OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

LsN Veli-Pekka Hautamäki
LsN Markus Tervonen

25.9.2026

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tupakkalain muuttamisesta (HE 145/2026 vp)

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausunnon otsikkoasiassa.

Oikeusministeriö on antanut hallituksen esitystä koskeneesta luonnoksesta 3.6.2026 päivätyn lausunnon (VN/35907/2024-OM-18) sosiaali- ja terveysministeriölle, jossa oikeusministeriö kiinnitti huomiota ehdotukseen tupakkalaissa olevan tupakointikieltosääntelyn muuttamisesta.

Oikeusministeriö on antanut hallituksen esityksestä 11.9.2026 päivätyn lausunnon eduskunnan perustuslakivaliokunnalle ja 14.9. päivätyn lausunnon ympäristövaliokunnalle. Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle hallituksen esityksestä jo perustuslakivaliokunnalle ja ympäristövaliokunnalle esiin tuomaansa kunnioittaen seuraavasti.

Tupakointikiellosta päättämisen edellytykset

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi tupakkalain 79 §:ää, jossa säädetään tupakointikiellon määräämisestä asuntoyhteisöön. Voimassa olevan sääntelyn mukaan tupakointikiellon määrää kunta asuntoyhteisön hakemuksesta sikäli kuin laissa säädetyt edellytykset kiellon määräämiselle täyttyvät. Pykälässä on myös säännökset tupakointikiellon peruuttamisesta. Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että vastaisuudessa tupakointikiellosta saisi päättää kunnan sijasta asuntoyhteisö tietyillä edellytyksillä. Asuntoyhteisö voisi päättää tupakointikiellosta myös preventiivisesti ilman, että mitään konkreettista haittaa tupakansavusta on esitetty. Ehdotetun mukaan asuntoyhteisön olisi viivytyksettä päätettävä tupakointikiellon lakkauttamisesta, jos kiellolle ei enää olisi olemassa säädettyjä edellytyksiä.

Hallituksen esityksessä tupakointikiellosta päättämisen edellytykset vaikuttaisivat tupakkalain 79 §:ssä säännöstasolla pysyvän likimain samansisältöisinä suhteessa voimassa olevaan lakiin. Tupakointikielto voitaisiin asettaa, jos tiloista voi niiden rakenteiden tai muiden olosuhteiden vuoksi muutoin kuin poikkeuksellisesti kulkeutua tupakansavua toiselle parvekkeelle, toisen huoneiston hallinnassa tai muutoin yksinomaisessa käytössä olevaan ulkotilaan tai tällaiselle ulkoalueelle taikka toisen

huoneiston sisätiloihin. Tupakoinnin kieltäminen asuinhuoneiston asuintilassa edellyttäisi edelleen lisäksi, että tupakansavun kulkeutumista ei ole mahdollista rakenteiden korjaamisella tai muuttamisella kohtuudella ehkäistä ja asuintilan haltijalle on ennen kiellosta päättämistä varattu mahdollisuus ehkäistä tupakansavun kulkeutuminen omilla toimenpiteillään.

Tupakointikieltoa koskeva päätöksenteko

Hallituksen esityksessä ehdotetun myötä tupakkalain 79 §:n tupakointikieltoa koskeva päätöksenteko kuuluisi asuntoyhteisölle, eikä enää kunnalle kuten tällä hetkellä voimassa olevan lain mukaan.

Kuten hallituksen esityksessäkin mainitaan, perustuslakivaliokunta on tupakkalakia koskevassa lausunnossaan (PeVL 17/2016 vp) todennut, että tupakkalain 79 §:ssä tarkoitettu tupakointikielto merkitsee verraten syvälle käyvää puuttumista henkilön itsemääräämisoikeuteen ja yksityiselämään. Tällaisessa itsemääräämisoikeuteen ja yksityiselämään puuttumisessa on kyse perusoikeuksien rajoittamisesta. Perusoikeuksien rajoittamisen pitää täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset (PeVM 25/1994 vp, s. 5).

Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 58) todetaan, että ”Tupakointikiellosta päättäminen rinnastuisi tässä suhteessa sen sijaan päätöksiin, joita esimerkiksi asunto-osakeyhtiöissä voidaan tehdä asunto-osakeyhtiölain nojalla ja joilla voi olla laajakantoisia vaikutuksia yksilön perusoikeuksien kannalta (esimerkiksi päättäminen osakehuoneiston ottamisesta yhtiön hallintaan).” Oikeusministeriön näkemyksen mukaan tupakointikiellon rinnastamista muihin sellaisiin asunto-osakeyhtiön asunto-osakeyhtiölain perusteella tekemiin tai muun asuntoyhteisön jonkin muun lain perusteella tekemiin perusoikeuksiin vaikuttaviin (lähinnä omaisuudensuojaan) päätöksiin ei voi pitää onnistuneena siinä suhteessa, että tupakointikielto kohdistuu olennaisemmin siihen, minkälaisia elintapoja ihminen saa oman yksityiselämänsä piirissä ja kotinaan käyttämässä asunnossa noudattaa. Esimerkkinä mainittu osakehuoneiston hallintaan ottaminen poikkeaa ehdotuksen mukaisesta tupakointikiellosta päättämisestä siinäkin mielessä, että hallintaanotto edellyttää asunto-osakeyhtiölain nojalla aina jo toteutunutta vähäistä suurempaa haittaa. Omaisuudensuojasta on katsottu johtuvan, että kynnys huoneiston ottamiselle yhtiön hallintaan on korkealla. Tupakointikiellon määrääminen ei siten ole täysin ongelmitta verrattavissa huoneiston hallintaan ottamiseen.

Lisäksi tulee huomioida, että tupakointi asuintiloissa ei ole tupakkalain tai esimerkiksi asunto-osakeyhtiölain mukaan lähtökohtaisesti kiellettyä, kun taas esimerkiksi asunto-osakeyhtiölaissa yhtiölle kuuluvan omaisuuden vahingoittaminen on jo lähtökohtaisesti kiellettyä. Oikeusministeriö pitää huomioitavana seikkana myös sitä, että nykytilassa esimerkiksi asunto-osakeyhtiöllä ei ole toimivaltaa puuttua osakkaiden ja asukkaiden vapauteen valita elämäntapansa, jos siitä ei aiheudu yleisesti haitallisina pidettyjä seuraamuksia muille asukkaille/osakkaille.

Verraten syvälle käyvä puuttuminen henkilön itsemääräämisoikeuteen ja yksityiselämään (PeVL 17/2016 vp) vaikuttaisi olevan tekijä, joka vaikuttaa arviointiin siitä, onko perusoikeuksia rajoittavan päätöksen tekemisen nähtävä olevan merkitykseltään sellainen, että perustuslaki edellyttää päätöksentekijältä viranomaisasemaa.

Kuten hallituksen esityksessä (s. 60) on muotoiltu: ”onko tupakointikieltoa koskevassa päätöksenteossa kyse siinä määrin merkittävästä puuttumisesta perusoikeuksiin, että päätöksentekovallan tulisi säilyä viranomaisella”.

Jos ajatellaan tupakkalain 79 §:n mukaisen tupakointikiellon määräämistä kunnan tehtävänä, voidaan se voimassa olevan lain nojalla nähdä kunnalle kuuluvana julkisena hallintotehtävänä. Epäselvää on, esimerkiksi perustuslakivaliokunnan tupakkalakia koskevan lausunnon (PeVL 17/2016 vp) perusteella, voitaisiinko kunnan tupakointikiellon määräämistehtävä nähdä julkisena hallintotehtävänä sellaisena tehtävänä, joka sovitettaessa perustuslain 124 §:n kontekstiin, olisi *merkittävää* julkisen vallan käyttöä. Perustuslain 124 §:ssä olevan säännöksen mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Merkityksetöntä ei edellä mainitusta näkökulmasta ole kaiketi sekään, että terveydensuojelulaissa (763/1994) ja erityisesti sen 27 §:ssä kunnan terveydensuojeluviranomaiselle on säädetty tehtäviä ja toimivaltaa muun muassa asunnossa esiintyvien haju- ja savuhaittojen poistamiseksi. Voidaan siten esittää kysymys, ollaanko tässä siirtämässä kunnalle kuuluvaa ympäristöterveydenhuoltoon kuuluvaa terveydensuojelullista valvontavaltaa asuntoyhteisöille, vai onko kyse asuntoyhteisölle jo nykyisin rajatusti kuuluvan toimintavapauden laajentamisesta ts. laajennetaan asuntoyhteisön mahdollisuuksia puuttua asumisterveellisyyttä ja asuinviihtyvyyttä haittaaviin ongelmiin.

Hallituksen esityksessä ei sinänsä ehdoteta tupakointikieltoja koskevan sääntelyn muuttamista sellaisesta lähtökohdasta, että kyse olisi perustuslain 124 §:ssä tarkoitetussa merkityksessä julkisen hallintotehtävän siirtämisestä kunnilta asuntoyhteisöille. Voisi kuitenkin ajatella nykyhetkessä tapahtuvan arvioinnin tuloksella (käyttääkö kunta merkittävää julkista valtaa tupakointikieltoa määrätessään) olevan merkitystä sen kannalta, miten tulisi suhtautua mahdollisuuteen säätää mainittu vallankäyttö asuntoyhteisölle. Ei kuitenkaan voitane ajatella, että vallan käytön merkitys perusoikeusrajoituksena vähenisi sillä perusteella, että päätöksentekijänä olisi viranomaisen sijasta asuntoyhteisö.

