



## **Eesti Naisteühenduste ümarlaua aramus Soolise võrdõiguslikkuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu kohta.**

25.04.2018

Eesti Naisteühenduste Ümarlaud (ENÜ) tänab võimaluse eest avaldada arvamust soolise võrdõiguslikkuse seaduse (SoVS) ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu kohta.

Arutasime eelnõud 15. aprillil toimunud ENÜ liikmesorganisatsioonide volitatud esindajate koosolekul. Alljärgnevalt esitame oma tähelepanekud ja seisukohad eelnõu ja selle seletuskirja kohta.

**1.** Soolise võrdõiguslikkuse seaduse muutmise eelnõus valitud lähenemisviis ei võimalda saavutada kahte erinevat asja korraga – vähendada soolise palgalõhe näitajaid ja tagada inimeste põhiõiguste kaitse töösuhetes.

**2.** Eelnõu ei vasta valitsuse tegevuskavas kirjas olevale eesmärgile – “anda Tööinspeksioonile volitused järelevalve tegemiseks naistele ja meestele sama või võrdväärse töö eest töandja poolt makstavate palkade ja hüvitiste üle”, sest eelnõus puudub vastav parandusettepanek töölepinguseadusesse, kus on nimetatud need paragrahvid ja sätted, mille üle on tööinspeksioonil õigus kontrolli teostada. Sõnastus ei luba ka välja lugeda seda, et piirduda tuleb avaliku sektoriga.<sup>1,2</sup>

**3.** Eelnõu koostamisel ja sätete rakendamistähtaja määramisel pole arvesse võetud ei Eesti ühiskondlikku ja sotsiaalset konteksti laiemalt ega ka rahvusvahelist kogemust. Kahjuks ei selgu seletuskirjast, miks tehti selline valik, mis ei toetu teiste riikide samalaadsetele õigusaktidele ja nende rakendamise kogemustele, kus väga pikka aega on tegeletud nii naistele ja meestele sama või võrdväärse töö võrdse tasustamise küsimustega ning töandjate koolitamise, toetamise ja abistamisega nende kohustuste täitmisel.

**4.** Sooline palgalõhe kui näitaja, mis arvutatakse nais- ja meestöötajate keskmiste brutotunnipalkade alusel, peegeldab sotsiaalseid norme, üldist ebavõrdsust nais- ja meestöötajate poolt tehtud töö väärtustamises, harjumuspärast suhtumist naiste ja meeste oskuste erinevasse väärtustamisse, tööturu horisontaalset ja vertikaalset segregatsiooni, aga on oma olemuselt täiesti erinev naistele ja meestele sama, võrdse või võrdväärse töö eest võrdse tasu maksmise normist, mis kehtib igale konkreetsele töandjale tema ettevõttes või organisatsioonis.

---

<sup>1</sup> Kahes muus tegevuskavas ettenähtud tegevuses on sõnaselgelt piiratud hoopis avaliku teenistuse palgalõhede analüüsiga ja meetmete väljatöötamisega.

<sup>2</sup> Sotsiaaldemokraadid annavad tööinspeksioonile nii võimaluse kui ka kohustuse selgitada välja juhtumid, kui inimesi diskrimineeritakse palga maksmisel.

<http://www.sotsid.ee/vordnepalk/>



## EESTI NAISTEÜHENDUSTE ÜMARLAUD

**5.** Põhimõtteline lähenemine, kus seaduses ettenähtud kahe normi – tööandjate poolt naiste ja meeste võrdset kohtlemise (ehk mittediskrimineerimist) ja soolise võrdõiguslikkuse edendamise kohustuse täitmist ning sotsiaalpoliitilise eesmärgi – soolise palgalõhe vähendamist, püütakse lahendada tööinspektsiooni ettekirjutuste, kontrollimise ja võimaliku karistuse abil, ei aita meie hinnangul kaasa soovitud muutustele.

**6.** Eelnõus kavandatud muudatused SOVS-i ei tõsta meie hinnangul tööandjate motivatsiooni tegeleda oma organisatsioonis soolise ebavõrdsuse ilmingutega ja viia sisse muudatusi naiste ja meeste võrdsema kohtlemise tagamiseks, soostereotüüpidest ja eelarvamustest vabanemiseks.

Õigem lähenemine oleks selline, mis motiveeriks tööandjaid tõtatasusid oma organisatsioonis soo lõikes hindama ning vajadusel palgasüsteeme selliselt muutma, et need oleksid sooliselt tasakaalus, arvestaks soolise võrdõiguslikkuse edendamiskohustusi ja koostaksid endile vastavad tegevuskavad. Sellise lähenemisviisi puhul on vaja eelnevalt välja töötada spetsiifilised juhised, selgitades, millist kasu võib organisatsioonisisese õigluse saavutamiseks saada, luua reaalsed võimalused sooaspekti arvestamiseks organisatsioonitasandi personali- ja palgapoliitikate kujundamisel. Eelkõige peaks keskenduma meetmetele, millega suurendatakse tasustamise läbipaistvust.

**7.** Eelnõus kavandatu võib seada avaliku sektori tööandjad väga raskesse olukorda, sest neilt nõutakse nende organisatsiooni üldise palgalõhe näitaja alusel palkade analüüsi läbiviimist, et TI saaks kontrollida, kas samade ja võrdväärsete tööde puhul saavad nais- ja meestöötajad võrdset tasu. Kuna tööandjale on eelnõu kohaselt ette nähtud andmete kogumine ainult personali struktuuri, töötasude, lepingute liigi ja kokkulepitud tööaja kohta ehk siis täpselt samad andmed, mille alusel TI teeb oma nn esialgse statistilise analüüsi, on tööandja keerulises olukorras, kui peab samade andmete alusel välja selgitama võimalike palgalõhede põhjused, sest muid andmeid personali- ja palgapoliitika kohta pole ette nähtud koguda.

Samade ja võrdväärsete tööde väljaselgitamine iga konkreetse organisatsiooni kontekstis on äärmiselt ressursi- ja ajamahukas töö ning seda pole ilmselt suuremates avalik-õiguslikes institutsioonides võimalik ühe aasta jooksul läbi viia.

**8.** Eelnõu kehtima hakkamise aeg on ebarealistlik, sest nii lühikese aja jooksul on võimatu suurendada kõigi tööandjate võimet ja oskust hinnata oma organisatsiooni ametikohtade väärtusi, et tuvastada võrdväärsete tööd ning tagada oma tegevuse vastavus seadusele. Seni pole sama ja võrdväärse töö kui erinevate tähendusega mõistete üle peetud ühiskonnas mingit diskussiooni ja nagu näitab eelnõus toodud määratlus, pole nende erinevust mõistnud ka eelnõu koostajad.

Üleminekuaeg, mille käigus töötatakse välja juhendid ja käsiraamatud, selgitatakse sama, sarnase ja võrdväärse töö mõistet võiks olla vähemalt kolm aastat ning esimesi tegevuskavu oleks reaalne hakata nõudma veel vähemalt aasta hiljem. Suuremate avaliku sektori organisatsioonide puhul võiks lubada tegutsemist allüksuste kaupa.



