

30.5.2013

Dnro 912/4/12

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin**

**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Ulla-Maija Lindström**

## **NUUSKAN KÄYTTÖKIELTO TYÖPAIKOILLA EI PERUSTUNUT LAKIIN**

1

### **KANTELU**

Kantelija arvosteli kantelukirjoituksessaan 2.3.2012 Kouvolan kaupungin menettelyä kieltää myös henkilöstön nuuskan käyttö työaikana lukuun ottamatta virka- ja työehtosopimuksen mukaisia ruokailu- ja kahvitaukoja. Kantelijan mielestä nuuskan käytön kieltämisellä kaupunki rikkoo yksilön vapautta. Jos kiellon perusteena on työntekijöiden esimerkkinä olo, vain pieni osa kaupungin työntekijöistä on tekemisessä lasten ja nuorten kanssa. Nuuskapussin suussa olon ei edes tarvitse näkyä. Tupakanpolton eli sauhuttelun kieltäminen mahtui kantelijan oikeustajuun, koska se saattaa aiheuttaa myös tupakoimattomille oireille. Lisäksi tupakalle poistutaan työpisteestä. Sen sijaan nuuskaa voi käyttää tehdessään töitä eikä se häiritse muita. Kantelijan käsityksen mukaan lainmukainen tapa olisi ollut esittää nuuskankäyttöä koskeva suositus tai pyyntö, eikä ehdotonta kieltoa, johon liittyy sanktio.

2

### **SELVITYS**

Kantelukirjoituksen johdosta hankittiin Kouvolan kaupunginhallituksen selvitys, johon kantelija antoi vastineen.

*Kouvolan kaupunginhallituksen selvitys 14.5.2012*

Kaupunginhallitus päätti 12.12.2011 § 406, että Kouvolan kaupunki julistetaan savuttomaksi kunnaksi ja työpaikaksi 1.1.2012 alkaen ja se hyväksyi samalla Savuton Kouvola -toimenpideohjelman, jonka avulla savuttomuutta toteutetaan. Savuttomuus koskee kaikkien tupakkatuotteiden, myös nuuskan käyttöä. Henkilöstön tupakointi ja nuuskan käyttö on siten kielletty työaikana lukuun ottamatta virka- ja työehtosopimuksen mukaisia ruokailu- ja kahvitaukoja.

Hallituksen esityksen uudeksi tupakkalainiksi (HE180/2009) yleisperusteluissa tupakkalain tavoitteissa todetaan muun muassa, että "tupakkatuotteet ovat myrkyllisimpiä kuluttajamarkkinoilla myytäviä kulutushyödykkeitä. Jos ominaisuuksiltaan tupakkatuotteita vastaava uusi kulutushyödyke luotaisiin nyt markkinoille, ihmisten terveyden suojeluun ja kuluttajansuojaan liittyvät oikeudelliset periaatteet ja oikeussäännöt puoltaisivat vahvasti tuotteen valmistuksen ja myynnin kieltämistä."

Lisäksi hallituksen esityksen (HE180/2009) yleisperusteluissa todetaan nuuskan osalta seuraavaa: "Kaikkiin tupakasta valmistettuihin tuotteisiin liittyy terveystarpeita ja ne aiheuttavat tai ylläpitävät nikotiiniriippuvuutta. Nuuskan käyttö aiheuttaa fyysisen riippuvuuden, jonka synnys- keskeinen aine on nikotiini. Nuuskasta nikotiini imeytyy hieman hitaammin kuin tupakan

savusta, mutta pitoisuus veressä pysyy pidempään ja korkeampana. Suussa käytettävä tupakka tuo elimistöön enemmän nikotiinia kuin savuke, minkä vuoksi nikotiiniriippuvuus syntyy nopeasti. Suomessa käytettävä ruotsalainen kostea nuuska sisältää ainakin 2500 kemiallista ainetta. Noin puolet nuuskasta on tupakkaa, jonka lisäksi nuuskassa on muun muassa raskasmetalleja ja jätteitä tuholais- ja kasvimyrkyistä. Nuuskan avulla ei siis voida järkevästi vieroittautua nikotiiniriippuvuudesta. Lisäksi harhainen käsitys nuuskan vaarattomuudesta houkuttelee nuoria kokeilemaan sitä, jolloin riippuvuuden syntyminen vaara on hyvin suuri."

Kaupunginhallituksen näkemyksen mukaan nuuskan käytön kieltäminen työajalla ei ole ollut lainvastaista. Nuuska on ensinnäkin tupakkalaissa tarkoitettu tupakkatuote. Lisäksi kaupunki on kieltänyt nuuskan käytön ainoastaan työajalla, joten kiello ei koske esimerkiksi virka- ja työehtosopimusten mukaisia taukoja. Työnantajalla on työnjohto- ja valvontavaltansa nojalla oikeus antaa työn suorittamiseen liittyviä määräyksiä. Nuuskan käytön kieltämiselle työajalla on löydettävissä kuntatyön luonteeseen liittyviä perusteita.

Hallituksen esityksen (HE 180/2009) yleisperusteluissa todetaan, että erityisen tärkeää on säätää tehokkaammista toimenpiteistä, joilla voidaan vähentää lasten ja nuorten tupakoinnin aloittamisen edellytyksiä ja rajoittaa tupakointia heidän kasvuympäristössään. Nuorten nuuskan käytön todetaan hallituksen esityksessä lisääntyneen viime vuosina. Nuuskaa käyttävän nuoren todetaan puolestaan alkavan useammin tupakoida, kuin sellaisen nuoren, joka ei käytä nuuskaa.

Kaupungin työntekijät eri alojen ammattilaisina toimivat muun muassa esimerkkinä ja esikuvina lapsille sekä nuorille, joten nuuskan käytön kieltäminen työajalla on ainakin perusteltua lasten ja nuorten parissa työskenteleviltä. Samalla on todettava, että huomattava osa Kouvolan kaupungin työntekijöistä työskentelee nimenomaan lasten ja nuorten parissa. Pelkästään varhaiskasvatuksen, perusopetuksen ja II asteen koulutuksen (lukio ja ammatillinen koulutus) tehtävissä työskentelee melkein 30 prosenttia koko kaupungin henkilöstöstä. Lisäksi lasten ja nuorten kanssa työskennellään myös muissa kaupungin palvelutehtävissä.

Nuuskan käytön kieltämistä työaikana voidaan pitää perusteltuna työn luonteesta johtuen myös esimerkiksi hoitohenkilöstön osalta terveyspalveluissa, erikoissairaanhoidossa taikka kotihoito- ja vanhuspalveluissa. Potilaille ja muille asiakkaille ei anneta hyvää kuvaa palvelusta, mikäli hoitohenkilöstö käyttää nuuskaa työaikana asiakkaita palvellessaan. Kaupungin vakinaisesta henkilöstöstä on puolestaan hoitohenkilöstöä vastaavasti lähes 30 prosenttia.

Myöskään lukuisissa muissa kaupungin asiakaspalvelutehtävissä työskentelevien työntekijöiden nuuskan käyttö työajalla ja asiakaspalvelun aikana ei anna kuntalaisille tai muille asiakkaille hyvää kuvaa palvelusta taikka kaupunkityönantajasta.