Perustuslakivaliokunnan muotoilema luonnehdinta verraten syvälle käyvästä puuttumisesta henkilön itsemääräämisoikeuteen ja yksityiselämään vaikuttaisi vaativan kyseessä olevan hallituksen esityksen osalta arviota siitä, onko tupakkalain 79 §:n tupakointikiellossa yhä perustuslakivaliokunnan mielestä kyse verraten syvälle käyvästä puuttumisesta henkilön itsemääräämisoikeuteen ja yksityiselämään, ja jos on, onko siihen liittyvän päätöksenteon luonne merkittävyydeltään sen laatuinen, että se edellyttäisi viranomaisen tekemää päätöstä. Oikeusministeriö toteaa, että nyt lausuttavana olevasta hallituksen esityksestä on pyydetty perustuslakivaliokunnalta lausunto.

Kaikkiaan tupakointikieltoa koskevaan päätöksentekoon hallituksen esityksessä liittyvät näkökulmat vaikuttavat monimutkaisilta ja valtiosääntöisesti tulkinnanvaraisilta.

Sääntelyn täsmällisyys ja tarkkarajaisuus

Lakiin ehdotetun 79 §:n mukaan päätöksenteko kuuluisi jatkossa asuntoyhteisölle. Asuntoyhteisö on lain 2 §:ssä määritelty verrattain laajasti. Kuten esityksessä käsitellyistä tyyppitapauksista ilmenee, asunto-osakeyhtiötä voidaan käytännössä pitää sääntelyn selkeästi merkittävimpänä kohteena.

Lain yleisluonteisesta asuntoyhteisön määritelmään ja päätöksentekoon sidotusta sääntelytavasta seuraa, että kussakin yhteisössä päätöksentekoon toimivaltaisen toimielimen ja menettelytavan (ml. enemmistövaatimus) tunnistaminen on haastavaa. Asunto-osakeyhtiöiden osalta yhtiökokoukselle aiottu toimivalta ilmenee (välillisesti) muun muassa ehdotetusta 108 a §:ssä, jossa säädetään päätöksen moittimisesta osin asunto-osakeyhtiölain 23 luvun yhtiökokouksen päätöksen moitetta koskeviin säännöksiin viitaten. Valmistelussa ajatuksena näyttää olleen, että kunkin sääntelyn soveltamisalaan kuuluvan yhteisön osalta toimivaltainen toimielin ja päätöksentekomenettely määräytyy erikseen sovellettavan yhteisölain mukaisesti.

Yleisluontoinen sääntelyratkaisu lienee perua voimassa olevan tupakkalain sääntelytavasta, jossa tupakointikieltoa koskevasta hakemuksesta päättäminen on osoitettu asuntoyhteisölle varsinaisen tupakointikieltoa koskevan päätöksen kuuluessa viranomaiselle. Oikeusministeriön käsityksen mukaan sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset näyttäytyvät osin eri valossa, kun asuntoyhteisön päätöksenteon ei ehdoteta koskevan yksinomaan hakemuksen tekemistä viranomaiselle, vaan myös itse kiellosta päättämistä.

Oikeusministeriö pitää perusteltuna sen arvioimista, täyttääkö valittu sääntelytapa perusoikeusrajoitusten täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta koskevan vaatimuksen. Tässä mielessä voidaan esimerkinomaisesti todeta asunto-osakeyhtiölaissa sovellettavien päätöksentekovaatimusten osalta, että tupakointikieltoa yhtiöjärjestykseen vietäessä sovellettava päätöksentekovaatimus sinänsä käy ilmi ehdotetun 79 §:n 4 momentin säännöskohtaisista perusteluista, mutta laista tai sen esitöistä ei ole löydettävissä johtoa sen arviointiin, mitä päätöksentekovaatimusta sovelletaan, jollei kiellosta haluta määrätä yhtiöjärjestyksessä. Kysymys on merkityksellinen myös lain käytännön soveltamisen kannalta.

Oikeusturva

Tupakointikieltoa koskevan sääntelyn on turvattava sekä tupakoinnista kärsivän että tupakoijan oikeusturva. Tupakointikieltoa koskevan päätöksenteon on perustuttava objektiivisiin seikkoihin. Oikeusturvan toteutumisessa olennaista on asian huolellinen ja riittävä selvittäminen, joka sisältää muun muassa asianosaisten kuulemista. Huomiota tulee kiinnittää myös siihen, että oikeusturvan saamisen edellytykset saavutettaisiin yhtenäisin perustein.