**9.** Ainuüksi ametinimetuste ja statistikas kasutatavate klassifitseerimissüsteemide lõikes välja selgitatud erinevused naiste ja meeste töötasudes ei võimalda võrrelda, milline on töö konkreetne sisu, rääkimata tööde võrdväärsusest. Sama töö võib olla varjatud näiteks naiste ja meeste erinevate ametinimetustega, võrdväärsed tööd kuuluda erinevatesse ametiklassifikatsioonidesse jne.

Soolise diskrimineerimise kahtlustus pole alati põhjendatud, kui ilmneb, et naistöötajate ja meestöötajate keskmised palgad, mis arvutatakse individuaalseid palku summeerides, on erinevad. Töötasude erinevusele on arvukaid põhjuseid. See tähendab, et asutuse/ettevõtte üldine palgalõhe või horisontaalne palgalõhe ei võimalda hinnata, kas selles organisatsioonis sama ja sarnast tööd või võrdväärsed tööd tegeva naise ja mehe puhul on rikutud võrdse kohtlemise põhimõtet tasustamisel.

**10.** SoVS on inimõiguste kaitsmisega seotud termineid sisaldav üldakt ja igal terminil on seetõttu oluline õiguslik tähendus. Esitatud eelnõu ei ole kooskõlas rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtete terminite ja normidega. Igal rahvusvahelise õiguse kontekstis väljakujunenud mõistel peab olema naiste ja meeste võrdse kohtlemise normide seisukohalt oluline juriidiline tähtsus. Sellisteks terminiteks ei saa olla näiteks eelnõu § 1 toodud uued määratlused praeguses sõnastuses (sama või võrdväärne töö, töötaja ja avaliku sektori tööandja, esmane palgaandmete analüüs, võrdse palga audit). ENÜ on seisukohal, et SoVS muudatusettepanekud ei tohiks piirata ühegi inimese õigust pöörduda oma põhiõiguse kaitseks kohtusse või töövaidluskomisjoni, olenemata sellest, millise lepingu alusel ta tööandjale tööd teeb või millises ametis töötab. SoVS üldsätete paragrahvi, mis avab olulised põhimõisted, et tohiks tuua sisse selliseid mõisteid, mis ei kehti kõigi naiste ja meeste võrdse kohtlemise normide kohta kõigis eluvaldkondades.

**11.** Eelnõu ei pruugi tegelikkuses aidata kaasa soolise palgalõhe vähenemisele, vaid võib hoopis formaalsete nõuete kehtestamise tõttu tsementeerida soolisi palgaerinevusi, kui tööandjad hakkavad muutma näiteks ametikohtade tööülesannete kirjeldusi selleks, et põhjendada mõnede töötajategruppide nais- ja meestöötajate erinevat tasustamist.

Formaalsel lähenemisel on oht, et viiakse läbi selline ametikohtade hindamine, mis suudab õigustada organisatsioonis/ettevõttes seni rakendatavat personalipoliitikat, sest ametikohti kirjeldavate tegurite määratlemisel ja ametikohtade hindamisel on alati teatav subjektiivne hinnang ja ainuüksi sõnastuse muutmise võimalus, mida saab soovi korral ära kasutada nais- ja meestöötajate töötasude erinevuste põhjendamiseks. ENÜ näeb ohtu, et tööandjad ei hakkagi sellise seadusemuudatuse tulemusena tähelepanu pöörama oma teistele soolise võrdõiguslikkuse edendamise küsimustele, vaid esitavad ainult oma töötasude erinevuste põhjendused.

**12.** Eelnõus tehtud paranduste puhul ei ole kavandatud muudatused paigutatud süsteemselt ega ülevaatlikult ning mõned sätted, mis on toodud üldisesse mõistete paragrahvi 3, võivad võimaldada valesititõlgendamist isikute põhiõiguste kaitsmise puhul.

**13.** ENÜ toetab eelnõu põhimõttelist eesmärki anda Tööinspeksioonile volitused järelevalve tegemiseks naistele ja meestele sama või võrdväärse töö eest tööandja poolt makstavate palkade ja



hüvitiste üle. Palk on üks töötingimuste osa ja peakski Põhiseaduse § 29 kohaselt olema riigi kontrolli all, aga TLS paragrahvis 3 viidatud soolise võrdõiguslikkuse seadusele ja selles kehtestatud tööandja kohustusele maksta sama või võrdväärse töö eest nais- ja meestöötajatele võrdset palka, on seni riiklik järelevalve puudunud.

Toetame naiste ja meeste võrdse kohtlemise alaste normide järelevalveks vajalike kompetentside väljakujunemist Tööinspeksioonis, sest selle alla kuuluvad ka töövaidluskomisjonid, kuhu isikud saavad individuaalse töövaidluse puhul pöörduda, kui arvavad, et tööandjate poolt on rikutud on naiste ja meeste võrdse kohtlemise norme.

Kahtleme aga Tööinspeksiooni juurde täiendavate ametikohtade ja võrdse palga kompetentsikeskuse loomise otstarbekuses. Kuna soolise palgalõhe puhul on tegemist oluliselt laiema ja keerukama sotsiaalpoliitilise küsimusega, mis on vahetult seotud kõigi soolise ebavõrdsuse vähendamisele suunatud meetmetega, on oluline, et kompetentsikeskus, mis tegeleks mitte ainult võrdse palga vaid laiemalt soolise palgalõhe problemaatikaga, asuks sotsiaalministeeriumi juures, kes kehtiva SoV seaduse kohaselt on nõuandvaks asutuseks ja juhendite väljatöötajaks.

**14.** Leiame, et esitatud eelnõu ja seletuskirja sõnakasutus on eksitav. Esiteks on vää kahe mõiste “naistele ja meestele sama või võrdväärse töö eest võrdse tasu maksmine” ja “sooline palgalõhe” kasutamine ühesuguses tähenduses, teiseks ei selgu seletuskirjast, mille üle täpselt tööinspeksioon hakkab järelevalvet tegema. Näiteks nimetatakse seletuskirjas loodavat järelevalvet täiesti erinevalt: *soolise palgalõhe järelevalve (SK lk 1, 2), järelevalve naiste ja meeste sama või võrdväärse töö eest makstava palga võrdsuse põhimõtte üle avalikus sektoris (SK lk 1), järelevalve võrdse palga maksamise kohustuse täitmise üle (lk 1), järelevalve avaliku sektori palgaandmete analüüsi üle.*

Järelevalve sisu on kord “keskenduv eelkõige töötasustamise põhimõtete õiguspärasuse kontrollile, mitte üksikjuhtumite lahendamisele”, kord “võrdse palga auditi kaudu tehtav”, kord „registritel põhinev“. Nn palgalõhe ning naiste ja meeste võrdne tasu sama, võrdse või võrdväärse töö eest ehk “võrdne tasu” on kaks täiesti erineva olemuse ja tähendussisuga mõistet. Seega on ekslik eelnõu seletuskirjas nimetada naistele ja meestele sama või võrdväärse töö eest makstava võrdse tasu põhimõtte järgimise järelevalvet avalikus sektoriks “soolise palgalõhe järelevalveks”. Näitaja/indikaatori üle ei saa kehtestada riiklikku järelevalvet.