Mikäli nuuskan käyttö työajalla kiellettäisiin joillakin erikseen määritellyillä henkilöstöryhmillä ja puolestaan sallittaisiin toisilla, olisi työnantajan vaikea asettaa rajauksia sen suhteen, milloin ja missä tehtävissä nuuskan käyttö on kiellettyä sekä milloin ja missä tehtävissä se on puolestaan sallittua. Kunnan erilaiset palvelutehtävät huomioon ottaen nousisi esille kysymys, miten ja millä perusteella tällaisia ammattiryhmäkohtaisia rajauksia yleensä voitaisiin asettaa. Työsopimuslain (TSL 2 luku 2 §) ja kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (KVhL 3 luku 12 §) mukaan työnantajan on kuitenkin kohdeltava työntekijöitä yhdenvertaisesti ja tasapuolisesti.

Hallituksen esityksessä tupakkalaiksi (HE 180/2009) todetaan muun muassa, että esityksen tavoitteena on rajoittaa tupakkatuotedirektiivin nojalla kielletyn suunuuskan saatavuutta. Li-

säksi todetaan, että tupakkatuotedirektiivin mukaan tupakan erityisen haitalliset vaikutukset oikeuttavat johtopäätökseen, jonka mukaan terveyden suojeleminen on sääntelyssä etusijalla.

Tupakkalain mukaan suussa käytettäväksi tarkoitettua tupakkaa ei saa maahantuoda, myydä tai muutoin luovuttaa. Yksityishenkilö saa ainoastaan omaa henkilökohtaista käyttöänsä varten tuoda maahan matkatavarana mukanaan rajoitetun määrän suussa käytettäväksi tarkoitettua tupakkaa.

Kun otetaan huomioon tupakkalain tavoitteet, nuuskan saatavuutta rajoittavat tupakkalain säännökset, kunnan erilaisissa palvelutehtävissä työskentelevien työntekijöiden tehtävien ja kuntalaisille annettujen palvelujen luonne, kunnan palveluja saavat asiakkaat sekä henkilöstön tasapuolisen ja yhdenvertaisen kohtelun vaatimus, niin kaupungin työntekijöiden nuuskan käytön kieltämistä työajalla ei voida pitää lainvastaisena.

### *Kantelijan vastine 8.8.2012*

Vastineessa todetaan, että Kouvolan kaupungin asettama kieltäminen nuuskan käytöstä työaikana on perusteeton. Kouvolan kaupungilla on noin 6000 työntekijää, joista selvityksessä kyllä mainitaan varhaiskasvatus, nuorten kanssa työskentelevät ja terveystyöntekijät. Mainitsematta jäävät ulkotöissä työskentelevät, rakennustyöntekijät, palomiehet jne.

Kantelijan mukaan yleisen elämäkokemuksen perusteella tuntuu mahdottomalta, että nämä varhaiskasvatuksessa ja terveystyöntekijöissä jne. työskentelevät henkilöt edes nuuskaa käyttäisivät. Tässä Kouvolan kaupungin nuuskakiellossa saattaa taustalla olla mm. terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen voimakas lobbaus nuuskaa vastaan. Muutama vuosi sitten ehdotettiin, että uudessa tupakkalaissa kiellettäisiin kokonaan nuuskan maahantuonti ja käyttö. Ehdotus ei mennyt läpi vaan eduskunta salli edelleen nuuskan käytön ja rajoitetun määrän maahantuontia. Se tuntuu olevan karvas pala joillekin tahoille. Nuuskaa saa täysi-ikäinen tuoda maahan omaan henkilökohtaiseen käyttöön rajoitetun määrän ja sitä saa täysi-ikäinen käyttää. Kaupungin kieltäminen on ristiriidassa tämän seikan kanssa. Kieltämällä nuuskan käytön työaikana kaupunki rikkoo ihmisen perusoikeutta käyttää yhteiskunnassa sallittua nautintoainetta.

Kantelija ei ymmärrä kaupungin selvityksen kohtaa "Myöskään lukuisissa muissa kaupungin asiakaspalvelutehtävissä työskentelevien työntekijöiden nuuskan käyttö työajalla ja asiakaspalvelun aikana ei anna kuntalaisille tai muille asiakkaille hyvää kuvaa palvelusta taikka kaupunkityöntekijästä." Kantelijan mielestä nuuskaa käyttävä ihminen on ihan yhtä hyvä kuin muutkin ihmiset.

Vastineessa ihmeteltiin, millaisen kuvan mahtaakaan tuollainen perusteettomien kieltöjen määrääminen työntekijöille antaa kuntalaiselle kaupunkityöntekijästä. Nuuskaa käyttävien kaupungin työntekijöiden lukumäärä on varmaankin marginaalinen. Pienen nuuskapussin pito suussa ei näy (nuuska ei savua) eikä kuulu kenellekään.

Kaupungin selvityksessä on tuotu esille seikka, että kaupungin työntekijät ovat esimerkkinä ja esikuvina nuorille. Kantelijan mukana kaikki aikuiset ovat esimerkkinä ja esikuvana nuorille ja jokainen heistä itse päättää minkälaisen esimerkin antaa. Ei sitä toinen voi määrätä. Ainahan nuoret peilaavat itseään vanhempien kautta. He näkevät erityyppisiä aikuisia. He myös näkevät joko suvaitsevaisen tai suvaitsemattoman yhteiskunnan. He kohtaavat kieltöjä ja rajoituksia. Kun he kasvavat täysi-ikäisiksi, he saavat vapauksia, joita heillä ei alaikäisinä ollut.

Kantelija toteaa, että kaupunki käyttää selvityksessään ison tilan varoitellessaan nuuskan terveysriskeistä ja nikotiinin aiheuttamasta riippuvuudesta. Kaupunki ikään kuin ottaa työterveyshuollon roolin. Mahdolliset terveysriskit ja mahdollinen riippuvuus ovat kantelijan mukaan seikoja, joihin jokainen yksilö saa itse muodostaa kantansa. Kaupunki on jostakin syystä erityisen huolestunut työntekijöidensä nuuskan käytöstä. Oikea linja olisi valistaa ja varoitella. "Eväitä" kieltämiseen ei kantelijan mielestä ole.

Vastineen mukaan nuuska kuuluu joidenkin aikuisten elämään ja niin se vaan on. Ei kaupungin tai minkään muunkaan työnantajan tehtävänä ole rajoittaa niitä oikeuksia, joita valtio sallii. Nuuskan käyttö työajalla ei vaikuta työstä suoriutumiseen, päinvastoin se saattaa joidenkin vaikuttaa jopa työtehoa parantavasti. Kantelija oli ymmärtänyt, että alun perin tupakoitsijoiden jahtaaminen alkoi tupakanpolton aiheuttamien savu- ja hajuhaittojen johdosta. Tupakoitsijat ahdettiin erityyppisiin "häkkeihin" kuin isommatkin pahantekijät harjoittamaan "pahettaan". Kantelija toteaa, että nuuska ei savua ja että sen käyttö on jokaisen henkilökohtainen asia.

### 3

## RATKAISU

### 3.1

#### Oikeusohjeet

##### *Perustuslaki*

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen.

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu.

Perustuslain 22 §:n mukana julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

##### *Hallintolaki*

Hallintolain 2 luvussa säädetään hyvän hallinnon perusteista. Niihin kuuluvat lain 6 §:ssä säädettyt hallinnon oikeusperiaatteet. Pykälän mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaan yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

##### *Kuntalaki*

Kuntalain 1 §:n 1 momentin mukaan Suomi jakautuu kuntiin, joiden asukkaiden itsehallinto on turvattu perustuslaissa. Pykälän 2 momentin mukaan kunnan päätösvaltaa käyttää asukkaiden valitsema valtuusto.