Jos tupakointikiellon määrääminen voimassa olevan lain mukaan on hyvin monen erillisen kunnan tehtävä, entistä kyseenalaisemmaksi yhdenvertaisten käytäntöjen toteutuminen tulisi tilanteessa, jossa tupakointikiellon asettaisi yksittäinen asuntoyhteisö. Lisäksi tupakointikiellon toteutumisen valvonnan siirtyminen asuntoyhteisölle vaikuttaa sisältävän ilmeisen oikeusturvariskin sen osalta, miten luotettavasti ja objektiivisesti olisi osoitettu tupakointikieltoa rikotun ja mitkä rikkomuksen seuraamukset olisivat (esimerkiksi huoneiston ottaminen yhtiön hallintaan).

Sääntely näyttäisi sisältävän ainakin jonkinasteisen riskin yhtiökokouksen tupakointikieltoa koskevan päätöksen perustumisesta esimerkiksi päätöksen tekevien (maallikko-)osakkeenomistajien yleisiin käsityksiin tupakoinnin haitallisuudesta ja/tai paheksuttavuudesta laissa säädettyjen kriteerien täyttymisen sijasta. Joka tapauksessa laissa säädettyjen kriteerien täyttymisen asianmukainen tarkastaminen voinee käytännössä edellyttää sellaista kattavan yhtiön ulkopuolisen asiantuntijaselvityksen hankkimista, josta aiheutuvat kustannukset ylittävät nykyisin viranomaiselle tupakointikiellon hakemisesta suoritettavan käsittelymaksun. Tämän johdosta on epäselvää, missä määrin sääntely tosiasiassa toteuttaa sen tavoitteeksi ilmoitettua hallinnollisen taakan ja kustannusten vähentämistä.

Nykytilassa osakkeenomistaja voi valittaa kunnan määräämästä tupakointikiellosta hallintuomioistuimeen. Ehdotetun muutoksen (108 a §) myötä osakkeenomistajan käytössä oleva oikeussuojakeino olisi tupakointikieltoa koskevan päätöksen moittiminen. Esityksen perusteluissa ei juuri näytetä kiinnitetyn huomiota oikeusturvan saatavuuteen tosiasiassa liittyviin näkökohtiin tilanteessa, jossa virkavastuulla tapahtuvasta päätöksenteosta ja sitä koskevasta muutoksenhausta siirryttäisiin yhtiön (yksityisoikeudelliseen) päätöksentekoon ja päätöksen moitteen käyttöön oikeussuojakeinona.

Ehdotuksesta seuraisi, että asunto-osakeyhtiölain säännöksiä huoneiston hallintaan ottamisesta voitaisiin lähtökohtaisesti soveltaa asuntoyhteisön itsensä päättämän tupakointikiellon rikkomiseen. Sääntelykokonaisuus muodostuu tällöin oikeusturvan kannalta olennaisissa määrin nykytilasta poikkeavaksi, kun mahdollisen hallintaanoton perusteen toteamiseen ei tupakoinnin osalta välttämättä missään vaiheessa liittyisi yhtiön ulkopuolista kontrollia. Ehdotuksen valtiosääntöisen hyväksyttävyyden arviointi edellyttää oikeusministeriön mielestä myös mainitun seikan tunnistamista sen sijaan, että hallintaanoton perusteesta (tupakointikielto) ja hallintaanoton toteuttamisesta (kiellon rikkomisen seuraus) päättämistä tarkastellaan erikseen.

Esityksen perusteluissa (s. 46) todetaan, että ”Käytännössä hallintaanotto voisi tulla kyseeseen tilanteissa, joissa tupakointikiellon rikkominen on toistunut useamman kerran ja tupakansavua voidaan havaita kulkeutuvan asuntoyhteisön muihin tiloihin. Hallintaanotto ei sen sijaan edellyttäisi, että tupakansavun kulkeutuminen olisi erityisen voimakasta, vaan vähäinenkin savun kulkeutuminen voisi riittää hallintaanoton perusteeksi, jos edellytykset muutoin täyttyisivät. Lisäksi hallintaanotossa olisi luonnollisesti noudatettava asunto-osakeyhtiölain säännöksiä esimerkiksi varoituksen antamisesta ja päätöksen tiedoksiannosta.” Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että osakehuoneiston hallintaanoton perusteet määräytyvät yksinomaan asunto-osakeyhtiölain säännösten perusteella. Ministeriön mielestä ei vaikuta asianmukaiselta pyrkiä asunto-osakeyhtiölaista erillisen sääntelyn esitöissä käydä tarkemmin erittelemään ja ohjeistamaan asunto-osakeyhtiölain tulkintaa.