**15.** Seletuskirjas puudub mõjude analüüs selle kohta, millist halduskoormust võib tekitada avaliku sektori asutustele TI nn palgaauditi tegemise ettekirjutuse täitmine või ainuüksi põhjenduste väljatoomine statistilise horisontaalse või vertikaalse palgalõhe põhjuste avamiseks avaliku sektori tööandjatele. Ligikaudseltki välja arvestamata on kui palju vajavad avaliku sektori tööandjad lisaressursse praegu madalamalt tasustatud, peamiselt naiste poolt täidetavate töökohtade palkade tõstmiseks. Avaliku sektori asutused on piiratud riigieelarveliste ressurssidega ja neilt ei saa nõuda, et nad automaatselt tõstaks palka näiteks naiste poolt domineeritud madalapalgalistel töökohtadel.

**16.** Seletuskirjast ei selgu, miks on vaja luua selline andmekogu, mis osaliselt kattub juba olemasolevatega, dubleerides avaliku teenistuse kohta kogutavaid personali- ja palgaandmeid ning



## EESTI NAISTEÜHENDUSTE ÜMARLAUD

lisades, lisaks avalik-õiguslikele institutsioonidele ka nt teatrite, muuseumide, koolide ja kohaliku omavalitsuse asutatud valla või linna ametiasutuse hallatavaid asutusi, mis ei ole juriidilised isikud (nt lasteaiad), andmed.

**Kokkuvõtlikult on Eesti Naisteühenduste Ümarlaud seisukohal, et antud eelnõud ei tohiks sellisel kujul mingil juhul kiirustades seadusena vastu võtta.**

**Mõistlik oleks eelnõu põhimõttelised lähenemisviisid veelkord põhjalikult läbi arutada ning läbi analüüsida ka kõik võimalikud mõjud, nagu nõuab hea õigusloome ja normitehnika eeskiri. Selleks tuleks kokku kutsuda laiapõhjaline töögrupp, kaasates eksperte vähemalt kõigist neist organisatsioonidest, kellele eelnõu kooskõlastamiseks või arvamuse avaldamiseks on saadetud.**

**Lisame siinkohal meie soolise võrdõiguslikkuse ekspert Ülle-Marike Pappi poolt koostatud eelnõu põhjaliku analüüsi koos soovitustega.**

### **Sissejuhatuseks ja taustaks**

Kõigis EL liikmesriikides on sooline palgalõhe probleemiks, mis vaatamata enam kui 40 aastasele teadlikule ja eesmärgipärasele soolise võrdõiguslikkuse edendamise riiklikele strateegiatele ja meetmetele näitab väga väikest langustrendi.

**Ühest ja selget meedet, mis toimiks meeste ja naiste palkade erinevuse vähendajana, pole olemas.**

Lisaks juhtumipõhiste inimõiguste kaitse tagamisele soolise diskrimineerimise kahtluse korral ja tööandjate ennetavale abistamisele selliste süüdistuste vältimiseks on aastakümnete jooksul üha enam keskendunud protsessipõhisele lähenemisele – töötajatele kõige lähema keskkonna ehk organisatsiooni või asutuse kontekstis toimivatele põhimõtetele, normidele, väärtustele, töökorraldusele, värbamistele jms, mis otseselt või kaudselt on seotud ka naiste ja meeste tehtavate tööde väärtustamisega ühiskonna tasandil. Näiteks muutuvad üha populaarsemaks sellised tegevuskavad, mis lähtuvad soolise ebavõrdsuse probleemide kaardistamisest, organisatsiooni töötajatega kokku lepitud eesmärkidest ja tegevustest nendeni jõudmiseks.

**Sooline palgalõhe** näitab erinevust naiste ja meeste keskmistes töötasudes kas organisatsiooni või ühiskonna tasandil ning selle põhjused on keerukad ja kattuvad. Palgalõhe näitab üldiselt naiste ja meeste tehtavate tööde ja ametite erinevat väärtustamist, alateadlikku stereotüpiseerimist, tööturul ja organisatsioonides väljakujunenud struktuurset soolist ebavõrdsust, eelarvamusi ja osaliselt ka kaudset soolist diskrimineerimist, sh tavasid või tegevusi, mis seavad ühest soost isikud teisest soost isikutega võrreldes ebasoodsamasse olukorda.

Senised uuringud on välja toonud **organisatsioonisiseste palgalõhede** põhjustena eelkõige vertikaalset ja horisontaalset soolist segregatsiooni, personalipraktikaid, palgakorralduse läbipaistmatust, aga ka seda, et sama ameti ja tööülesannete puhul makstakse naistele väiksem tasu kui meestele. Viimane peegeldab suures osas ühiskonnas naistega seonduvate oskuste, tööde madalamat väärtustamist ja tööde hindamiskriteeriumide soolist kallutatust.



SoVS-is ettenähtud VV vastav määrus jäi välja andmata, kuna kardeti, et selline, juba kogutavate personali- ja palgaandmete analüüs soo lõikes, oleks olnud liiga suur halduskoormus. See on ka põhjuseks, miks valdav osa tööandjaid ei oska näha, märgata ja oluliseks pidada soolise tasakaalu saavutamist või naiste ja meeste poolt tehtavate tööde erinevat väärtustamist.

Nüüdseks on projekti „Aruandlus 3.0“ raames loodud riigile vajalike andmete automaatse liikumise lahendus, lähtudes minimaalsusest ja lihtsusest. Maksu- ja Tolliameti, Statistikaameti ja Eesti Panga ühisprojektiga vähendatakse ettevõtjate koormust palga- ja tööjõuandmete esitamisel.

Aastaid tagasi tehtud VV määruse eelnõus loetletud andmeid kogub Statistikaamet kord aastas ning tööjõustruktuuri andmeid iga nelja aasta tagant. Kui andmete esitamise süsteem käivitub, et tohiks nüüdseks enam karta halduskoormuse suurenemist.

Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu andmete alusel on võimalik välja tuua soolised töötasude erinevused ametiasutustes suuremate töötajagruppide kaupa, mis põhimõtteliselt annab töötajatele reaalse võimaluse oma õigusi kaitsta ja ametiasutustel alustada sooliste palgaerinevuste põhjuste väljaselgitamist. Samas pole sinna lisatud tippjuhtide tasusid, mis soolist palgalõhet paljuski põhjustavad.<sup>3</sup>

Seni pole ka olemasolevates ametikohtade hindamisjuhendites<sup>4</sup> soolist aspekti arvesse võetud ega soolise tasakaalu eesmärki silmas peetud. Puuduvad juhendid sooliselt tasakaalustatud hindamisinstrumentide loomiseks. Sellega saab selgitada ka seda, miks tööandjad pole oma palgasüsteeme soolisest aspektist analüüsinud.

**Eelnõu „Soolise võrdõiguslikkuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus“ lähtekohaks** tundub olevat oletus, et sooline palgalõhe ühiskonna tasandil on seotud tööandjate poolse diskrimineerimisega ning eelkõige naiste ja meeste erineva tasustamisega sama või võrdväärse töö eest.

Ükski uuring sellist otsust seost ei kinnita, pigem on tegemist organisatsioonides väljakujunenud soolise struktuuri ja varjatud mehhanismidega, mis naised ja mehed erinevatesse olukordadesse panevad nii värbamisel ja töölesaamisel, edutamisel, kui ka tasustamisel. Oma suur roll on ka individuaalsetel palgakokkulepetel ja naiste ning meeste erinevatel sotsiaalsetel võrgustikel, mille kaudu Eestis töökohti leitakse.