Kuntalain 23 §:n 1 momentin mukaan kunnanhallitus vastaa kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta sekä valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta. Kunnanhallitus valvoo kunnan etua ja, jollei johtosäännössä toisin määrätä, edustaa kuntaa ja käyttää sen puhevaltaa.

#### *Virka- ja työlainsäädäntöä*

Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (viranhaltijalain) 12 §:n 1 momentin mukaan työnantaja ei saa virkasuhteeseen ottaessaan eikä virkasuhteen aikana ilman hyväksyttävää perustetta asettaa hakijoita eikä viranhaltijoita eri asemaan iän, terveydentilan, vammaisuuden, kansallisen tai etnisen alkuperän, kansalaisuuden, sukupuolisen suuntautumisen, kielen, uskonnon, mielipiteen, vakaumuksen, perhesuhteiden, ammattiyhdistystoiminnan, poliittisen toiminnan tai muun näihin verrattavan seikan vuoksi.

Viranhaltijalain 14 §:n 1 momentin mukaan työnantajan on huolehdittava työturvallisuudesta viranhaltijan suojelemiseksi tapaturmilta ja terveydellisiltä vaaroilta niin kuin työturvallisuuslaissa (738/2002) ja sen nojalla annetuissa säännöksissä säädetään.

Viranhaltijalain 17 §:n 1 momentin mukaan viranhaltijan on suoritettava virkasuhteeseen kuuluvat tehtävät asianmukaisesti ja viivytyksettä noudattaen asianomaisia säännöksiä ja määräyksiä sekä työnantajan työjohto- ja valvontamääräyksiä.

Työsopimuslain 2 luvun 2 ja 3 §:ssä sekä lain 3 luvun 1 §:ssä ovat vastaavat säännökset syrjintäkiellosta, työturvallisuudesta ja työnantajan direktio-oikeudesta.

#### *Tupakkalaki*

Tupakkalain (693/1976) nimike muutettiin lailla (698/2010). Aiemman lain mukaan lain nimike oli laki toimenpiteistä tupakoinnin vähentämiseksi.

Tupakkalain 1 §:n 1 momentin mukaan tässä laissa säädetään toimenpiteistä, joilla ehkäistään tupakkatuotteiden käytön aloittamista, edistetään niiden käytön lopettamista ja suojellaan väestöä tupakansavulle altistumiselta. Pykälän 2 momentin mukaan lain tavoitteena on ihmisille myrkyllisiä aineita sisältävien ja riippuvuutta aiheuttavien tupakkatuotteiden käytön loppuminen.

Tupakkalain 2 §:ssä selostetaan laissa käytettyjä määritelmiä. Pykälän mukaan tässä laissa tarkoitetaan muun ohella tupakalla tupakkakasvien (nicotiana) lehdistä, varsista ja rungoista valmistettua tai niitä sisältävää nautintoainetta (1 kohta), tupakan vastikkeella käyttötarkoitukseltaan tupakkaa vastaavaa, tupakkaa sisältämätöntä nautintoainetta (2 kohta), tupakkatuotteella tupakasta kokonaan tai osittain valmistettuja, poltettavaksi, sieraimiin vedettäväksi, imeskeltäväksi tai pureskeltavaksi tarkoitettuja tuotteita, riippumatta siitä, onko tupakka geneettisesti muunnettua vai ei (3 kohta), suussa käytettäväksi tarkoitettulla tupakalla kaikkia suussa käytettäväksi tarkoitettuja, kokonaan tai osittain tupakasta valmistettuja tuotteita, jauheena tai pieninä paloina tai jonakin näiden muotojen yhdistelmänä, varsinkin annospusseissa tai huokoisissa pusseissa tarjottavia, tai elintarvikkeita muistuttavassa muodossa olevia tuotteita, lukuun ottamatta poltettavaksi tai pureskeltavaksi tarkoitettuja tuotteita (3 a kohta), savukkeella poltettavaksi tarkoitettua valmiiksi paperiin käärittyä tai muusta aineesta valmistettuun hylsyn muotoiseen päällykseen sijoitettua tai sijoitettavaksi tarkoitettua tupakkakääröä, joka ei ole sikari tai pikkusikari (3 b kohta).

Tupakoinnilla tarkoitetaan tupakkatuotteen polttamista tai muuta käyttämistä nautintoaineena (6 kohta). Sisätilalla tarkoitetaan suljettua tilaa, jossa on katto, lattia ja seinät taikka tilaa, josta yhden tasopinnan lisäämisellä voidaan muodostaa suljettu tila ja joka on tarkoitettu asuin-, oleskelu-, odotus- tai työskentelytilaksi (10 kohta). Työtilalla tarkoitetaan sisä- tai ulkotilaa, jossa työskennellään (11 kohta). Tupakointitilalla tarkoitetaan sisätilaan sijoitettua rakennusvalvontaviranomaisen tupakointiin hyväksymää erillistä tilaa (12 kohta). Savuttomalla tilalla tarkoitetaan sisätilaa tai sen osaa, jossa tupakointi on kielletty (13 kohta). Lain mukaan työyhteisön yhteinen tila on työyhteisössä työntekijöille tarkoitettu tai heidän yhteisessä käytössään olevaa lepo-, ruokailu-, saniteetti- ja muuta henkilöstötila, heidän käytössään olevaa käytävä-, aula- ja porrastila sekä heille yhteiseen kokoontumiseen tarkoitettua sisätila (14 kohta). Työyhteisön yhteinen tila on työyhteisön sisätila, johon yleisöllä on esteetön pääsy (15 kohta) ja työyhteisön asiakkaille tarkoitettu tila on työyhteisössä asiakkaille varattua tai heidän käytössään olevaa sisätilaa (16 kohta).

Tupakkalain 10 §:n 1 momentin mukaan tupakkatuotetta ei saa myydä eikä muutoin luovuttaa alle 18-vuotiaalle.

Tupakkalain 10 a §:n mukaan suussa käytettäväksi tarkoitettua tupakkaa ei saa maahantuoda, myydä tai muutoin luovuttaa. Maahantuontikielto koskee myös suussa käytettäväksi tarkoitettua tupakan hankkimista ja vastaanottamista postitse tai muulla vastaavalla tavalla Suomen ulkopuolelta. Yksityishenkilö saa kuitenkin omaa henkilökohtaista käyttöänsä varten tuoda maahan suussa käytettäväksi tarkoitettua tupakkaa matkatavarana mukanaan enintään 30 rasiaa edellyttäen, että rasia sisältää enintään 50 grammaa mainittua tupakkaa. Pykälän 2 momentin mukaan edellä 1 momentissa tarkoitettu maahantuontikielto ei koske kansainvälisessä liikenteessä käytettävän vesi- tai ilma-aluksen suljetussa myyntitilassa tai varastossa olevaa tuotetta.

Tupakkalain 11 §:n mukaan tupakkatuotteiden maahantuonti ja hallussapito on kielletty alle 18-vuotiaalta.

Tupakkalain 11 a §:n mukaan ympäristön tupakansavu on syöpävaarallinen aine, jolta suojaamiseen työssä noudatetaan, mitä tässä laissa ja työturvallisuuslainsäädännössä säädetään.

