takaisi suurempaa vaikuttavuutta.

Raittiustyölain uudistaminen ehkäisevän päihdetyön järjestämistä koskevaksi laiksi on näin ollen paras vaihtoehto sekä nykytilanetta vastaavien että tulevaisuuden muutoksiin mukautuvien päihdetyön perusrakenteiden ja niitä tukevan alueellisen ja valtakunnallisen ohjauksen varmistamiseksi.

Ehkäisevän päihdetyön järjestämistä koskevan lain vaihtoehtona olisi myös erillisen lain kumoaminen ja toiminnan nojaaminen päihdetyön ja erilaisia toimintoja säänteleviin

nykyisiin lakeihin ja terveydenhuoltoa, kansanterveyttä sekä muiden hallinnonalojen hyvinvoinnin edistämistehtäviä koskeviin lakeihin. Päihdehaittojen ehkäisy voisi liittyä esimerkiksi terveydenhuoltolakiin, sosiaalihuoltolakiin, päihdehuoltolakiin ja mielen-terveyslakiin. Kaikkien näiden ongelmana kuitenkin on, että niiden hallinnolliset rakenteet ja toimintatavat liittyvät palvelujen tarjoamiseen ja ovat hyvin ammattikuntakeskeisiä. Nykyisen raittiustyölain kumoaminen ja päihdehaittojen ehkäisyyn liittyvistä tehtävistä säätäminen muussa terveyden ja hyvinvointiin liittyvässä lainsäädännössä ei loisi edellytyksiä nykyistä tehokkaammalle ja laajemmalle moniammatilliselle yhteistyölle.

3.3 Keskeiset ehdotukset

Uudistuksen tarkoituksena olisi saada ehkäisevän päihdetyön toimintaedellytykset yhdenmukaisiksi koko maassa. Uudessa ehkäisevän päihdetyön järjestämisestä annettavassa laissa vahvistettaisiin nykyiset kunnan ehkäisevään päihdetyöhön liittyvät tehtävät.

Laissa määriteltäisiin ehkäiseväksi päihdetyöksi alkoholista, huumausaineista, päihtymiseen käytettävistä lääkkeistä ja muista aineista sekä tupakkatuotteista aiheutuvien haittojen ehkäisytoiminta. Viime aikoina päihdetyön aiheuttamat haitat muille kuin käyttäjille itselleen ovat nousseet sekä poliittiseen että kansalaiskeskusteluun yhä voimakkaammin. Tämä näkökulma tulisi ehdotuksen mukaan ottaa huomioon ehkäisevän päihdetyön suunnittelussa ja toteuttamisessa.

Kunta vastaisi nykyiseen tapaan omalla alueellaan ehkäisevän päihdetyön organisoinnista ja toimisi yhteistyössä järjestöjen kanssa. Toimintaa ohjaisivat ylipäinään viranomaisena sosiaali- ja terveysministeriö, valtakunnallisella tasolla Terveyden ja hyvinvoinnin laitos sekä aluetasolla aluehallintovirasto. Ehdotuksella on tarkoitus selkeyttää Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen ja aluehallintovirastojen työnjakoa. Päihde- ja raittiusasiain neuvottelukunta lakkautettaisiin, mutta sille kuuluvia seuranta- ja lausuntotehtäviä voitaisiin käsitellä laajemmassa yhteydessä muissa neuvottelukunnissa.

Ehkäisevän päihdetyön järjestämistä koskevan lain toteutumista kuntatasolla tulisi

seuraamaan samaan tapaan kuin aiemmin raittiustyölain toteutumista aluehallintoviraston ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen yhteistyössä toteuttamien kartoitusten ja arviointien avulla. Seuranta voitaisiin myös sisällyttää aluehallintovirastojen suorittamaan peruspalveluiden arviointiin.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Ehdotuksen mukaan voimassa oleva raittiustyölaki korvattaisiin uudella ehkäisevän päihdetyön järjestämisestä annettavalla lailla. Sekä voimassa olevan että ehdotetun lain tavoitteena on ehkäistä päihteistä aiheutuvia haittoja mahdollisimman tehokkaasti. Mikäli tässä onnistutaan, kunnille päihdehaitoista aiheutuvat kustannukset luonnollisesti vähenevät. Päihteistä aiheutuvat suoranaiset kustannukset ovat noin 1,6 miljardia euroa vuodessa. Suurin osa näistä kustannuksista on valtion ja kuntien vastattavana. Vastavasti merkittävä osa päihteistä aiheutuvista epäsuorista kustannuksista koskettaa elinkeinoelämää ja yrityksiä. Esimerkiksi tuottavuusmenetysten ja ennenaikaisten eläkkeiden ja kuolemien vuoksi menetetyt osaamisen merkitys on kansantaloudelle suuri. Vaikka kaikkia näitä kustannuksia voidaan entistä tehokkaammalla ehkäisevällä päihdetyöllä vähentää, tarkkoja arvioita säästyvistä kustannuksista ei voida esittää.