Nn selgitamata osa palgalõhest ei ole üheselt tõlgendatav tööandjapoolse diskrimineerimisena, sest mitmetes erinevates statistiliste andmete töötlemise meetodites ei ole võimalik välistada või arvestada nn mittemõõdetavate muutujate mõju naiste ja meeste palkadele. Teisalt võib ka nn selgitatud palgalõhe osa varjata diskrimineerimist, sest ametialade hierarhiat peetakse „selgitavaks“ muutujaks.

Palgalõhe arvutamine toimub nais- ja meestöötajate keskmiste palkade alusel ega lähtu kusagil nn samade või võrdväärsete tööde tasustamise võrdlemisest naiste ja meeste vahel.

Väga suured vahed naiste ja meeste keskmistes töötasudes, mis ilmnevad organisatsioonis nn horisontaalses soolises palgalõhes võivad olla aluseks täpsemate taustandmete, sh töö tasustamise

<sup>3</sup> Avaliku teenistuse 2016. Aasta aruanne, lk. 5  
<https://www.rahandusministeerium.ee/et/riigi-personalipoliitika/personali-ja-palgastatistika>

<sup>4</sup>



süsteemide kohta täpsustuse küsimiseks või sõlmitud töölepingute kontrollimiseks, aga selline etapp esitatud eelnõus puudub.

Eelnõust võib välja lugeda, et enam kui 10 töötajaga organisatsioonis ilmnev naiste ja meeste keskmiste tunnitase erinevus (ehk organisatsiooni sooline palgalõhe) võib olla aluseks tööinspektsiooni sekkumisele ja ettekirjutuse tegemisele ilma eelnevate selgituste küsimiseta. Tööinspektsioonile antakse õigus kohustada tööandjat 1 aasta jooksul välja selgitama töötasude sooliste erinevuste põhjused, analüüsima nende objektiivsust ja subjektiivsust ning objektiivsete põhjuste puudumisel tegema tegevuskava „tuvastatud erinevuste“ vähendamiseks ja kaotamiseks ning viima selle 1 aasta jooksul ellu.

10 töötajaga organisatsiooni nõue vajaks täpsustamist, sest eeldab, et seal on nais- ja meestöötajaid täpselt pooleks, sest statistiliselt võib andmeid töödelda, kui on minimaalselt viis töötajat grupis. Eelnõus ei ole arvestatud, et ilma laiema konteksti kohta soopõhiseid andmeid kogumata pole võimalik organisatsioonis tööde tasustamist analüüsida. Selline protsess on äärmiselt suur koormus, sest nõuab palju erinevaid ressursse – aega, tööjõudu, spetsiifilisi teadmisi ametikohtade hindamiseks, palgasüsteemide analüüsimiseks ning on olemuslikult väga keerukas, sest nõuab ühtlasi ühiskonnas valitsevate soonormide ja soorolliootuste kriitilist hindamist. Ainuüksi samade ja võrdväärsete ametikohtade hindamine on aeganõudev ja pikaajaline protsess nagu näitavad Eestis läbiviidud juhtumiuuringud.<sup>5</sup> Eelnõu seletuskirjas puudub selliste mõjude ja halduskoormuse analüüs.

Kuna ametikohtade hindamismeetod on väärtuspõhine, siis ilma soolisele tasakaalule spetsiaalselt tähelepanu pööramata on oht, et hindamismeetodid taastoodavad soolist palgalõhet ning naiste ametikohtade alaväärtustamist.

### **Eelnõu seletuskirjas on öeldud, et selle väljatöötamisel ei ole aluseks võetud ühegi teise riigi regulatsioone.**

Selliseid lähenemisi nagu eelnõus välja pakutud, ei saagi olla, sest soolise ebavõrdsuse vähendamisele, sh nais- ja meestöötajate tasustamisele lähenetakse komplekssemalt. Keegi ei oska kõrvalt hinnata ametikohti ega mingi töö väärtust konkreetse tööandja seisukohalt.

Valdavalt on tööandjate kohustused proaktiivsed, ennetavad, et vältida soolist diskrimineerimist või parandada ebasoodsamas olukorras olevate soorühmade olukorda. Selliste hulka kuuluvad seadustes sätestatud kohustused tööandjatele ja muudele institutsioonidele edendada soolist võrdõiguslikkust, koostada soolise võrdõiguslikkuse tegevuskavad<sup>6,7</sup>, mis lähtuvad konkreetse organisatsiooni soolise võrdõiguslikkuse olukorrast, mille ühe osa moodustavad nn palgakaardistused, -analüüsid või -auditid.

<sup>8</sup> Organisatsioonisiseste eneseanalüüside läbiviimise hõlbustamiseks on töötatud välja vastavaid

<sup>5</sup> Epp Kallaste, Marre Karu, Liis Kraut, Pirjo Turk. (2010) Sooline palgalõhe Eestis. Juhtumite uuringud. Praxis, Centar

[http://www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Projektid/Too-ja\\_Sotsiaalpoliitika/3\\_raport.pdf](http://www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Projektid/Too-ja_Sotsiaalpoliitika/3_raport.pdf)

<sup>6</sup> Tasa-arvosuunnittelu

<https://thl.fi/fi/web/sukupuolten-tasa-arvo/tasa-arvon-edistaminen/tyokalut/tasa-arvosuunnittelu>

<sup>7</sup> European Parliament (2017) Gender Equality Plans in the private and public sectors in the European Union

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583139/IPOL\\_STU\(2017\)583139\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583139/IPOL_STU(2017)583139_EN.pdf)

<sup>8</sup> ECNI (2003) Equal Pay Review Kit. Equality Commission for Northern Ireland, Belfast. EHRC. Equal Pay resources and audit toolkit. Equality and Human Rights Commission, Great Britain:



palgakalkulaatoreid, mis võimaldavad erinevate valemite rakendamist ka tööde väärtuse hindamisel jms. Kõige levinumad on tööandjatele suunatud juhendmaterjalid nii tegevuskavade kui ka palgakaardistuste läbiviimiseks.<sup>9</sup>

Enamikus EL liikmesriikides avaldatakse töötasude statistikat, ja seda peetakse nn palgalõhe vähendamise kaudseks meetmeks, sest juhib tähelepanu üldisele soolisele ebavõrdsusele.

**Küsimus pole niivõrd selles, kui palju nais- ja meestöötajatele töötasu makstakse, vaid selles, kas selle maksmise alused, sh palgasüsteemid on õiglased.**

Andmete kogumine naiste ja meeste keskmiste töötasude kohta organisatsioonis, ilma täiendavate tegevusteta, on suure halduskoormusega ning suhteliselt väikese mõjuga soolise palgalõhe muutmisele, sest jätab kõrvale kõik muud tegurid, sh palgasüsteemi ja töö tasustamise põhimõtete ning organisatsioonikultuuris kehtivate normide analüüsimise ning arvestamise.

Eelnõu seletuskirja ja sätete alusel saab järeldada, et soolist palgalõhet arvutatakse naiste ja meeste keskmiste töötasude erinevuse alusel **samanimeliste ametikohtade** lõikes.

Täpsemalt pole määratletud, kas TI andmed hakkavad peegeldama nii üldist kui ka nn horisontaalset soolist palgalõhet, mis eeldab ametikohtade teenistusgruppidesse paigutamist organisatsioonides. Sageli peegeldavad needki tööjõuturul väljakujunenud soolist segregatsiooni.