Tupakkalain 12 §:n 1 momentin mukaan tupakointi on kielletty seuraavissa tiloissa: 1) perhepäivähoidon sisätiloissa perhepäivähoidon aikana, päiväkotien sisätiloissa ja ulkoalueilla sekä lastensuojelulain (417/2007) tai mielenterveyslain (1116/1990) nojalla hoitoa antavien laitosten alle 18-vuotiaille tarkoitetuissa sisätiloissa ja heille tarkoitetuilla ulkoalueilla, 2) perusopetusta, ammatillista koulutusta ja lukio-opetusta antavien oppilaitosten sisätiloissa ja oppilasasuntoiloissa sekä niiden käytössä olevilla ulkoalueilla, 3) virastojen ja viranomaisten sekä niihin verrattavien julkisten laitosten yleisölle ja asiakkaille varatuissa sisätiloissa, 4) sisätiloissa järjestettävissä yleisissä tilaisuuksissa, 5) työyhteisöjen yhteisissä ja yleisissä sekä asiakkaille tarkoitetuissa sisätiloissa, jollei jäljempänä toisin säädetä, 6) yleisten kulkuneuvojen sisätiloissa, 7) asunto-osakeyhtiön tai muun asuinyhteisön asuinkiinteistöjen yhteisissä ja yleisissä sisätiloissa ja 8) ulkoalueilla järjestettävien yleisten tilaisuuksien katoksissa ja katsomoissa sekä muissa tilaisuuden seuraamiseen välittömästi tarkoitetuissa tiloissa, joissa osallistujat oleskelevat paikoillaan.

Tupakkalain 13 §:n 4 momentin mukaan työnantaja on velvollinen neuvoteltuaan asiasta työntekijöiden tai näiden edustajan kanssa kieltämään tupakoinnin tai rajoittamaan sitä siten, ettei

vät työntekijät tahattomasti altistu tupakansavulle niissä työyhteisön työtiloissa, joissa tupakointi ei ole 12 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan kielletty.

Pykälän 6 momentin mukaan edellä 12 §:ssä tarkoitetun sisätilan tai ulkoalueen haltijan ja yleisen tilaisuuden järjestäjän sekä tämän pykälän 1–3 momentissa tarkoitetun tupakointiin varatun tilan haltijan tulee asettaa näkyville tupakointikiellon ja tupakointiin tarkoitetun tilan osoittavat opasteet, jollei kysymys ole luonnollisen henkilön kodista. Tarkempia säännöksiä opasteesta ja sen asettamisesta voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

Tupakkalain 32 §:n mukaan joka yleisen kulkuneuvon, sisätilan tai ulkoalueen haltijan tai hänen edustajansa taikka yleisen tilaisuuden järjestäjän tai siellä järjestysmiehenä toimivan taikka valvontaviranomaisen huomautuksesta huolimatta jatkaa tupakointia sisätilassa tai ulkoalueella, jossa tupakointi on 12 §:n mukaan kielletty, on tuomittava tupakointirikkomuksesta sakkoon.

#### *Toimenpiteistä tupakoinnin vähentämiseksi koskevan lain perustelut (HE 156/1975 II vp.)*

Toimenpiteistä tupakoinnin vähentämistä koskevan lain hallituksen esityksen 2 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todettiin, että kun lakiesitys sisältää muun muassa mainontaan ja myyntiin sekä tupakointiin kohdistuvia kieltoja ja rajoituksia, joista osan tehosteeksi ehdotetaan esimerkiksi rangaistussäännöksiä, tulee lain käsitteistön olla mahdollisimman selväpiirteinen. Tämän vuoksi ehdotettiin keskeisimmän käsitteistön määrittelyä itse laissa.

Lakiehdotuksen sisältämät toimenpiteet eivät mainoskieltoa lukuun ottamatta kohdistu suoraan raakatupakkaan. Muiden käsitteiden määrittelemiseksi pidettiin esityksessä kuitenkin välttämättömänä määrittellä myös se, mitä tupakalla tarkoitetaan. Sama koski myös tupakan vastiketta, jolla ehdotuksessa tarkoitettiin käyttötarkoitukseltaan tupakkaa vastaavaa, mutta sitä kuitenkin sisältämätöntä nautintoainetta. Nautittavaksi tarkoitetuista tuotteista, kuten savukkeista, sikareista, piippu-, savuke- ja purutupakasta sekä nuuskasta ehdotettiin käytettäväksi yleisnimikettä tupakkatuote.

Esityksessä todettiin, että kaikkien tupakkatuotteiden haitat nimenomaan ympäristölle eivät ole samankaltaisia. Niinpä esimerkiksi purutupakan terveysvaarat ja -haitat kohdistuvat ensisijaisesti tupakan käyttäjään, kun sen sijaan poltettava tupakka saastuttaa myös ympäristöä. Kun purutupakan ja nuuskan käyttämisestä kuitenkin saattaa seurata ympäristölle esimerkiksi hygieenisistä haittoja, ehdotettiin tupakoinnin käsitteeseen, jolla on erityisesti merkitystä tupakointikieltojen ja -rajoitusten osalta sisällytettäväksi tupakkatuotteen polttamisen lisäksi myös sen muu käyttäminen nautintoaineena.

#### *Perustuslakivaliokunnan kannanottoja*

Perustuslakivaliokunta totesi tupakkalakia koskevaan hallituksen esitykseen antamassaan lausunnossa (PeVL 21/2010 vp. s. 4), että lakiehdotuksen 1 §:n 2 momentin mukaan lain tavoitteena on ihmisille myrkyllisiä aineita sisältävien ja riippuvuutta aiheuttavien tupakkatuotteiden käytön loppuminen. Sen paremmin voimassa oleva laki kuin uudet ehdotetut pykälät eivät kuitenkaan sisällä säännöksiä, jotka tämän mahdollistaisivat. Perusoikeuksien kannalta tällaisen säännöksen vaarana valiokunnan mukaan on, että sitä käytetään perusoikeuksia rajoittavien tulkintojen tukena sen sijaan, että ongelmatilanteissa turvauduttaisiin perusoikeusmyönteiseen tulkintaan. Siksi valiokunta piti valtiosääntöoikeudellisista syistä tärkeänä, että tällainen yleisen poliittisen linjauksen luonteinen säännös poistettaisiin tai sitä ainakin olennaisesti muokattaisiin lain sisältöä paremmin vastaavaksi.

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta totesi tupakkalakia koskevaan hallitukseen esitykseen antamassaan mietinnössään (14/2010 vp) perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten, että lain soveltamisessa tulee huolehtia siitä, ettei tavoitesäännöstä käytetä perusoikeuksia rajoittavien tulkintojen tukena. Vaikka tupakkalain voimassa olevilla ja muutettaviksi ehdotetuilla säännöksillä ei yksin saavuteta tupakkatuotteiden käytön loppumisen tavoitetta, valiokunta piti selkeän tavoitteen asettamista tärkeänä. Eduskunta hyväksyi esityksen valiokunnan mietinnön mukaisesti ja tavoitesäännös sisältyy lakiin.

