

TYÖELÄMÄ- JA TASA-ARVO- VALIOKUNNAN LAUSUNTO 7/2004 vp

Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi (tasa-arvodirektiivi tavaroiden ja palvelujen alalla)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan puhemies on 27 päivänä helmikuuta 2004 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi (tasa-arvodirektiivi tavaroiden ja palvelujen alalla) (U 12/2004 vp) käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja samalla määrännyt, että työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Terhi Tulkki ja ylitarkastaja Harri Isokorpi, sosiaali- ja terveysministeriö
- lainsäädäntöneuvos Tarja Kröger, työministeriö
- kansliapäällikkö Pirkko Mäkinen, Oikeus-asiamiehen kanslia

- lakimies Kalle Räisänen, Suomen Ammatti-
liittojen Keskusjärjestö SAK ry
- lakimies Jaana Meklin, Akava ry
- asiamies Minna Etu-Seppälä, Teollisuuden ja
Työnantajain Keskusliitto TT ry
- asiamies Nina Pärssinen, Palvelutyönantajat
ry
- johtaja Pentti Mäkinen, Keskuskauppakamari
- hallituksen varapuheenjohtaja Hannele Huit-
tinen, Naisyrittäjyyskeskus ry
- erikoistutkija Meri Koivusalo, Sosiaali- ja
terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus
Stakes
- johtaja Lea Mäntyniemi, Suomen Vakuutus-
yhtiöiden Keskusliitto ry
- tasa-arvovaltuutettu Päivi Romanov
- professori Kevät Nousiainen
- professori Niklas Bruun.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut

- Suomen Yrittäjät ry.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Direktiiviehdotus

Ehdotus koskee naisten ja miesten välistä tasa-arvoa työelämän ulkopuolella sellaisten tavaroiden ja palvelujen saatavuudessa ja tarjonnassa, jotka kohdistuvat yleisesti kansalaisille. Se kattaa julkisen ja yksityisen sektorin sekä julkishal-

linnon elimet. Syrjinnän kielto koskee sekä palvelujen tarjoajaa että niiden saajaa. Ehdotus ei koske mm. koulutusta, verotusta, sosiaalihuoltoa, mainontaa eikä mediaa, jotka olivat alkuperäisissä suunnitelmissa mukana.

Direktiivin soveltamisalaan kuuluvat yleisiin tiloihin pääseminen, asuminen, mukaan lukien vuokra-asuminen ja hotelliasuminen, pankki- ja muut rahoituspalvelut, yksityisvakuutukset, kuten ns. 3. pilarin eläkevakuutukset, yksityiset sairaus-, tapaturma- ja henkivakuutukset, liikenne/kuljetuspalvelut sekä minkä tahansa alan tai kaupankäynnin palvelut. Myös terveyspalvelut kuuluvat direktiivin soveltamispiiriin.

Direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät erot, jotka liittyvät sellaisiin tavaroihin tai palveluihin, joiden osalta miehet ja naiset eivät ole vertailukelpoisessa tilanteessa, koska nämä palvelut tai tavarat on tarkoitettu yksinomaan tai ensisijaisesti vain toisen sukupuolen edustajille tai ne liittyvät sellaisiin ammattitaitoa vaativiin palveluihin, joita tarjotaan eri tavalla miehille ja naisille. Esimerkkeinä tässä tarkoitetuista palveluista komissio on nostanut esiin kampaamo- ja pesulapalvelut.

Direktiiviehdotus kieltää sekä välittömän että välillisen sukupuoleen perustuvan syrjinnän samoin kuin sukupuolisen ja sukupuoleen perustuvan häirinnän. Ehdotus kieltää myös syrjintään yllyttämisen.

Vakuutuslalla direktiiviehdotus kieltäisi sukupuoleen perustuvat vakuutusmatemaattiset tekijät vakuutusmaksujen ja etuuksien laskemisessa uusissa sopimuksissa. Vakuutusmatemaattisia tekijöitä koskisi kuuden vuoden mittainen siirtymäaika.

Direktiiviluonnos sallii ns. positiiviset erityistoimet.