Sosiaali- ja terveysministeriön ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen toimintakustannukset eivät ehdotuksen mukaan lisääntyisi nykyisestä. Päihde- ja raittiusasain neuvottelukunnan lakkauttaminen vähentäisi kustannuksia vain joitakin tuhansia euroja. Aluehallintovirastoille on terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseen ja Alkoholiohjelman toimeenpanoon ohjattu hallituskauden aikana lisäresursseja, joten aluehallinnon kustannuksia ei ehdotuksen toteuttamiseksi ole tarpeen lisätä.

Ehkäisevän päihdetyön tehtävät kuuluisivat ehdotuksen mukaan edelleen kunnille. Kunnilla olisi edelleen laaja harkintavalta siitä, millä tavalla ehkäisevän päihdetyön toiminta järjestettäisiin. Taloudelliselta kannalta on

perusteltua olettaa, että tehokas ehkäisevä päihdetyö on investointi, joka tuottaa juuri kunnalle itselleen eniten taloudellista hyötyä.

Tehokas päihdehaittojen ehkäisy ja vähentäminen tuottaa kustannussäästöjä. Alkoholin riskikäyttöön kohdennetun varhaisen puuttumisen (mini-intervention) yksikkökustannukseksi on arvioitu 240 euroa. Vuonna 2010 arvioitiin pelkästään jokaisesta alkoholin suurkuluttajasta aiheutuvan julkiselle taloudelle vuodessa 8 000—9 300 euroa kustannuksia, joista suurin osa rasittaa kuntien taloutta sosiaali- ja terveyspalvelukustannuksina.

Haitalliseen alkoholinkäyttöön ja tupakointiin kohdistuvalla ehkäisevällä päihdetyöllä voidaan vähentää myös keskeisten kansantautien riskejä ja sitä kautta edistää väestön työ- ja toimintakykyä ja vähentää hyvinvointipalveluiden kustannuksia.

4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen ehkäisevän päihdetyön kehittämis- ja ohjaustehtävä olisi laitokselle uusi tehtävä, sillä raittiustyölain mukaan sosiaali- ja terveysministeriö ohjaa aluehallintovirastoja suoraan. Käytännössä sosiaali- ja terveysministeriö on kuitenkin jo noin kymmenen vuotta sitten sopinut ehdotuksen mukaisesta työnjaosta hallinnonalallaan.

Viranomaisten työnjako ei muuten poikkeaisi nykyisestä työnjaosta. Ehkäisevän päihdetyön tehtäviin ei myöskään kuuluisi varsinaisia hallintotehtäviä eikä niissä käytettäisi julkista valtaa.

Sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistuksessa palveluiden järjestämisvastuu siirretään kunnilta viidelle alueelliselle järjestäjälle. Alueiden hallinto järjestetään kuntayhtymänä. Alueellinen järjestämisvastuu koskisi myös sosiaali- ja terveyspalveluiden ehkäisevään työhön kuuluvia toimintoja kuten esimerkiksi varhaista puuttumista ja mini-interventiota, mutta kuntalain mukaan kunnan tehtäviin kuuluva hyvinvoinnin edistäminen jäisi edelleen kunkin kunnan vastattavaksi. Tämä merkitsee myös sitä, että ehkäisevän päihdetyön järjestämisvastuu kuuluisi ehdotuksen mukaan jatkossakin kunnille.

4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Päihteet vaikuttavat ihmisten terveyteen ja hyvinvointiin monin eri tavoin. Päihteiden käyttäjien lisäksi erilaisia haittoja kokevat myös muut ihmiset ja koko yhteiskunta. Esimerkiksi lasten kokemat päihdehaitat voivat liittyä vanhempien ja lähipiirin päihteiden käyttöön ja iän karttuessa myös omaan käyttöön. Vaikutukset voivat olla hetkellisiä, mutta myös koko eliniän kestäviä.