Perustuslakivaliokunnan ravintolatupakoinnin rajoittamista koskevasta lakiehdotuksesta antamassa lausunnossa (PeVL 19/2006 vp) todetaan, että sääntelyllä, jolla pyritään ehkäisemään ravitsemisliikkeiden työntekijöiden ja asiakkaiden altistumista tupakansavulle, toteutetaan julkiselle vallalle perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädettyä tehtävää edistää väestön terveyttä. Sääntelyn tarkoituksen näkökulmasta ovat valiokunnan mukaan huomionarvoisia myös perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattu oikeus elämään sekä 18 §:n 1 momentissa ja 20 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle asetetut velvollisuudet huolehtia työvoiman suojelusta ja turvata oikeus terveelliseen ympäristöön. Sääntely on merkityksellistä myös yksilön useisiin perusoikeuksiin kiinnittyvän itsemääräämisoikeuden (PeVL 17/2006 vp, s. 2–3) kannalta. Perustuslakivaliokunta viittasi lausunnossaan myös apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläisen päätökseen 30.11.2004 ”Kunnan tupakointikiellon tulee perustua lakiin” eli Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomukseen vuodelta 2004, s. 264–267.

Perustuslakivaliokunnan mukaan sääntelyn arvioinnissa on tällaisessa yhteydessä kiinnitettävä huomiota perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluvaan suhteellisuusvaatimukseen. Rajoituksen tulee siten olla välttämätön hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi, eikä se saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettaviin perusoikeuksiin. Ravintolatupakoinnin rajoituksen taustalla on tässä tapauksessa terveyteen liittyvien perusoikeuksien edistäminen. Tämä tarkoitus perustuu valiokunnan mukaan epäilyksittä merkittävään yhteiskunnalliseen intressiin.

*Oikeusasiamies Petri Jääskeläisen apulaisoikeusasiamiehenä tekemä päätös ”Kunnan tupakointikiellon tulee perustua lakiin” (30.11.2004 dnro 890/4/03)*

Päätöksessä todettiin, että perustuslain 7 §:n mukaan jokaisella on oikeus henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen, joihin ei voida puuttua mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Henkilökohtainen vapaus on luonteeltaan yleisperusoikeus, joka suojaa paitsi ihmisen fyysistä vapautta myös hänen tahdonvapauttaan ja itsemääräämisoikeuttaan. Perustuslain 10 §:n mukaan jokaisen yksityiselämä on turvattu. Yksityiselämän piiriin kuuluu muun muassa oikeus määrätä itsestään ja ruumiistaan.

Perusoikeuksien rajoitusten tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin, niiden tulee olla hyväksyttäviä sekä välttämättömiä tavoitteen saavuttamiseksi ja laajuudeltaan oikeassa suhteessa perusoikeuksien suojaamaan oikeushyvään ja rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painoarvoon. Tupakointi sinänsä kuuluu yksilön tahdonvapauden ja itsemääräämisoikeuden piiriin. Julkinen valta voi puuttua yksilön tahdonvapauteen ja itsemääräämisoikeuteen vain lain nojalla. Tupakka-lain, terveydensuojelulain ja työturvallisuuslain päätöksessä mainituilla säännöksillä toteutetaan muun muassa julkisen vallan pyrkimystä turvata jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön ja väestön terveyden edistämiseen.

Tupakkalain nojalla tupakointi on kielletty virastojen ja viranomaisien sekä julkisten laitosten yleisölle ja asiakkaille varatuissa sisätiloissa sekä työyhteisöjen yhteisissä ja yleisissä sekä



asiakkaille tarkoitetuissa sisätiloissa. Tupakointi on kielletty myös päiväkotien lapsille ja oppilaitosten oppilaille tarkoitetuissa sisätiloissa. Työnantajalle on kuitenkin asetettu velvollisuus kieltää tupakointi tai rajoittaa sitä siten, etteivät työntekijät tahattomasti altistu tupakansavulle niissä työyhteisön tiloissa, joissa tupakointi ei tupakkalain nojalla ole kielletty. Terveystieteiden tutkimuslaitoksen 26 §:n mukaan sisäilman puhtauden tulee olla sellainen, ettei siitä aiheudu sisätilassa oleskelevalle terveyshaittaa. Työturvallisuuslain 33 §:n mukaan työpaikalla tulee olla riittävästi kelvollista hengitysilmaa. Mainittujen säännösten perusteella tupakoinnin kieltäminen tai rajoittaminen ulkona voi olla aiheellista esimerkiksi sen vuoksi, että korvausilma otetaan ulkoa tietystä kohdasta.

Kysymyksessä olleessa asiassa kunnan tupakointikieltopäätös ulottui selvästi säädettyjä rajoituserusteita laajemmalle. Sen mukaan tupakointi oli kielletty terveyskeskuksen koko ulkoalueella. Kunta perusteli päätöstään sillä, että lautakunta oli voinut kiinteistön omistajana rajoittaa tupakointia tai kieltää sen kokonaan järjestyssäännöillä hallitsemisissaan tiloissa (niin sisä- kuin ulkotiloissakin).

Apulaisoikeusasiamies totesi, että yksityinen kiinteistön omistaja tai haltija voikin tupakkalain nojalla laajemmin kieltää tupakoinnin rakennuksessaan ja alueellaan. Sen sijaan julkisen vallan toiminnan on perustuttava lakiin. Kunta julkisen vallan edustajana voi puuttua yksilön tahdonvapauden ja itsemääräämisoikeuden piiriin kuuluvaan toimintaan vain lain nojalla. Apulaisoikeusasiamiehen käsityksen mukaan kiinteistön omistuksesta tai hallinnasta ei ole johdettavissa kunnalle laillista perustetta määrätä yleistä tupakointikieltoa omistamiensa tai hallitsemiensa kiinteistöjen ulkoalueella. Muutoinhan kunta voisi kieltää tupakoinnin kaikilla omistamillaan tai hallitsemillaan alueilla eli suuressa osassa kuntaa, mikä olisi hänen mielestään selvästi perusoikeusjärjestelmän vastaista.

Lisäksi kunta oli perustellut työntekijöiden tupakoinnin kieltämistä työ-aikana sillä, että työantajalla on kunnallisen yleisen virka- ja työehtosopimuksen mukaan oikeus määrittellä työajan tehokas käyttö. Kunnan mukaan työnantaja voi todeta, että tupakointi työaikana ei ole tehokasta työaikaa ja kieltää tupakoinnin sillä perusteella.

Apulaisoikeusasiamiehen mukaan yleinen työ- ja virkasuhteeseen liittyvä velvoite on tehdä työ huolellisesti noudattaen työantajan määräyksiä työn suorittamisessa. Työnantajan työjohto- ja valvontavalta käsittää työnantajan toimivaltansa mukaisesti antamat määräykset työn suorittamisesta. Tämä määräysvalta koskee työn suoritusastetta, laatua ja laajuutta sekä työsuoritusaikaa ja -paikkaa. Kuntatyönantajalla on siten mainituilla perusteilla oikeus määrätä työajan käytöstä. Kysymyksessä ollut ehdotonta ja kaikkia terveyskeskuksen sekä sen lähialueen työn-tekijöitä koskevaa kieltoa ei ollut perusteltu työtehtävien tai työn laadulla, vaan tehokkaalla työajan käytöllä. Virka- ja työehtosopimukseen perustuvat päivittäiset lepoajat eli ruoka- ja kahvitauot ovat joka tapauksessa pois tehokkaasta työajasta. Tupakoinnin kieltoa näillä lepoajoilla ei siten voida perustella tehokkaalla työajan käytöllä. Tupakoinnin kieltäminen työaikaan luettavina lepoaikoina merkitsee apulaisoikeusasiamiehen mielestä sitä, että kunta oli tosiasiasa määrännyt yksilön itsemääräämisoikeuteen ja tahdonvapauteen kuuluvasta käyttäytymisestä, eikä työajan tehokkaasta käytöstä. Muulloin kuin lepoaikana tapahtuvat ylimääräiset tupakkatauot työnantajalla sen sijaan on oikeus kieltää samoin kuin muutkin ylimääräiset tauot.