Näiteks Fontese poolt väljatöötatud tööperede kataloogi<sup>10</sup> alusel saab väita, et väga paljud tööpered on valdavalt „samasoolised“ ja seejuures nn meeste poolt domineeritud töökohad mitmeid kordi detailsemalt klassifitseeritud kui need, kus valdavalt töötavad naised.

Kasutatavast klassifikatsioonisüsteemist oleneb ka statistiliselt arvatava palgalõhe suurus.

Organisatsioonisiselt ei saa kasutada sellist analüütilist hindamismeetodit, mida kasutatakse näiteks avalikus teenistuses, kus tööväärtuspunktid on arvatud teenistusgruppide ja nende tasemete omavahelise võrdlusena arvestamata soolisi aspekte.

Ka avaliku teenistuse nn teenistusgruppide<sup>11</sup> sisene sooline palgalõhe ei saa olla aluseks kahtlustusele, et rikutakse sama või võrdväärse töö eest naistele ja meestele makstava võrdse tasu normi.

Näiteks riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogus olevate andmete baasil pole võimalik analüüsida neid personalipraktikaid ja tööde tasustamise süsteeme, millest organisatsiooni soostruktuur kujuneb, palkade soolised erinevused sõltuvad ja ammugi mitte nais- ja meestöötaja(te) võrdset tasustamist sama töö ja/või võrdväärse töö eest.<sup>12</sup>

---

<http://www.equalityhumanrights.com/advice-and-guidance/information-for-employers/equal-payresources-and-audit-toolkit/>

<sup>9</sup> ILO (2008) Promoting equity: Gender-neutral job evaluation for equal pay: a step-by-step guide. Geneva: International Labour Office.  
Equal Pay - An introductory guide

[http://www.ilo.org/global/publications/WCMS\\_216695/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/global/publications/WCMS_216695/lang--en/index.htm)

<sup>10</sup> [Fontese Tööperede Kataloog](#). Allalaaditav:

<http://www.fontes.ee/cms-data/upload/files/tooperede-kataloog-nimekiri-ja-naidis.pdf>

<sup>11</sup> Teenistusgrupp on valdavalt osas sarnaste teenistusülesannetega teenistuskohade grupp, mis on jaotatud tasemeteks vastavalt täidetavate ülesannete iseloomule.

<sup>12</sup> Tööperede klassifikaator.

[https://www.riigiteataja.ee/aktiivne/1131/1201/2012/VV\\_92m\\_lisa4.pdf](https://www.riigiteataja.ee/aktiivne/1131/1201/2012/VV_92m_lisa4.pdf)

Tööperede klassifikaator on hierarhiline, soolist segregatsiooni kinnistav ning pole rakendatav kogu avalikus sektoris.





Sama töö ei tähenda alati sedasama, mis sarnane töö. Sama tööd võib teha erinevates tasemegruppides. Ja sellisel juhul peab jääma ka ametnikule võimalus oma põhiõigust, mitte olla tasustamisel ebasoodsamalt koheldud, SoVS-i alusel kaitsta. Tööde võrdväärsust aga tuleb alati hinnata hoopis üle nn teenistusgruppide või tööperede.

Põhimõtteliselt eristatakse nn võrdse töö kolme varianti, nt Suurbritannias: sama töö (like work) – sama või väga sarnane töö, kus ametinimetused võivad olla erinevad, kuid erinevused oskustes ja tööülesannetes, mida töökoht vajab, ei ole olulised. Võrdne töö on töö, mida on hinnatud samaväärseks (equivalent work) – erinev töö sisu, kuid ametikoha hindamisel on kasutatud samu hindamiskriteeriume ja saadud punktisummad on võrdsed. Võrdväärne töö (work of equal value) – töö sisu on erinev, kuid nõudmised töö tegijale pingutuse, oskuste, otsustusõiguse ja töötingimuste osas on võrdsed.

### Üldised tähelepanekud ja soovitused:

1. Eelnõuga kaasnev seletuskiri vajaks tugevat korrigeerimist. Mõisteid kasutatakse ristuvalt ja/või sünonüümidena. Näiteks riikliku järelevalve mõistet on mitmes kohas sõnastatud täiesti erinevalt.

Äärmiselt eksitav on näiteks eelnõu seletuskirjas lause: „*Seega, vaatamata kehtivale regulatsioonile, mis nõuab tööandjatelt sama või võrdväärset tööd tegevate andmete kogumise naiste ja meeste kohta, ei pea kõik tööandjad seda vajalikuks.*“

Soolise võrdõiguslikkuse seaduses ega üheski muus seaduses pole ühtegi sätet, mis nõuaks andmete kogumist sama või võrdväärset tööd tegevate naiste ja meeste kohta. Seni pole neid mõisteid üldse sisustatud, sest on jäetud õigus kohtul või mõnel muul pädeval organil need juhtumipõhiselt sisustada. Nagu näitavad Euroopa Kohtu kaasused on aluseid ja aspekte, mida arvesse võtta, väga palju.

2. Tööandjal on SoVS-i alusel kohustus koguda selliseid soopõhiseid statistilisi andmeid, mis võimaldavad jälgida ja hinnata naiste ja meeste võrdse kohtlemise põhimõtteid kõigis töösuhete aspektides. Neid ei tohiks piirata neist ainult üksikute äranimetamisega eelnõus.

Jääb mulje, et pole silmas peetud SoVS-i üht põhieesmärki – tagada, et isikud saavad oma põhiõigusi kaitsta ja et tegemist on inimõiguste valdkonna üldseadusega, mis kehtib kõigis ühiskonnaelu valdkondades.

3. Selleks, et täita valitsuse tegevuskavas ettenähtud ülesannet, tuleb tööinspeksioonile anda selgesõnaline volitus kontrollida ja analüüsida palgalepinguid ja tööde tasustamise aluseid, et avastada need juhtumid, kus formaalselt lisatakse näiteks meestöötaja(te)le mõned kohustused, mis näiliselt õigustavad suuremat tasu, samuti need, kus lapsehoolduspuhkuselt tagasipöördunute töötasu pole tõstetud.

4. Andmekogu asutamise eesmärk peab volitusnormis olema sõnastatud piisavalt konkreetselt.

Eelnõu juurde pole lisatud andmekogu põhimäärust ega toodud kogutavate andmete ammendavat loetelu. See ei selgu ka seletuskirjast.

Andmeteks ei saa lugeda andmeid nn *esmise palgaandmete analüüsi kohta* ega ka *võrdse palga auditi kohta*. Jääb mulje, et registrisse kantakse TI poolt tehtud töö? Millistele kogutavatele andmetele selline „hindamine ja analüüs“ toetub, on eelnõus jäänud märkimata.



## EESTI NAISTEÜHENDUSTE ÜMARLAUD

AvTS § 433 lg 2 keelab asutada ühtede ja samade andmete kogumiseks eraldi andmekogusid. Andmete saamise osas tuleb täpsustada, kes ja mis tingimustel saavad otsejuurdepääsu andmekogus olevatele andmetele, näiteks teadlased, juristid, võrdõigusvolinik jt.

Kuna Statistikaamet kujundatakse riiklikuks andmeagentuuriks, (Vt Statistikaameti arengukava aastateks 2018–2022) pole otstarbekas hakata looma uut registrit, mis oma olemuselt kordab praegu kehtivate klassifikaatorite alusel üldistatud andmete kogumist asutustelt ja ettevõtetelt tööelu, sh palga ja palgastruktuuride kohta. Statistikaameti ühendandmebaasile lingitakse juurde tööine tulu Maksu- ja Tolliameti andmetest.