Lähes kaikkia yhteiskunnallisia ongelmia pyritään ehkäisemään ennalta. Erilaisilla ohjelmilla ja lainsäädännöllä on pyritty ehkäisevien toimien vahvistamiseen, jotta raskeampia ja kalliimpia korjaavia toimia saataisiin vähenemään.

Vaikka ehdotus vastaa pitkälti voimassa olevaa lainsäädäntöä, ehdotuksella pyritään kehittämään päihteiden aiheuttamien haittojen ehkäisyä merkittävästi. Päihteiden aiheuttamat ongelmat koskettavat eri hallinnollisia tahoja ja ongelmien ennaltaehkäisy vaatii koordinoitua.

5 Asian valmistelu

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti vuoden 2013 alussa raittiustyölain uudistusta valmistelevalle työryhmän, johon kuului edustajia opetus- ja kulttuuriministeriöstä, Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksesta, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastosta, Suomen Kuntaliitosta, Itä-Suomen aluehallintovirastosta ja Ehkäisevä päihdetyö EHYT ry:stä. Työryhmä valmisteli raporttinsa hallituksen esityksen muotoon.

Raportissa oli kaksi kunnan tehtävää, jotka poikkeavat voimassa olevasta laista. Ehkäisevään päihdetyöhön olisi luettu myös rahapelihaittojen ehkäisy. Rahapelihaitat ovat nousseet viime vuosina yhteiskunnalliseen keskusteluun. Kunnat hoitavat pelaamisen aiheuttamia sosiaalisia ja taloudellisia ongelmia. Monia ehkäisevän päihdetyön menetelmiä käytetään myös rahapelihaittojen ehkäisyyn. Sekä valtio että kunnat ovat siten jo panostaneet rahapeliongelmiensa ehkäisyyn ja tässä suhteessa lain muutos vahvistaisi olemassa olevan tilanteen. Rahapelihaittojen ehkäisyn määrittely ehkäisevän päihdetyön käsitteen alle lisäisi kunnan kustannuksia

vain, jos kunta päättäisi käynnistää yksinomaan rahapelihaittoja koskevia ehkäisyhankkeita.

Kuntien olisi tullut myös nimetä kunnan palveluksessa oleva henkilö ehdotetun lain mukaisten tehtävien koordinoitua varten, mutta henkilön ei olisi tarvinnut olla päätoiminen.

Esityksestä pyydettiin syksyllä 2014 lausunnot kunnilta, Kuntaliitolta, opetus- ja kulttuuriministeriöltä, sisäministeriöltä, valtiovarainministeriöltä, Lapsiasianvaltuutetulta, Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselta, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolta, Opetushallitukselta, Aluehallintovirastoilta, Ahvenanmaan maakuntahallitukselta, Ehkäisevä päihdetyö EHYT ry:ltä ja ehkäisevän päihdetyön verkoston toimijoilta sekä Suomen nuorisoyhteistyö Allianssi ry:ltä. Kaikkiaan lausuntoja saatiin yli sata.

Yleisesti ottaen lakiesitystä kannatettiin. Erityisesti valtiovarainministeriön ja Kuntaliiton näkemykset poikkesivat kuitenkin työryhmän näkemyksistä. Erimielisyydet liittyivät ensinnä siihen, uudistetaanko raittiustyölaki vai kumotaanko se siten, että ehkäisevää päihdetyötä ohjattaisiin ilman erityislainsäädäntöä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettavan lain, kuntalain ja niitä vastaavien lakien yleisillä linjauksilla. Toiseksi vastustus liittyi hallituksen linjaukseen kuntien tehtävien laajentamisen rahoituksesta. Rahapelihaittojen ehkäisy nähtiin nykyisten tehtävien laajenuksena ja toiminnan koordinoinnista vastaavan henkilön nimeäminen nähtiin uutena kunnan tehtävänä. Uusien tehtävien kustannukseksi Kuntaliitto ilmoitti vähintään neljä miljoonaa euroa vuodessa. Lakiesitykseen ei sisälly mainittuja lisätehtäviä kunnille.

6 Riippuvuus muista esityksistä

Hallitus on samanaikaisesti tämän esityksen kanssa valmistellut kuntalain uudistusta koskevaa hallituksen esitystä (HE 268/2014 vp) ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevaa hallituksen esitystä (HE 324/2014 vp). Esitykset liittyvät nyt käsiteltävään esitykseen, mutta niiden johdosta ei ole eduskuntakäsittelyssä yhtä poikkeusta lu-

kuun ottamatta tarvetta muuttaa nyt käsiteltäviä lakiehdotuksia.