Lopuksi apulaisoikeusasiamies korosti, että hän ei ottanut päätöksessään kantaa tupakointikieltojen terveyspoliittiseen perusteltavuuteen. Asiassa oli ollut kysymys siitä, että julkisen vallan puuttumiseen perusoikeutena turvattuun yksilön vapauspiiriin tulee olla laissa säädetty peruste. Päätöksessä käsitellyt kysymykset voivat tulla kuntalaissa säädettyjä muutoksenha-

kukeinoja käyttäen yksittäistapauksissa hallinto-tuomioistuinten ratkaistavaksi. Asian yleisen merkittävyyden takia julkisen vallan asettamista tupakointikielloista sekä tupakoitsijoiden kohdeltusta työntekijöinä ja työnhakijoina olisi kuitenkin apulaisoikeusasiamiehen mielestään tärkeää säätää selvästi laissa.

### *Oikeuskäytäntöä*

*Korkeimman oikeuden tuomion (KKO:2008:7) mukaan asunto-osakeyhtiön yhtiökokouksen yksinkertaisella äänen enemmistöllä tekemä päätös, jolla oli yleisesti kielletty tupakointi asuntojen oleskeluparvekkeilla, oli asunto-osakeyhtiölain 48 §:n 1 momentin 2 kohdan nojalla mitätön. Korkein oikeus perusteli tuomiota muun ohella seuraavasti.*

Osakkeenomistajalla on hänellä huoneistoon ja myös siihen kuuluvaan parvekkeeseen olevan hallintaoikeuden nojalla oikeus järjestää elämänsä ja asumisensa haluamallaan tavalla edellyttäen, ettei siitä aiheudu asunto-osakeyhtiölle tai muille asukkaille vahinkoa taikka kohtuutonta haittaa tai häiriötä. Tupakointi, kun sitä ei ole yleisesti lailla kielletty, on lähtökohtaisesti luvallista myös osakehuoneistoissa ja niihin kuuluvilla parvekkeilla.

Tietyissä olosuhteissa, esimerkiksi poikkeuksellisen runsaan tupakoinnin ollessa kysymyksessä, parveketupakointi voi kuitenkin muodostua muiden osakkaiden asumisviihtyisyyttä olennaisesti heikentäväksi ja mahdollisesti myös terveyttä uhkaavaksi tekijäksi, joka tosiasiallisesti kaventaa tupakansavusta kärsivien osakkaiden hallintaoikeutta. Naapuruussuhteissa ja nykyisin ympäristöoikeudessa kehittyneiden periaatteiden mukaan kukaan ei ole velvollinen sietämään asuinympäristössään kohtuutonta ympäristöhaittaa, olipa kysymys tupakansavusta, melusta tai muista päästöistä. Tällaisissa olosuhteissa myös asunto-osakeyhtiöllä on oikeus puuttua asukkaan sellaiseen toimintaan, joka aiheuttaa muille asukkaille kohtuutonta haittaa, häiriötä tai räsitystä, ja ryhtyä korjauksen saamiseksi niihin toimenpiteisiin, joihin asunto-osakeyhtiölaki antaa mahdollisuuden. Yhtiö voi myös vahvistaa järjestyssääntöjä tai tehdä päätöksiä, joilla pyritään ennalta ehkäisemään kohtuuttomien haittojen muodostuminen.

Kysymyksessä ollut tupakointikielto tähtäsi kaiken tupakoinnin kieltämiseen osakashallinnassa olevilla parvekkeilla. Tällainen kieltäminen rajoittaisi perusteettomasti osakkaan hallintaoikeutta siltä osin kuin tupakoinnista ei olisi odotettavissa sellaista kohtuutonta haittaa, jota edellä mainituissa oikeusperiaatteissa on tarkoitettu. Osakkeenomistajat ovat velvollisia kohtuullisessa määrin sietämään toisten osakkeenomistajien ja muiden asukkaiden taholta tulevia häiriöitä. Näillä perusteilla korkein oikeus katsoi, ettei asunto-osakeyhtiön yhtiökokous ole voinut yksinkertaisella äänen enemmistöllä tehdä päätöstä, jolla on yleisesti kielletty tupakointi osakkeenomistajan hallintaan kuuluvilla parvekkeilla.

*Hämeen linnan hallinto-oikeuden päätöksen 26.8.2010 (10/05222/2) mukaan terveystarkastaja oli kieltänyt tupakoinnin luhtitalo- ja huoneiston terassipihalla, koska tupakansavun kulkeutuminen terassipihalta naapurihuoneistoon voi aiheuttaa terveyshaittaa naapurihuoneiston asukkaalle. Hallinto-oikeus piti terveystarkastajan suorittamia savukokeita sinänsä asianmukaisesti suoritetuina ja totesi, että joissakin sääolosuhteissa tupakansavua kulkeutuu naapurihuoneistoon, kun savukkeita poltetaan terassipihalla talon seinän vieressä. Selkeä tupakansavun haju asunnossa on sellainen terveydensuojelulain 27 §:n 1 momentissa tarkoitettu terveyshaitta, jonka poistamiseksi terveydensuojeluviranomainen voi ryhtyä toimenpiteisiin.*

Kysymyksessä olevan tupakointikiellon laillisuutta arvioitaessa on kuitenkin otettava huomioon, että tupakointi on nykyisin pääsääntöisesti sallittua lukuun ottamatta tupakkalaissa erikseen lueteltuja julkisia tiloja. Siten esimerkiksi omassa asunnossa, parvekkeella ja piha-alueella saa lähtökohtaisesti tupakoida. Tämän yksityiselämän suojaa nauttivan oikeuden rajoittaminen tulee perustua riittäviin selvityksiin ja noudattaa muun ohella hallintolain 6 §:stä ilmenevää suhteellisuusperiaatetta.

Hallinto-oikeus otti huomioon, että tupakointikielto koski koko yli 200 neliömetrin suuruista terassipihaa, myös noin 20 metrin etäisyydellä naapurihuoneiston lähimmästä korvausilmaventtiilistä. Tupakointiselvitykset oli tehty aiheuttamalla savua seinän juuressa eikä tupakansavun kulkeutumisesta muualta terassipihalta ollut selvitetty. Tupakanpolto oli myös ollut lähinnä satunnaista, koska tupakoitsija ei vakituisesti asunut huoneistossa. Hallinto-oikeuden käsityksen mukaan asiassa ei ollut selvitetty, että muualla pihalla kuin talon ulkoseinän vierellä tapahtuvasta tupakoinnista voi aiheutua terveyshaittaa. Tämän vuoksi huoneiston koko piha-alueella koskeva tupakointikielto oli suhteettoman ankara rajoitus. Ympäristölautakunnan ja terveystarkastajan päätökset kumottiin ja asia palautettiin viranomaiselle uudelleen käsiteltäväksi.

*Työtuomioistuimen tuomion (TT 2010–145)* mukaan elintarvikealan konserni oli kieltänyt tupakoinnin kaikkien konserniin kuuluvien yhtiöiden tuotantolaitoksilla, myös kiinteistöjen ulkoalueilla. Yhtiön vuorotyötä tekevillä työntekijöillä ei ollut mahdollisuutta poistua tehdasalueelta tauoillaan, mikä johti käytännössä siihen, että he eivät voineet tupakoida työpäivän aikana. Työntekijöiden ruokailu- ja muut lepotauot kuuluivat työaikaan.