**5.** Eelnõus ei ole määratletud, milline on see minimaalne keskmiste palkade sooliste erinevuste osakaal (%), mis tekitab TI-le kohustuse sekkumiseks.

**6.** Tööinspeksiooni puudutavad sätted eelnõus tuleks paigutada SoVS 6. peatüki alla, lisades sinna eraldi § milles sätestatakse Tööinspeksiooni kohustused, millest saab välja lugeda ka avaliku sektori tööandjate vastutuse.

Nn järelevalve ei tohiks olla 4. peatükis, mis kehtib kogu SoVS-is sätestatud kohta. Õigusselguse mõttes ei ole see otstarbekas, sest palgalõhede analüüsimise alusel tehtud ettekirjutuste täitmise kontroll pole inimeste põhiõigusi kaitsvate normide ega ka edendamiskohustuste täitmise järelevalve.

### **Konkreetsed märkused ja ettepanekud:**

**1. Eelnõu § 1 lg 1),** milles on toodud „sama või võrdväärse töö“ määratlus, seostades need „töötulemusega“ on eksitav. Eelnõus toodud määratlus pole kooskõlas EL õigusega ega Eesti poolt ratifitseeritud ILO konventsiooniga 100.

Eelnõus toodud määratluse alusel pole võimalik võrrelda olemuselt täiesti erilaadsete tööde väärtuse võrdsust. **Definitsioonid peaksid olema toodud eraldi mõistetena, sest sama töö pole seesama, mis võrdväärne töö.**

Eelnõus toodud määratlus piirab nii isikute võimalusi oma põhiõigust kaitsta kui ka kohtute vabadust otsustada, mille alusel töid võrrelda.

**Selgitus:** Kui sama ja võrdse töö hindamiseks võib põhimõtteliselt lähtuda ametikohal töötamiseks esitatud nõuetest kvalifikatsioonile ja töö keerukuse, vastutuse, raskuse ja tingimuste või muude objektiivsete kriteeriumide alusel antud hinnangutele, siis tööde võrdväärsuse hindamine on oma olemuselt hoopis teistlaadne.

Võrdväärsed on tööd, mis võivad olla olemuselt erinevad, aga mis on ühe tööandja juures hinnatavad võrdse väärtusega töödeks, toetudes analüütilistele ametikohtade hindamise meetoditele ja töö erinevate aspektide analüüsimisele objektiivsete hindamiskriteeriumide alusel iga üksiku ametikoha jaoks.

See on norm, mille eesmärk on võimaldada võrrelda peamiselt meeste poolt tehtavaid töid peamiselt naiste poolt tehtavate töödega, kuigi need ei ole samad või sarnased.

ILO konventsiooni ja EL õiguse põhimõtte järgimine aitaks vähendada sellist soolist palgalõhet, mis tuleneb ametikohtade segregatsioonist.

Kooskõlas Euroopa Liidu toimimise lepingu artikliga 157 on direktiivis 2006/54/EÜ sätestatud, et sama või võrdväärse töö puhul tuleb kõrvaldada otsene ja kaudne sooline diskrimineerimine töö tasustamise



kõigis aspektides ja tingimustes. Seda põhimõtet tuleb kohaldada ka töötasu määramisel kasutatavate töö klassifitseerimise süsteemide puhul.

2017. a EK aruande<sup>13</sup> kohaselt on see põhimõte inkorporeeritud kõikide liikmesriikide õigussüsteemi, aga väga väheste liikmesriikide seadustes on sama ja võrdväärse töö mõisted seaduse tasemel määratletud.

2017. a seisuga olid need erinevad mõisted seaduse tasemel avatud vaid kolme EL liikmesriigi seadustes (Iirimaa, Leedu ja Rootsi).<sup>14</sup>

Nimetatakse küll üldiselt oskusi, vastutust, vaimset ja füüsilist pingutust, mida tuleb arvestada.

Enamikus riikides puudub võrdväärse töö definitsiooni juriidiline määratlus just seetõttu, et jätta igale inimesele õigus otsustada enda soolise diskrimineerimise võimaliku asetleidmise üle ja kohtute otsustada konkreetsete kaebuste/kaasuste puhul.

Sama, võrdse või võrdväärse töö eest nais- või meestöötaja(te)le võrdse tasu põhimõtte rikkumisest e seaduserikkumisest saab rääkida siis, kui see on tuvastatud. See saab toimuda õiguspõhises omaksvõetud kolmeastmelisest proportsionaalsuse kontrollskeemist lähtudes, sest sageli paljastub põhiõiguse rikkumine alles meetme mõõdukuse kontrolli käigus. Euroopa Kohus on sageli rõhutanud, et objektiivse õigustatuse testi läbitemise kohustus on riigisisesele kohtul.

Nii on ka senine kohtupraktika hinnanud, et kaks väga erinevat tööd eeldavad võrdset tasu, sest on tööandja jaoks võrdse väärtusega.

Säte lähtub tõsiasjast, et naiste poolt tehtavaid töid hinnatakse ühiskonnas vähemväärtuslikuks kui meeste poolt tehtavaid töid ning sellise võrdluse eesmärgiks on tõsta naiste domineeritud tööde töötasu meeste domineeritud tööde töötasudega võrdsemaks.

Kogu nn võrdväärse töö mõiste kasutamise põhimõte on vähendada sellist soolist palgalõhet, mis tuleneb ametikohtade soolisest segregatsioonist.

Kummagi määratluse puhul ei tohi see sisaldada „töö tulemusi“. Töötulemusi oleks ka võimatu võrrelda kui tööd on erinevad. Konkreetsed töö tulemused, mille väljundiks on enamasti töötasu, sõltuvad inimese oskustest ja võimekusest ning ei sobi seega sama töö määratlemiseks.

Töötasu suurus oleneb arvukatest teguritest, millest üheks oluliseks osaks on tööde hindamine ja väärtuse määramine.

**Ettepanek:** Määratleda sama töö sisu ja võrdväärse töö sisu eraldi, pidades silmas, et need oleksid suhteliselt avatud ja võimaldaksid kohtutel tõlgendada olukordi, mis muutuvate töösuhetega ja muutuva tööturuga kaasnevad.

Juhul, kui soovitakse avada sama, võrdse ja võrdväärse töö erinevad mõisted, peaksid need toetuma Euroopa Kohtu otsustele ja määratlustele, avades seejuures ka palga mõiste töötasuna, mille alla kuuluvad ka need tasud, materiaalsed või muud hüved, mida riiklik palgastatistika ei käsitle.

Erinevate ametikohtade rühmitamise ja klassifitseerimissüsteemide sõnastustest tehniliselt lähtumine ei ole kooskõlas EL õigusega.

---

<sup>13</sup> Foubert, P. (2017) The enforcement of the principle of equal pay for equal work or work of equal value. A legal analysis of the situation in the EU Member States, Iceland, Liechtenstein and Norway. European Commission

<sup>14</sup> Ibid



**2. Eelnõu § 1 lg 2 punkti 1<sup>1</sup>** sõnastus on eksitav, väites, et palgaandmete analüüsi ja võrdse palga auditit tehakse töötajate kohta.