Ehkäisevän päihdetyön järjestämisestä annettavan lain 5 §:n 3 momentin mukaan kunnan ehkäisevään päihdetyöhön sovellettaisiin lisäksi, mitä terveydenhuoltolain 11 ja 12 §:ssä on säädetty terveyden ja hyvinvoinnin edistämisestä sekä sitä koskevasta suun-

nittelusta ja raportoinnista. Sosiaali- ja terveyspalvelu-uudistusta koskevan hallituksen esityksen mukaan terveydenhuoltolain 12 § kumottaisiin ja hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä kunnassa säädettäisiin sitä vastaavasti sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettavan lain 8 §:ssä.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

1.1 Laki ehkäisevän päihdetyön järjestämisestä

1 §. Pykälässä todettaisiin lain periaatteellinen tarkoitus ehkäistä päihteistä aiheutuvia haittoja. Lain tarkoitus liittyy erityisesti perustuslaissa säädettyyn julkisen vallan velvollisuuteen edistää väestön terveyttä. Alkoholipitoisten aineiden, tupakkatuotteiden ja huumausaineiden käyttö aiheuttaa merkittävän osan kansalaisten hyvinvointia ja terveyttä koskevista uhista ja niiden käytön ehkäisy on kuulunut myös raittiustyölain mukaiseen raittiustyöhön.

Raittiustyölain mukaisia toimijoita ovat nykyisin valtio, kunnat ja raittiutus- ja kansanterveysjärjestöt. Vastaavasti pykälän 2 momentin mukaan päävastuu päihdehaittojen ehkäisystä kuuluisi julkiselle vallalle eli valtiolle ja kunnille. Julkisen vallan tulisi toimia valtakunnallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla yhteistyössä ehkäisevää päihdetyötä tekevien ja sitä tukevien kansalaisjärjestöjen ja muiden yleishyödyllisten yhteisöjen kanssa.

2 §. Lain määritelmäpykälässä säädettäisiin päihteen ja ehkäisevän päihdetyön määritelmistä. Päihteen käsitteestä ei ole täyttä yksimielisyyttä, mutta päihteinä pidetään yleisesti aineita, joilla vaikutetaan ihmisen psyykkiin toimintoihin ilman lääketieteellistä tarkoitusta. Päihteet voivat olla keskushermostoa lamaannuttavia aineita, stimulantteja tai hallusinogeneja.

Pykälän 1-kohdan mukaan päihteellä tarkoitettaisiin alkoholipitoisia aineita, huumausaineita sekä päihtymiseen käytettäviä lääkkeitä ja muita aineita. Päihtymiseen käytettäviä huumaavia kipulääkkeitä, rauhoittavia lääkkeitä ja unilääkkeitä on yleisesti tarjolla katukaupassa. Päihtymiseen käytettäviä muita aineita ovat esimerkiksi impattavat liimat ja liuottimet. Erilaisia muuntohuumeita on voitu saattaa viranomaisvalvontaan huumausainelain mukaisesti, mutta niitä voidaan myös pitää muina päihtymiseen käytettävänä aineina. Sillä, onko kyseisen aineen valmistus, myynti ja käyttö laillista tai laitonta, ei olisi vaikutusta pykälän määritelmään.

Tupakkatuotteita ei ole yksiselitteisesti pidetty päihteinä, vaikka ne vaikuttavat keskushermostoon ja aiheuttavat riippuvuutta. Lakia sovellettaisiin joka tapauksessa 2 §:n 1 kohdan erityisen viittauksen mukaan myös tupakkatuotteisiin.

Kaikki edellä mainitut aineet voivat aiheuttaa riippuvuutta. Ne voivat myös aiheuttaa hyvin samantyyppisiä terveydellisiä ja sosiaalisia ongelmia yksilö- ja väestötasolla. Erityisen ongelman muodostaa eri päihteen yhteiskäyttö. Erityisesti riippuvuuteen ja päihteen yhteiskäyttöön liittyvien näkökohtien kautta päihdehaittojen ehkäisyllä ja sen yhteydessä voidaan vähentää myös rahapeelaamiseen, muihin toiminnallisiin riippuvuuksiin sekä dopingaineiden ja tupakan vastikkeiden käyttöön (esim. sähkösavuke) liittyviä haittoja.