Tuomiossa katsottiin, että työnantajalla oli direktio-oikeutensa perusteella tässä tapauksessa oikeus kieltää tupakointi työaikana ja työpaikalla. Konsernin yrityskuvaan voitiin asiallisin perustein liittää tuotantolaitosten savuttomuus, jota noudatettiin yhdenmukaisesti kaikissa konserniin kuuluvissa yrityksissä. Kun otettiin huomioon jo tupakkalaissa säädetyt työpaikkatupakoinnin rajoitukset ja lain tavoite, kieltoa ei voitu pitää myöskään työntekijöiden perusoikeussuojaa merkityksellisesti kaventavana tai muutenkaan työntekijöiden henkilökohtaista vapautta kohtuuttomasti rajoittavana.

## 3.2

Kouvolan kaupunginhallituksen päätös 12.1.2012 ”Kouvolan kaupungin julistautuminen savuttomaksi kunnaksi”

Kouvolan kaupungin internetsivuilla julkaistujen päätöspöytäkirjojen mukaan kaupungin vammaisneuvosto teki 27.1.2011 esityksen kaupunginhallitukselle, että valmistelut Kouvolan kaupungin julistautumisesta savuttomaksi kaupungiksi käynnistetään. vammaisneuvoston esityksestä. Esitys oli tämän jälkeen kaupungin yhteistyöryhmän käsiteltävänä. Yhteistyöryhmä kannatti lausunnossaan 7.3.2011 valmistelujen aloittamista kaupungin julistautumiseksi savuttomaksi kunnaksi. Kaupunginhallitus päätti 11.4.2011 asian valmistelujen aloittamisesta. Asiaa valmistelemaan päätettiin perustaa työryhmä, jonka tehtävänä on valmistella työpaikan savuttomuus ja toteutus eli aikataulut, vastuut ja toimenpiteet. Päätöksen mukaan työryhmässä tuli olla mukana mm. henkilöstöhallinnon, työsuojelun, työterveyshuollon sekä henkilöstön edustus. Lisäksi kaupunginhallitus päätti hyväksyä ehdotuksen, jonka mukaan kaupunki julistautuu samalla nuuskattomaksi kunnaksi.

Kaupungin yhteistyöryhmä käsitteli toimintaohjelmaa kokouksessaan 1.12.2011. Kaupunginhallituksen henkilöstölautakunta kokouksessaan 7.12.2012 päätti esittää kaupunginhallitukselle, että kaupunki julistetaan savuttomaksi kunnaksi ja työpaikaksi 1.1.2012 alkaen ja hyväksytään Savuton Kouvola – toimintaohjelma. Kaupunginhallitus kokouksessaan 12.12.2011 hyväksyi henkilöstölautakunnan ehdotuksen.

Savuton Kouvola -toimintaohjelmassa on muun ohella työaika savuttomalla työpaikalla (7 luku) ja tupakoinnin valvontaa (8 luku) koskevia seuraavia määräyksiä.

”Työaika koskevassa luvussa todetaan, että henkilöstön tupakointi ja nuuskan käyttö on kielletty työaikana lukuun ottamatta virka- ja työehtosopimusten mukaisia ruokailu- ja kahvitaukoja. Virka- ja työehtosopimuksiin ei sisälly säännöksiä tupakkatauoista. Kunnallisen yleisen virka- ja työehtosopimuksen (KVTES) mukaan työpäivään sisältyy pääsääntöisesti vähintään puolen tunnin lepoaika (ruokailutauko), jota ei lueta työaikaan ja jonka aikana saa poistua työpaikalta. Jaksotyötä tekevät eivät yleensä voi tehtävien luonteen vuoksi poistua työpaikaltaan, joten heille järjestetään mahdollisuus 15–20 minuuttia kestävään ateriointiin työaikana työpaikalla. Lisäksi viranhaltijalle/työntekijälle järjestetään päivittäin yksi 10 minuutin pituinen tauko (kahvitauko), joka luetaan työaikaan ja jonka aikana ei saa poistua työpaikalta.

Kunnallisen tuntipalkkaisen henkilöstön työehtosopimuksen (TTES) mukaan työntekijälle on annettava päivittäin työpäivän keskivaiheille sijoittuva 1 tunnin tai paikallisesti sopien vähintään ½ tunnin pituinen lepo- ja ruokailutauko, jonka aikana hän saa esteettömästi poistua työpaikalta ja jota ei lueta työaikaan, tai jollei taukoa voida järjestää, tilaisuus aterioida työn aikana työpaikalla. Lisäksi työntekijälle annetaan säännöllisenä työaikana kaksi 15 minuutin pituista lepo- tai kahvitaukoa ja ne sijoitetaan aamu- ja iltapäivän keskivaiheille. Tauot luetaan työaikaan kuuluviksi ja ne sisältävät myös matkoihin kuluvat ajat.

Valvontaa koskevan luvun mukaan esimiehet valvovat työnantajan edustajina työpaikoilla lakien noudattamista sekä Savuton Kouvola -toimintaohjelman toteutumista. Työnantajan asettamat työturvallisuuslakiin tai tupakkalakiin perustuvat tupakointikiellot ovat määräyksiä, joita viranhaltijan/työntekijän on työehtosopimuksen (TSL 3:1) ja

kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (KVHL 4:17) määräysten perusteella noudatettava. Työnantajalla on lakiin perustuvan työnjohto- ja valvontavaltansa nojalla oikeus kieltää tupakointi työajalla. Esimiehellä on velvollisuus puuttua tietoonsa tulleeseen työajankäytöstä annettujen määräysten noudattamatta jättämiseen. Ensisijaisesti tilanteet pyritään ratkaisemaan keskustelemalla ja selvittämällä työntäjän mahdollisuudet tukea tupakointimattomuutta työaikana. Viime kädessä työntäjällä on oikeus kurinpidollisin toimin puuttua toistuvaan työajan käyttöä koskevien määräysten rikkomiseen.”

### 3.3

#### Nuuskan käytön kieltä koskevan kaupunginhallituksen päätöksen arviointi

Tupakkalain mukaan tupakkatuotteella tarkoitetaan tupakasta kokonaan tai osaksi valmistettuja ja poltettavaksi, sieraimiin vedettäväksi, imeskeltäväksi tai pureskeltäväksi tarkoitettua tuotetta. Niin ikään lain mukaan tupakoinnilla tarkoitetaan tupakkatuotteen polttamista tai muuta käyttämistä nautintoaineena. Lain toimenpiteistä tupakoinnin vähentämiseksi esitöissä todettiin, että tupakkatuotteiden haitat ympäristölle eivät ole samankaltaiset. Esimerkiksi purutupakan terveysvaarat ja – haitat kohdistuvat ensisijaisesti tupakan käyttäjään. Poltettavat tupakka saastuttaa myös ympäristöä. Esitöiden mukaan, koska purutupakan ja nuuskan käyttämisestä saattaa kuitenkin seurata ympäristölle hygieenisistä haittoja, tupakoinnin käsitteeseen esitettiin sisällytettäväksi tupakkatuotteen polttamisen lisäksi myös sen käyttäminen nautintoaineena.