**Ettepanek:** Pole vaja seaduse üldosa peatükis täpsustada või üle määratleda avaliku sektori tööandja mõistet, sest see leiab eraldi kasutamist ainult seoses eelnõu ettepanekus kehtestavate suhetega Tööinspeksiooniga. Pealegi jätab see statistikakorjest analüüsivõime kõige suurema osa avaliku sektori töötajatest, kelle kohta tööandjad niikuinii andmeid edastavad.

## **Selgitus:**

1. Naiste ja meeste võrdse kohtlemise normid kehtivad iga inimese suhtes, olenemata sellest, millistes lepingulistes suhetes nad tööandjaga on või kus ja kellena töötavad.

Sellise sõnastuse „*töötajaks... ei ole teenuste osutamise lepingu alusel töötav isik, avaliku teenistuse seaduse § 2 lõikes 3 nimetatud isik, tööle või teenistusse soovija ega isik, kellele laieneb riigisaladuse kaitse*“ lisamine seaduse üldosasse võib rikkuda õigusselguse põhimõtet ja kujuneda barjääriks isikutele oma õiguste kaitsmisel. Kaitse otsese ja kaudse soolise diskrimineerimise eest peab olema tagatud ka eelnimetatud isikutele.

Kehtivas SoVS paragrahvis 3 on toodud mõisted, mille alusel isikud saavad oma õigusi kaitsta juhul, kui kahtlustavad soolist diskrimineerimist. Kooskõlas EL õigusega on määratletud ka töötaja ja tööandja mõisted võimalikult avaralt, s. kehtivas seaduses toodud mõistetel on reguleeritava valdkonna seisukohalt oluline juriidiline tähtsus.

Õigusselguse mõttes peavad §-s 3 jääma määratlused, mis ei piira isikute ringi, kes SoVS-i alusel oma põhiõigusi kaitsta saavad ning mis kehtivad seaduse põhiõiguste kaitse vahetu kohaldatavuse peatükkides.

Seaduse nõuete kohaldamiseks ei ole tähtsust, kas töötatakse avalikus või erasektoris, samuti ei ole oluline tööandja juriidiline vorm, st kas tööandja on füüsiline isik, era- või avalik-õiguslik juriidiline isik. Samuti ei ole määrav see, kuidas vastav töö- või teenistussuhe on vormistatud, st kas teenistussuhe tekib ametisse nimetamisel või lepingulisel teel. Selline käsitus toetab seaduse eesmärkide saavutamist ning on igati kooskõlas EL õigusega ja Euroopa Kohtu praktikaga, milles töötaja ja tööandja mõisteid sisustatakse samuti laialt. On iga inimese põhiõigus kaitsta oma inimõigusi ja nn võrdse tasu juhtumipõhiste lahendamiste algatamise juhendeid on avaldatud liikmesriikide üleselt<sup>15</sup> ja riikide siseselt<sup>16</sup>.

See, kuidas ühes või teises andmekogus infoühikuid nimetatakse või sinna kogutud andmeid rühmitatakse, ei pea kuuluma SoVS-i ega mitte ühtegi inimese põhiõigusi kaitsvasse seadusesse.

Riiklikus statistikas on kokkulepitud klassifikatsioonid. See, et näiteks rahandusministeeriumis peetakse töötajateks teatud gruppi teenistujaid ja ametnikke, Statistikaametis aga kõiki või mõnes kolmandas näiteks mõnel muu alusel (asutustes hoopis ametinimetustena), ei ole küll seotud inimese põhiõiguste kaitsmisega.

2. SoVS ei saa reguleerida seda, milliseid statistilisi andmeid ja kelle kohta küsitakse. See, et Teabeameti ja Kaitsepolitsei ameti palgaandmed ei kuulu avaliku teenistuse palgastatistikasse, on määratud juba mujal.

<sup>15</sup> Equinet (2016) HOW TO BUILD A CASE ON EQUAL PAY . An Equinet Handbook. [http://www.equineteurope.org/IMG/pdf/handbook\\_on\\_equal\\_pay\\_-\\_electronic\\_version-2.pdf](http://www.equineteurope.org/IMG/pdf/handbook_on_equal_pay_-_electronic_version-2.pdf)

<sup>16</sup> Equal Pay Portal. <http://www.equalpayportal.co.uk/>



3. ATS-s § 2 lõikes 3 on neli isikut, kes eesti kombe kohaselt on oma ametis üksinda (Vabariigi president, õiguskantsler, riigikontrolör ja riiklik lepitaja) ja seega polegi võimalik nende keskmisi palku kellegagi võrrelda või nn esmast palgaanalüüsi teha, pealegi sugude võrdlemise aspektist.

4. Avaliku teenistuse seaduses kasutatud töötaja mõiste kattub töötaja mõistega töölepingu seaduses. Seega on ametiasutuse töötaja isik, kes on töötab töölepingu alusel ning teeb selle raames ametiasutusele tööd (vrd ATS § 5 p 2, TLS § 1). Töötajaga sõlmitakse tööleping töökohta osas, millel ei teostata avalikku võimu (vrd ATS § 7 lg 3). Sellised isikud on raamatupidajad, personalitöötajad, asjaajajad, hankespetsialistid, haldustöötajad, infotehnoloogid ja muud avaliku võimu teostamist toetavat tööd tegevad isikud.

Ka riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu on aluseks nii ametiasutuse ametnike kui ka töötajate andmete töötlemiseks. Andmed hõlmavad asutuse struktuuri, ameti- ja töökohtade, teenistuses olevate ja töötavate isikute ja nende lähedaste, teenistus- ja töösuhte ning palga, töötasu, toetuste ja hüvitiste andmeid, nende isikute andmeid, kellele asutus teeb väljamakseid ulatuses, mis on vajalik seadusest sätestatud ülesannete täitmiseks ja nende isikute andmeid, kes täidavad seaduses sätestatud juhul asutuse ülesandeid.<sup>17</sup>

Jääb mõistetamatuks, millisel eesmärgil on eelnõu kohaselt vaja riiklikust statistikast TI-poolsest palgaandmete analüüsist jätta välja suur hulk teenuse osutamise lepingu alusel töötavad isikud, näiteks avalikus teenistuses olevad raamatupidajad, personalitöötajad, asjaajajad, hankespetsialistid, haldustöötajad, infotehnoloogid ja muud abistavat tööd tegevad isikud. Valla- ja linnavalitsustes, ülikoolides ja teadusasutustes, lasteaedades, koolides, tervishoiu- ja hooldusasutustes, teatrites ja raamatukogudes töötatakse lepingulistel alustel, samuti ka äriühingutes.

5. Teenistusse soovijate kohta ei edasta palgaandmeid ükski institutsioon enne kui nad on tööle vormistatud, seda pole mõtet antud sättesse lisada. Küll peavad aga tööle soovijad olema kaitstud soo alusel diskrimineerimise eest töösaamisel-mittesaamisel. Naiste ja meeste võrdne kohtlemine töölesaamisel on üks keskseid norme EL vastavas õiguses.

6. Isikute, kellele laieneb riigisaladuse kaitse nimeline väljaselgitamine ja eraldamine statistilistest andmekorjest on võimatu, pealegi läheb vastuollu isikuandmete töötlemisele kehtivate normidega. Sellist isikute tasandil nimekirja kindlasti ei avaldata, pealegi antakse selline õigus 3-ks aastaks ning võib olla muutuv.