Ehkäisevällä päihdetyöllä tarkoitettaisiin laajasti ymmärrettynä toimintaa, jonka tavoitteena on vähentää päihteen käyttöä ja

päihteiden käytöstä aiheutuvia terveydellisiä, sosiaalisia ja yhteiskunnallisia haittoja.

Ehkäisevän päihdetyön määritelmä ei asiallisesti poikkeaisi nykyisestä raittiustyön määritelmästä. Toiminnan voidaan sanoa olevan osa kuntalain mukaista väestön hyvinvoinnin edistämistä ja terveydenhuoltolain mukaista kokonaisvaltaista terveyden ja hyvinvoinnin edistämistä. Ehkäisevällä päihdetyöllä on yhtymäkohdat myös lastensuojelulain mukaisen ehkäisevän lastensuojelun kanssa ja nuorisolain mukaisen nuorten kasvu- ja elinolojen parantamisen ja syrjäytymisen ehkäisyn kanssa.

3 §. Pykälässä säädettäisiin ehkäisevän päihdetyön käytännön periaatteista. Ehkäisevän päihdetyön käytettävissä olevia työmenetelmiä ja keinoja ei voida tyhjentävästi lueta lain säädännössä. Erityisesti Terveyden ja hyvinvoinnin laitos on koonnut periaatteita ja toimintatapoja omaan laatukäsikirjaansa.

Pykälän mukaan ehkäisevän päihdetyön tulisi ensinnä perustua riittävään tietopohjaan. Valtakunnallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla tulisi ensin olla tiedossa perustiedot eri päihteiden käytöstä väestöryhmittäin, käytöstä aiheutuvista haitoista ja haittojen ehkäisyn erityisistä tarpeista ja kohderyhmistä. Tietopohjaan kuuluu myös se, että toiminnan tulisi mahdollisuuksien mukaan olla tieteellisen näytön mukaan mahdollisimman vaikuttavaa. Varsinkaan uusia toimintatapoja ei voida arvioida tieteellisen näytön kriteereillä, mutta silloinkin toiminta tulee suunnitella mahdollisimman taloudelliseksi ja tehokkaaksi esimerkiksi olemassa olevien hyvien käytäntöjen avulla.

Kaikissa päihdepoliittisissa päätöksissä ja myös ehkäisevässä päihdetyössä tulisi ottaa huomioon muille kuin päihteiden käyttäjille aiheutuvat haitat. Muille aiheutuvat haitat vaikuttavat yksilöihin ja yhteiskuntaan eri tavoin esimerkiksi sosiaalisten ja terveydellisten haittojen, rikollisuuden ja väkivallan lisääntymisenä. Pykälän 2 momentissa viitattaisiin siihen, että ehkäisevässä päihdetyössä tulee kiinnittää huomiota myös muille kuin päihteiden käyttäjille aiheutuviin haittoihin.

4 §. Sosiaali- ja terveysministeriö johtaa hallinnonalansa toimintaa ilman eri säännöksiäkin, mutta asia todettaisiin selvyuden vuoksi valtion viranomaisten tehtäviä koskevassa

pykälässä. Vaikka voimassa olevassa raittiustyölaissa Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksella ei ole lakisäätöisiä tehtäviä, se on hoitanut sosiaali- ja terveysministeriön toimeksiannosta ehkäisevän päihdetyön kehittämisen ja aluehallintovirastojen ja kuntien yleisen ohjauksen tehtäviä. Laitoksen asema ehkäisevän päihdetyön kehittäjänä ja ohjaajana muiden viranomaisten kanssa vahvistettaisiin pykälän 1 momentissa.

Voimassa olevan raittiustyöasetuksen mukaan aluehallintovirastot muun muassa suunnittelevat, kehittävät ja sovittavat yhteen toimialueensa raittiustyötä, avustavat kuntia neuvottelu- ja koulutustilaisuuksien järjestämisessä ja toimivat yhteistyössä eri viranomaisten ja yhteisöjen kanssa raittiustyön kehittämiseksi. Nämä aluehallintovirastojen ohjaus- ja kehittämistehtävät vahvistettaisiin asiallisesti samoiksi pykälän 2 momentissa. Kuntalain 8 §:n 2 momentin mukaan aluehallintovirasto voi kantelun johdosta tutkia, onko kunta toiminut voimassa olevien lakien mukaan. Myös aluehallintoviraston ohjaustehtävään kuuluu, että kunnan tulee viraston pyynnöstä toimittaa sille tarvittavia tietoja toiminnastaan.