Tupakkalain nojalla tupakointi on nimenomaisesti kielletty päiväkotien sisä- ja ulkotiloissa, lastensuojelulain ja mielenterveyslain nojalla hoitoa annettavien laitosten alle 18-vuotiaille tarkoitetuissa sisätiloissa ja heille tarkoitetuilla ulkoilualueilla. Lain nojalla myös perusopetusta, ammatillista koulutusta ja lukio-opetusta antavien oppilaitosten sisätiloissa sekä niiden ulkoalueilla tupakointi on kielletty. Vielä tupakointi on tupakkalain mukaan kielletty virastojen yleisölle ja asiakkaille varatuissa sisätiloissa sekä työyhteisön yhteisissä ja yleisissä sekä asiakkaille tarkoitetuissa sisätiloissa. Näissä kaikissa tupakkalaissa mainituissa tiloissa tupakointi eli tupakkatuotteiden polttaminen tai muu käyttäminen nautintoaineena, eli siis myös nuuskan käyttö, on kielletty.

Tupakkalaissa nuuskan käyttö nautintoaineena on rinnastettu tupakointiin eikä nuuskaa siten saa käyttää niissä tiloissa, joissa tupakointi on tupakkalain nojalla kielletty. Tupakkalain mukaan työnantaja on kuitenkin velvollinen neuvoteltuaan työntekijöiden kanssa kieltämään tupakoinnin tai rajoittamaan sitä siten, etteivät työntekijät altistu tupakansavulle myöskään muissa tiloissa kuin työyhteisön yhteisissä ja yleisissä tai asiakkaille tarkoitetuissa tiloissa. Tupakkalain nojalla muiden työyhteisön työntekijöiden altistuminen tupakansavulle on siten peruste, jonka nojalla työnantaja voi ulottaa tupakointikiellon laissa säädettyjä työtiloja laajemmalle alueelle.

Kouvolan kaupunginhallituksen päätöksen mukaan kaupunki on julistautunut savuttomaksi kunnaksi ja työpaikaksi kaupunginhallituksen hyväksymän ”Savuton Kouvola- toimintaohjelman” mukaisesti. Tämän ohjelman mukaan henkilöstön tupakointi ja nuuskan käyttö on kielletty työaikana lukuun ottamatta virka- ja työehtosopimuksen mukaisia ruokailu- ja kahvitaukoja. Kiellon perusteeksi on esitetty kuntatyön luonteeseen liittyviä perusteita. Kaupunginhallituksen mukaan työntekijät toimivat esimerkkinä ja esikuvina lapsille ja nuorille, joten kieltä on perusteltu heidän parissaan työskenteleville. Myös hoitohenkilökunnan työn luonne on sellainen, ettei hoitohenkilöstö voi käyttää nuuskaa työaikana asiakkaita palveltaessa. Niin ikään kaupunki on vedonnut siihen, että asiakaspalvelutehtäviin ei sovi nuuskan käyttö. Lisäksi yleistä kieltä perusteellaan vaikeudella rajata kieltä sekä sillä, että kunnan tulee kohdella henkilöstöön kuuluvia eri ammattiryhmiä yhdenvertaisesti.

Näiden kaupunginhallituksen selvityksessä esitettyjen perusteiden osalta totean, että mainituissa tehtävissä ja niiden vaatimissa työtiloissa tupakointi, johon lain mukaan kuuluu myös nuuskan käyttö, on jo tupakkalain nojalla kielletty. Lain mukaan tupakointi ja nuuskan käyttö on nimenomaisesti kielletty päiväkotien, lastensuojelulain laitosten ja oppilaitosten sisätiloissa ja ulkoalueilla. Niin ikään kiello koskee virastojen ja julkisten laitosten yleisölle ja asiakkaille varattuja sisätiloja sekä työyhteisön yhteisiä ja yleisiä sekä asiakkaille tarkoitettuja sisätiloja. Lain nojalla tupakointikielto koskee siten varhaiskasvatuksen, perusopetuksen ja toisen asteen koulutuksen piirissä työskenteleviä sekä hoitohenkilöstöä ja muita asiakaspalvelutehtävissä toimivia. Tupakointikielto koskee jo lain nojalla kattavasti kunnan eri henkilöstöryhmiä. Lisäksi lain mukaan tupakoinnin kieltäminen tulee ulottaa laissa säädettyjä työyhteisön työtiloja laajemmalle vain silloin, kun kiellon perusteena on muiden altistuminen tupakansavulle. Kouvolan kaupunginhallituksen päätös merkitsee sitä, että nuuskan käytön kiello ulottuu tupakkalaissa säädettyjä työyhteisön työtiloja laajemmalle.

Tupakoinnin kieltojen tulee perustua lakiin. Kunnan tulee julkiseen valtaan kuuluvana tahona tarkoin noudattaa lakia kaikessa julkisessa toiminnassaan. Nuuskan maahantuonti omaa henkilökohtaista käyttöä varten on tupakkalaissa säädetyllä tavalla sallittu. Nuuskan terveyshaitat kohdistuvat ensisijaisesti vain käyttäjään eikä käytöstä aiheudu esimerkiksi savun muodossa altistusta muille. Nuuskan käytön kieltäminen on useisiin perusoikeuksiin kiinnittyvän itsemääräämisoikeuden kannalta ongelmallinen. Tämän vuoksi kunnan asettamien tupakoinnin kieltojen, johon kuuluu myös nuuskan käytön kiello, tulee perustua lakiin.

Kunta voi työnantajana antaa työnjohto- ja valvontavaltansa puitteissa määräyksiä, jotka liittyvät työn suorittamisen tapaan, aikaan ja paikkaan. Työtuomioistuimen ratkaisukäytännössä on katsottu, että jossain tilanteissa yksityinen työnantaja voi direktio-oikeutensa perusteella yrityskuvaansa liittyvien syiden nojalla kieltää tupakoinnin työajalla ja työpaikalla. Kuntatyönantaja julkiseen valtaan kuuluvana tahona sitoo kuitenkin perustuslakiin nojautuva lainalaisuusperiaate. Kuntatyönantajan julkisen vallan käytön tulee perustua eduskunnan hyväksymään lakiin ja kunnan päätösten, joilla on vaikutusta yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin, tulee nojautua laissa oikeutettuun toimivaltaan. Lainalaisuusperiaatteen vuoksi kuntaviranomaisen käyttämä julkinen valta ei voi perustua delegoituun toimivaltaan eikä siten määräyksiin, suunnitelmiin tai ohjeisiin.

Kouvolan kaupunginhallitus on julistautuessaan savuttomaksi kunnaksi ja hyväksyessään Savuton Kouvola -toimenpideohjelman kieltänyt nuuskan käytön työyhteisön työtiloissa laajemmin kuin, mitä tupakkalaissa säädetään. Päätöksen nojalla nuuskan käyttö on kielletty esimerkiksi työntekijöiden tai viranhaltijoiden omissa työhuoneissa. Käsitykseni mukaan kaupunginhallitus ei ole kuitenkaan esittänyt tupakkalakiin tai muuhun lakiin nojautuvia perusteita tälle laajemmalle kiellolle. Nähdäkseni kaupunginhallitus päättäessään näin laajasta lakiin perustuttomasta nuuskan käytön kiellosta on ylittänyt toimivaltansa.

4

## TOIMENPITEET

Saatan edellä esittämäni käsityksen nuuskan käytön kiellon lainvastaisuudesta Kouvolan kaupunginhallituksen tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän kaupunginhallitukselle jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Pyydän kaupunginhallitusta ilmoittamaan minulle 31.10.2013 mennessä, mihin toimenpiteisiin tämä päätökseni on mahdollisesti antanut aihetta.