Syrjintätilanteiden korvaus- ja valvontamääräysten osalta direktiiviluonnos vastaa pitkälti voimassa olevaa ns. rasismidirektiiviä ja muutettua työelämän tasa-arvodirektiiviä (2002/73/EC). Ehdotuksessa on määräykset riittävistä seuraamuksista, jaetusta todistustaakasta ja syrjinnän uhrien suojelusta vastatoimilta. Syrjinnästä määrättävälle korvaukselle tai hyvitykselle ei ehdotuksen mukaan voida ennalta vahvistaa enimmäismäärää.

Direktiiviehdotus edellyttää tasa-arvoelinten nimeämistä kansallisella tasolla edistämään tasa-arvoisen kohtelun periaatetta.

Jäsenvaltioiden olisi toimeenpantava direktiivi kahden vuoden kuluessa sen voimaantulosta.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvoston kirjelmän mukaan valtioneuvoston kannan muodostaminen on kesken ja kansallinen valmistelu vaatii eri hallinnonalojen välistä koordinoitua. Direktiivin määräysten tulisi pysyä mahdollisimman identtisinä juuri muutetun työelämän tasa-arvodirektiivin kanssa.

Direktiiviehdotuksen soveltamisala on supistettu komission alun perin suunnittelema melko kattavasta alueesta palvelujen ja tavaroiden saatavuuteen ja tarjontaan. Kattavampi soveltamisala olisi tukenut Suomen kansallisen lainsäädännön linjaa.

Direktiiviehdotuksen soveltamisala ja mahdolliset poikkeustilanteet, joissa direktiivi ei tule sovellettavaksi, olisi tarpeen täsmentää tulkintaongelmien välttämiseksi. Välittömän ja välillisen syrjinnän sekä häirinnän ja sukupuolisen häirinnän määritelmät vastaavat työelämän tasa-arvodirektiivin määritelmiä ja lienevät siten Suomen hyväksyttävissä. On tutkittava, miksi syrjintään kehottamista koskevan säännöksen sanamuoto poikkeaa EU:n voimassaolevista vastaavista säännöksistä.

Direktiiviehdotuksen mukaan sukupuolen perusteella tehtävät erot vakuutusmaksujen tai etuuksien määräytymisessä katsotaan sukupuoleen perustuvaksi syrjinnäksi. Suhtautumisesta tähän ehdotukseen on kansallisessa valmistelussa esitetty erisuuntaisia näkemyksiä.

Direktiiviehdotuksen säännös positiivisista erityistoimista on sanonnaltaan yleinen. On tutkittava, täyttääkö Suomen lainsäädäntö säännöksen edellytykset ja aiheuttaako artiklan sanamuoto tulkinnanvaraisuutta.

Direktiiviehdotuksen mukaan syrjinnästä seuraavalle korvaukselle tai hyvitykselle ei voisi asettaa ylärajaa. Hyvitystä koskeva määräys liepee kattavampi kuin Suomen lainsäädännön säännökset korvauksesta ja hyvityksestä. Vastatoimien kieltoa koskevan säännöksen vaikutusta Suomen lainsäädäntöön on selvitettävä.

Sosiaali- ja terveysministeriön perusmuistiossa 26.5.2004 on tarkennettu valtioneuvoston kantaa. Muistion mukaan Suomi pitää direktiiviehdotusta tärkeänä ja tukee myös komission tavoitetta laajentaa sukupuolten tasa-arvon periaate unionissa muillekin työelämän ulkopuolisille

alueille kuin tavaroiden ja palvelujen vaihdantaan. Suomi katsoo, että sukupuolen käyttämistä vakuutustoiminnassa ei ole tarkoituksenmukaista kieltää silloin, kun sen käyttö perustuu objektiivisiin, asiallisiin ja tasa-arvon tavoite huomioon ottaen oikeasuhtaisiin syihin.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan, jonka mukaan Suomi pitää direktiiviehdotusta tärkeänä ja tukee myös komission tavoitetta laajentaa sukupuolten tasa-arvon periaate unionissa muillekin työelämän ulkopuolisille alueille kuin tavaroiden ja palvelujen vaihdantaan. Käsiteltävänä oleva direktiiviehdotus ei koske päätöksentekoa, koulutusta, verotusta, sosiaalihuoltoa, mainontaa eikä mediaa, jotka olivat alkuperäisissä suunnitelmissa mukana. Valiokunta pitää tärkeänä, että EU:ssa jatketaan työtä myös näiden sektorien saamiseksi syrjintälainsäädännön piiriin.