5 §. Nykyisin voimassa olevan raittiustyölain tapaan ehkäisevän päihdetyön toiminnallinen vastuu kuuluisi kunnille osana kuntalaisten hyvinvoinnin tukemista. Pykälän mukaan kunnan tulisi edelleen organisoida tarpeen mukainen ehkäisevän päihdetyön toiminta alueellaan ja nykyiseen tapaan nimetä tehtävistä vastaava kuntalain mukainen toimielin. Kunta voisi päättää, minkä nykyisin toimivan toimielimen vastuulle tehtävät määrättäisiin. Tämän lisäksi kuntalain 2 §:n 3 momentin mukaan kunta saa hoitaa sille laissa säädetyt tehtävät myös yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja kunta voi lisäksi hankkia myös muilta palvelujen tuottajilta.

Toimielimen tehtävänä olisi huolehtia päihdeolojen seurannasta ja tiedotuksesta ja siitä, että yksityiset kansalaiset ja koko väestö saavat tietoa päihdehaitoista ja niiden vähentämisestä terveellisten elämäntapojen edistämiseksi. Toimielimen tulisi huolehtia päihdehaittoja ehkäisevän osaamisen lisäämisestä ja tukemisesta kunnan eri toimialoilla ja tehtävissä sekä valmistella, esittää ja

edistää päihdehaittoja ehkäiseviä toimia kunnan hallinnossa. Ehkäisevän päihdetyön ydintehtäviin kuuluu sovittaa mahdollisimman tehokkaasti kunnan eri hallintokuntien toimet yhteen poliisin, alkoholilain ja tupakkalain valvontaviranomaisten, elinkeinoelämän ja erityisesti ehkäisevään päihdetyöhön osallistuvien järjestöjen toimien kanssa. Säännös vastaa pääosin nykyisen raittiustyölain ja -asetuksen sisältöä.

Edellä mainitut tehtävät korostavat ehkäisevän päihdetyön laaja-alaisuutta ja sitä, että päihdehaittoihin vaikuttavia merkittäviä päätöksiä ja toimenpiteitä tekevät kuntien eri hallintokunnat, valtion eri viranomaiset, yritykset ja kansalaisjärjestöt. Yritysten rooli ehkäisevässä päihdetyössä liittyy ensinnä siihen, että elinkeinoelämä ja työantajat kärsivät monin tavoin päihteiden käytöstä. Myös elinkeinoelämän yleisten etujen mukaista olisi vähentää esimerkiksi alkoholin, tupakan ja huumausaineiden käyttöä työntekijöidensä ja kunnan muun väestön keskuudessa ja tämän vuoksi yhteistyön edellytykset ovat luonnostaan olemassa. Toisaalta ehkäisevän päihdetyön tulee pyrkiä erityisesti säännösten noudattamista korostavaan vuoropuheluun ja yhteistyöhön myös alkoholijuomia, tupakkatuotteita ja rahapelaamista tarjoavien yritysten kanssa.

Kunta päättäisi nykyiseen tapaan ehkäisevän päihdetyön laajuudesta, resurssista, organisoinnista ja käytännön toimintatavoista. Ehkäisevän päihdetyön käytännön toiminta edellyttää moniammatillista yhteistyötä lukuisten yhteistyökumppanien kanssa.

Pykälän 3 momentissa viitattaisiin terveydenhuoltolain 11 ja 12 §:n säännöksiin terveyden edistämisestä. Viittauksella vahvistetaan, että ehkäisevä päihdetyö on osa hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä. Kunnan tulee näin ollen ottaa myös päihdenäkökohdat huomioon hyvinvoinnin ja terveyden edistämässä kaikilla toimialoilla, seurata päihdeoloja kuntalaisten terveydentilan seurannan yhteydessä väestöryhmittäin ja raportoida myös päihdeoloista ja ehkäisevän päihdetyön toimista vuosittain ja hyvinvointikertomuksen osana valtuustokausittain. Ehkäisevän päihdetyön organisoinnissa ja seurannassa kunta voisi käyttää hyväksi sähköistä hyvinvointikertomusta, joka on osa kunnan strate-

gista toiminnan ja talouden suunnittelua, toteutusta ja arviointia.

6 §. Kunnan tulisi ehkäisevän päihdetyön yhteydessä edistää asukkaiden osallistumista ja vaikuttamismahdollisuuksia päihteiden aiheuttamien haittojen vähentämiseksi viranomaisyhteistyöllä, viranomaisille annettavilla lausunnoilla sekä kunnan omilla toimilla.

Pykälässä säädettäisiin kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista. Voimassa olevan kuntalain 4 luvussa säädetään kunnan asukkaiden osallistumisoikeuksista. Ehkäisevässä päihdetyössä asukkaiden tulee voida osallistua ja vaikuttaa monipuolisesti erityisesti niihin toimiin, joilla pyritään vähentämään päihteiden muille kuin käyttäjille itselleen aiheuttamia haittoja. Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia luotaessa on huomioitava myös ehkäisevän työn kohteena olevat ryhmät. Alkoholilain lupahallinnon ja valvonnan apuna on käytetty kunnan ja muiden tahojen lausuntoja ja ilmoituksia erityisesti lain noudattamisen epäkohdista.

Kuntalain uudistuksessa erilaisia lähidemokratian muotoja vahvistetaan edelleen. Lakiesitykseen sisältyy esimerkiksi mahdollisuus lähidemokratian vahvistamiseen alueellisten toimielinten mallin pohjalta. Uudistuksessa säädettäisiin yleisestä kunnan asukkaiden ja palvelujen käyttäjien oikeudesta osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan ja korostettaisiin asukkaiden oikeutta monipuolisiin osallistumismahdollisuuksiin. Uuden kuntalain mahdollisuudet lisäävät kansalaisten lähidemokratiaa myös ehkäisevässä päihdetyössä.

1.2 Huumausainelaki

4 §. Raittiustyölain sijasta pykälässä viitattaisiin ehkäisevän päihdetyön järjestämisestä annettuun lakiin.

1.3 Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta

1 §. Raittiustyölain sijasta pykälässä viitattaisiin ehkäisevän päihdetyön järjestämisestä annettuun lakiin.

2 Voimaantulo

Ehdotetut lait tulisivat voimaan vuoden 2015 loppupuolella ja samalla kumottaisiin nykyinen raittiustyölaki.

Raittiustyölain kumoamisen johdosta raittiustyöasetus ja päihde- ja raittiusasiain neu-

vottelukunnasta annettu asetus kumoutuisivat.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki**ehkäisevän päihdetyön järjestämisestä**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Julkinen valta huolehtii tämän lain mukaisesti alkoholin, tupakan, huumausaineiden ja muiden päihtymiseen käytettävien aineiden aiheuttamien haittojen ehkäisystä yhteistyössä yleishyödyllisten yhteisöjen kanssa.

2 §

Tässä laissa tarkoitetaan:

1) *päihhteellä* alkoholipitoisia aineita, huumausaineita sekä päihtymiseen käytettäviä lääkkeitä ja muita aineita;

2) *ehkäisevällä päihdetyöllä* toimintaa, jolla vähennetään päihteiden käyttöä ja päihteiden käytöstä aiheutuvia terveydellisiä, sosiaalisia ja yhteiskunnallisia haittoja.

Mitä tässä laissa säädetään päihhteistä, koskee myös tupakkatuotteita.

3 §

Ehkäisevän päihdetyön on perustuttava päihteiden käytön ja siitä aiheutuvien haittojen seurantaan, käytettävissä olevaan tieteelliseen näyttöön ja hyviin käytäntöihin.

Ehkäisevässä päihdetyössä tulee kiinnittää huomiota myös muille kuin päihteiden käyttäjille aiheutuviin haittoihin.

4 §

Sosiaali- ja terveysministeriö johtaa ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitos kehittää ja ohjaa ehkäisevää päihdetyötä koko maassa yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa.

Aluehallintovirastot ohjaavat toimialueensa ehkäisevää päihdetyötä, suunnittelevat ja kehittävät sitä yhteistyössä muiden viranomais-ten ja yhteisöjen kanssa sekä tukevat toimi-

alueensa kuntia ehkäisevän päihdetyön toteuttamisessa ja kehittämisessä.

5 §

Kunta huolehtii ehkäisevän päihdetyön tarpeen mukaisesta organisoinnista alueellaan ja nimeää ehkäisevän päihdetyön tehtävistä vastaavan toimielimen.