Syrjinnän vastainen EY-oikeus on laajentunut naisten ja miesten työelämän tasa-arvoa koskevasta sääntelystä vähitellen muihin syrjintäperusteisiin ja työelämän ulkopuolelle. Vuonna 2000 annetussa syrjintädirektiivissä on kielletty rotuun perustuva syrjintä "yleisesti saatavilla olevien tavaroiden ja palvelujen saatavuuden ja tarjonnan piirissä, mukaan lukien asuminen". Näin ollen on valiokunnan käsityksen mukaan johdonmukaista, että EY-oikeudessa kielletään myös syrjintä sukupuolen perusteella vastaavissa tilanteissa.

Suomessa ei ole kovin paljon tutkittu sitä, onko tavaroiden ja palveluiden saatavuudessa sellaisia sukupuolittaisia eroja, jotka olisivat luonnehdittavissa joko välittömästi tai välillisesti syrjiviksi. Monissa Euroopan maissa on todettu, että naisten on vaikeata saada esimerkiksi elinkeinonharjoittamiseen liittyviä sopimuksia samoilla ehdoilla kuin miesten. Myös Suomessa

erillisten naisryttäjälainojen tarvetta on perusteltu sillä, että naisryttäjien on vaikeaa saada lainoitusta yleisten rahoitusjärjestelmien kautta. On mahdollista, että terveys- ja sosiaalipalveluiden tarjonnassa on sellaisia sukupuolittaisia eroja, jotka täyttäsivät ehdotetun direktiivin mukaisen välillisen syrjinnän määritelmän. Naisten voi olla miehiä vaikeampi saada esimerkiksi kunnallisia kodinhoitopalveluita.

Direktiiviehdotus edellyttää, että syrjintä on paitsi kiellettyä myös tehokkaasti sanktioitua. Suomen tasa-arvolaki yleislakina kyllä kattaa myös tavaroiden ja palveluiden syrjivän tarjonnan, mutta lakiin ei sisälly sitä koskevia sanktioita.

Vakuutustoiminta

Komission mukaan uudet tutkimukset osoittavat, että ratkaisevia tekijöitä odotettavissa olevan eliniän suhteen ovat muun muassa siviilisääty, sosio-ekonominen asema, työssäolo/työttömyys, asuinseutu, tupakointi ja ravitsemustottumukset. Elintavat huomioon ottaen ero miesten ja naisten odotettavissa olevassa eliniässä nollaantuu tai vähintäänkin supistuu kahteen vuoteen, jolloin eroja henki-, sairaus- ja liikennevakuutusmaksuissa voidaan pitää sukupuoleen perustuvana syrjintänä. Sukupuolen käyttäminen vakuutusmaksujen määräytymisperusteena käy yhä ongelmallisemmaksi, kun useissa EU-maissa ollaan siirtymässä pakollisista valtion eläkejärjestelmistä lisäeläkejärjestelmiin ja/tai yksityisiin eläkevakuutuksiin.

Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan, jonka mukaan sukupuolen käyttämistä vakuutustoiminnassa ei ole tarkoituksenmukaista kieltää

silloin, kun sen käyttö perustuu objektiivisiin, asiallisiin ja tasa-arvon tavoite huomioon ottaen oikeasuhtaisiin syihin. Valiokunta pitää sinänsä mahdollisena, että suurin osa miesten ja naisten eliniän erosta selittyy elintapaeroilla. Vakuutusmatematiikassa sukupuolta käytetään kriteerinä, joka kattaa monia muita, vaikeammin mitattavia riskitekijöitä. Saatujen selvitysten perusteella näyttää kuitenkin siltä, että sukupuolen korvaaminen muilla kriteereillä voisi johtaa vielä syrjivämpiin tuloksiin, jos esimerkiksi työttömät ja yksineläjät joutuisivat maksamaan muita korkeampia vakuutusmaksuja. Vakuutusmaksujen määräytyminen elintapojen perusteella johtaisi yksityisyyden suojan kannalta ongelmallisiin selvitystarpeisiin ja nostaisi vakuutusyhtiöiden kustannuksia niiden joutuessa päivittämään elintapamuutoksia koskevia tietoja.