Toimielimen tehtävänä on

1) huolehtia kunnan päihdeolojen seurannasta ja niitä koskevasta tiedotuksesta;

2) huolehtia siitä, että päihdehaittoja ja niiden vähentämistä koskevaa tietoa tarjotaan yksityisille henkilöille ja koko väestölle;

3) lisätä ja tukea päihdehaittoja ehkäisevien toimien osaamista kaikissa kunnan tehtävissä;

4) esittää ja edistää ehkäisevän päihdetyön toimia kunnan hallinnossa, erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollossa, sivistys-, liikunta- ja nuorisotoimissa sekä elinkeinotoimissa;

5) huolehtia siitä, että 4 kohdassa tarkoitettujen kunnan toimien sovitetaan yhteen poliisin, alkoholilain (1143/1994) ja tupakkalain (693/1976) noudattamisen valvonnan, elinkeinoelämän ja erityisesti ehkäisevään päihdetyöhön osallistuvien yleishyödyllisten yhteisöjen ehkäisevään päihdetyöhön kuuluvien ja sitä tukevien toimien kanssa.

Kunnan ehkäisevään päihdetyöhön sovelletaan lisäksi, mitä terveydenhuoltolain (1326/2010) 11 ja 12 §:ssä säädetään terveyden ja hyvinvoinnin edistämisestä sekä sitä koskevasta suunnittelusta ja raportoinnista.

6 §

Kunnan tulee ehkäisevän päihdetyön yhteydessä edistää asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia päihteiden aihe-

uttamien haittojen vähentämiseksi viran-
omaisyhteistyöllä, viranomaisille annettavilla
lausunnoilla sekä kunnan omilla toimilla.

7 §
Tämä laki tulee voimaan päivänä kuu-
ta 20 .
Tällä lailla kumotaan raittiustyölaki
(828/1982).

2.

Laki**huumausainelain 4 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan huumausainelain (373/2008) 4 § seuraavasti:

4 §

Muut lait

Huumausaineista ja huumausaineiden läh-
töaineista, jotka ovat lääkkeitä, säädetään li-
säksi lääkelaisissa (395/1987) ja muualla lais-
sa.

Huumausaineiden käytön ehkäisystä ja
huumausaineiden ongelmakäyttäjien huollos-
ta säädetään ehkäisevän päihdetyön järjestä-
misestä annetussa laissa (/) ja päihde-
huoltolaissa (41/1986).

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä kuu-
ta 20 .

3.

Laki**kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 1 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (1704/2009) 1 §:n 1 momentin 27 kohta, sellaisena kuin se on laissa 982/2012, seuraavasti:

1 §

Soveltamisala

Tätä lakia sovelletaan käyttökustannuksiin myönnettävään valtionosuuteen sellaisiin kuntien tehtäviin (*valtionosuustehtävä*), joista säädetään:

27) ehkäisevän päihdetyön järjestämisestä
annetussa laissa (/);

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuu-
ta 20 .

Helsingissä 11 päivänä joulukuuta 2014

Pääministeri**ALEXANDER STUBB**Ulkoasiainministeri *Erkki Tuomioja*

2.

Laki**huumausainelain 4 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan huumausainelain (373/2008) 4 § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

4 §

4 §

Muut lait

Muut lait

Huumausaineista ja huumausaineiden lähtöaineista, jotka ovat lääkkeitä, on lisäksi voimassa, mitä niistä erikseen lääkelaisissa (395/1987) ja muualla laissa säädetään.

Huumausaineiden käytön ehkäisystä ja huumausaineiden ongelmakäyttäjien huollostta säädetään raittiustyölaissa (828/1982) ja päihdehuoltolaissa (41/1986).

Huumausaineista ja huumausaineiden lähtöaineista, jotka ovat lääkkeitä, *säädetään lisäksi* lääkelaisissa (395/1987) ja muualla laissa.

Huumausaineiden käytön ehkäisystä ja huumausaineiden ongelmakäyttäjien huollostta säädetään *ehkäisevän päihdetyön järjestämisestä annetussa laissa (/)* ja päihdehuoltolaissa (41/1986).

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuu-
ta 20 .

3.

Laki**kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 1 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (1704/2009) 1 §:n 1 momentin 27 kohta, sellaisena kuin se on laissa 982/2012, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

1 §

1 §

Soveltamisala

Soveltamisala

Tätä lakia sovelletaan käyttökustannuksiin myönnettävään valtionosuuteen sellaisiin kuntien tehtäviin (*valtionosuustehtävä*), joista säädetään:

Tätä lakia sovelletaan käyttökustannuksiin myönnettävään valtionosuuteen sellaisiin kuntien tehtäviin (*valtionosuustehtävä*), joista säädetään:

 27) raittiustyölaissa (828/1982);

 27) ehkäisevän päihdetyön järjestämisestä annetussa laissa (/);

 Tämä laki tulee voimaan päivänä kuu-
 ta 20 .