Naisten tapaturmariski on miesten riskiä pienempi, ja naiset ovat keskimäärin miehiä pitkäikäisempiä. On kuitenkin tärkeää tiedostaa, että erojen syyt eivät ole yksin biologiset, vaan niihin on mahdollista vaikuttaa elämäntapaa koskevilla henkilökohtaisilla valinnoilla ja tällaisiin valintoihin vaikuttavalla yhteiskuntapolitiikalla. Yhteiskuntapoliittisesti ongelmallista on, jos sukupuolen perusteella määräytyvänä pidetään sellaista väkivaltaiseen käyttäytymiseen, kouluttautumiseen tai liikennekäyttäytymiseen liittyvää toimintaa, joka tosiasiallisesti perustuu virheellisiin kulttuurisiin malleihin.

Valiokunta pitää perusteltuna komission huolta siitä, että sosiaaliturvan yksityistämisen myötä vakuutusten hinnoittelu sukupuolen perusteella tulee entistä ongelmallisemmaksi. Valiokunta pitää tärkeänä, että yksityistämiskehitystä seurataan ja huolehditaan siitä, että kansalaisten perusturva eläkkeiden ja sairaskulujen osalta määräytyy sukupuolineutraalein perustein.

Yksityiskohtaisia huomautuksia

Direktiiviehdotuksessa käytetään keskeisissä määritelmissä sanamuotoja, jotka poikkeavat vasta hyväksytystä direktiivistä (2002/73/EY),

jolla uudistettiin tasa-arvoista kohtelua työelämässä koskevaa direktiiviä. Valiokunta ei pidä tätä perusteltuna, vaan yhtyy valtioneuvoston näkemykseen, jonka mukaan tulkintaongelmien välttämiseksi sanonnat tulee pitää mahdollisimman identtisinä.

Ehdotuksen soveltamisalaa koskeva säännös on vaikeaselkoinen, ja sitä tulisi selventää.

Artiklaan 2 sisältyvät syrjintää koskevat määritelmät. Valiokunta kiinnittää huomiota ehdotuksen välillistä syrjintää koskevaan määritelmään. Direktiiviehdotuksen mukaan välillisenä syrjintänä pidetään *jollain tavoin* epäedulliseen asemaan asettamista, kun uudistetussa tasa-arvodirektiivissä puhutaan *erityisen* epäedulliseen asemaan asettamisesta. Vaikka direktiiviehdotuksen muotoilu voikin olla asiallisesti parempi, ei liene perusteita sille, että kynnys olisi korkeampi työsyryntään kuin tavaroiden ja palveluiden tarjonnan yhteydessä. Näin ollen sanonta tulisi valiokunnan käsityksen mukaan yhtenäistä voimassa olevien säännösten kanssa.

Myös sukupuolista häirintää koskeva kohta on syytä määritellä direktiiviehdotuksessa samalla tavalla kuin tasa-arvodirektiivissä. Valiokunnan saaman selvityksen direktiiviehdotuksen muotoilu lisää vaaraa tulkita säännöstä siten, että kysymys ei ole sukupuolisesta häirinnästä, jos esimerkiksi vuokranantaja esittää vuokrasopimuksen ehdoksi seksuaalista kanssakäymistä, ellei samanaikaisesti synny myös uhkaava, vihamielinen, halventava, nöyryyttävä tai hyökkäävä ilmapiiri. Direktiiviehdotuksen mukaan syrjintänä pidetään myös syrjintään yllyttämistä. Tasa-arvodirektiivissä on kielletty käsky tai ohje syrjiä henkilöitä sukupuolen perusteella. On syytä harkita, onko perusteltua tässä yhteydessä samaistaa syrjintä ja yllytys syrjiä.

Lausunto

Lausuntonaan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ilmoittaa,

että edellä esitetyin huomautuksin valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 28 päivänä toukokuuta 2004

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Jukka Gustafsson /sd	Leena Rauhala /kd
jäs.	Susanna Haapoja /kesk	Paula Risikko /kok
	Heidi Hautala /vihr	Jukka Roos /sd
	Anneli Kiljunen /sd osittain	Tero Rönni /sd
	Pehr Löf /r osittain	Jaana Ylä-Mononen /kesk
	Riikka Moilanen-Savolainen /kesk	vjäs. Tapani Mäkinen /kok
	Markus Mustajärvi /vas	Simo Rundgren /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ritva Bäckström.