Riiklikust statistikast on välja jäetud nt Teabeamet ja Kaitsepolitsei amet, kelle andmed on salastatud ning Politsei- ja Piirivalveamet ja Päästeamet on paigutatud siseturvalisusasutuste ja Kaitseväge gruppi<sup>18</sup>, seega pole vaja SoVS-is nimetada statistikast väljajäetavaid neid isikuid, kellele laieneb riigisaladuse kaitse.

### 3. Eelnõu § 1 lg 3 p 3

**Ettepanek:** Säte kustutada, sest see *ei ava samas ulatuses kõikvõimalikke erasektori tööandjaid või eraisikuid, kes tööd võimaldavad.*

<sup>17</sup> Avaliku teenistuse seaduse käsiraamat. Lk 313  
[https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/avaliku\\_teenistuse\\_seaduse\\_kasiraamat\\_0.pdf](https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/avaliku_teenistuse_seaduse_kasiraamat_0.pdf)

<sup>18</sup> Avaliku teenistuse 2016. Aasta aruanne, lk. 5  
<https://www.rahandusministeerium.ee/et/riigi-personalipoliitika/personali-ja-palgastatistika>



## **Selgitus:**

1. SoVS kohaselt on töötaja töölepingu või teenuse osutamise lepingu alusel töötav isik ja avalik teenistuja. Töötajana käsitatakse ka isikut, kes kandideerib konkreetsele töö- või ametikohale, osaleb lepingueelsetel läbirääkimistel või muul moel võtab osa töölepingu sõlmimise või ametisse nimetamise ettevalmistamise protsessist (tööle või teenistusse soovija).

Tööandja aga on füüsiline või juriidiline isik, kes võimaldab tööd töölepingu või teenuste osutamise lepingu alusel, samuti riigi- või kohaliku omavalitsuse asutus.

Seaduse regulatsioon laieneb ka teistele kestvuslepingutele, sest sellised lepingud võivad olla töölepinguga sarnased sõltuvusliku iseloomu poolest ning neil võib olla töölepinguga võrreldav sotsiaalne dimensioon.

2. Seaduse nõuete kohaldamiseks ei ole tähtsust, kas töötatakse avalikus või erasektoris, samuti ei ole oluline tööandja juriidiline vorm, st kas tööandja on füüsiline isik, era- või avalik-õiguslik juriidiline isik. Samuti ei ole määrav see, kuidas vastav töö- või teenistussuhe on vormistatud, st kas teenistussuhe tekib ametisse nimetamisel või lepingulisel teel. Selline käsitlus toetab seaduse eesmärkide saavutamist ning on igati kooskõlas EL õigusega ja Euroopa Kohtu praktikaga, milles töötaja ja tööandja mõisteid sisustatakse samuti laialt.

3. Jääb arusaamatuks, miks on vaja üle korrata avaliku sektori tööandja mõistet, kui kehtiva SoVS-i määratlus katab nii riigi kui kohaliku omavalitsuse poolt asutatud asutusi, sh ühinguid ja sihtasutusi. Kehtiva määratluse alla kuuluvad ka kõik avalik-õiguslikud juriidilised isikud.

4. Pole õige muuta SoVS-is „töötaja“ ja „tööandja“ mõisteid erinevalt võrdse kohtlemise seaduses kehtestatud.

5. Kaks viimast määratlust on omavahel vastuolulised. Kui eelnõu § 1 lõikes 2 on töötajate definitsiooni alt välja jäetud kõik isikud, kes töötavad töövõtu- ja käsunduslepingu e teenuse osutamise lepingu alusel, siis tööandjate lõikes on loetletud ühingud, sihtasutused ja avalik-õiguslikud juriidilised isikud, kus väga sageli just selliste lepingute alusel töötataksegi.

6. Kuigi töötamise registris registreeritakse kõik, jääb mõistetamatuks, millisel eesmärgil selline vahetegemine ja vastuolu on kavandatud. Kõik teenuse osutamise lepingu alusel töötajad on teistega võrreldes niikuinii ebasoodsamal positsioonil, sest neile ei laiene samad õigused ja kaitse kui on töölepingu alusel töötajatel.

## **4. Eelnõu § 1 lg 3 p 4**

**Ettepanek:** Läbi mõelda sätte vajalikkus ja eesmärk, sõnastada see pigem organisatsioonide palgalõhede andmetena, mida säilitatakse asutatavas andmekogus. Lõigu viimane osa „kas naised ja mehed saavad sama tööandja juures sama või võrdväärse töö eest võrdset tasu“ asendada sõnadega „nais- ja meestöötajate keskmiste palkade erinevust ja palgalõhe suurust“.

## **Selgitus:**

1. „Esmane palgaandmete analüüs“ pole juriidiline mõiste, seda ei kohta ka EL õiguses. Samas on määratlemata, mida tähendaks järgmise ja ülejärgmise astme palgaandmete analüüs. Üldiselt peaks õigusterminid olema sõnastatud nominaaldefinitsioonina, keeleliselt korrektselt ja ühemõtteliselt.



2. Kui seaduses määrata „esmane palgaandmete analüüs“ nii nagu see praegu on, seotult ainult asutatava andmekoguga, siis kuidas peaks nimetama neid palgaandmete analüüse, mida näiteks teevad tööandjad ise täites SoVS §11 kohustusi või rahandusministeerium avaliku teenistuse andmekogus

3. Ebaselgeks jääb ka selle meetme sisu, mis on praegu sõnastatud „*andmekogus sisalduv...on analüüs, milles hinnatakse, kas naised ja mehed saavad sama tööandja juures sama või võrdväärse töö eest võrdset tasu*“. Ühegi formaalse klassifikatsiooni alusel pole seda võimalik hinnata, sest igas organisatsioonis võivad teha sama tööd erineva ametinimetusega isikud ja erinevate töökohtade/töö väärtus võib olla iga tööandja jaoks erinev. Määratluses ei saa ka kasutada sedasama sõna/terminit, mida on vaja määratleda: „analüüs ... on analüüs“.

4. Koosmõjus eelnõu lõikes 7 tooduga võib mõista, et see nn „esmane palgaanalüüs“ toob välja andmed soolise palgalõhe kohta Statistikaameti poolt kasutatavate ametikohtade klassifikaatori rühmade või avalikus teenistuses kehtiva hierarhilise tööperede klassifikaatori alusel. Ühegi andmebaasi statistiliste keskmiste töötasude andmete põhjal ei ole võimalik otsustada, kas naised ja mehed saavad sama tööandja juures sama ja/või võrdväärse töö eest võrdset tasu.

5. Euroopa Kohtu praktika kohaselt tuleb selle hindamiseks, kas nais- ja meestöötaja teevad võrdset või võrdväärset tööd, määrata kindlaks, kas töötajaid võib lugeda võrreldavas olukorras olevaks, võttes seejuures arvesse mitmeid erinevaid tegureid, sh töö iseloomu, vajalikku väljaõpet, töötingimusi. Euroopa Kohus on otsustanud, et teatavatel tingimustel ei piirdu võrdse tasustamise põhimõtte üksnes olukorraga, kus naised ja mehed töötavad sama tööandja juures, (näiteks tööjõu rentimisel).

*Eelnõust ega seletuskirjast ei selgu, milliste vahenditega, milliste hindamiskriteeriumide alusel igas konkreetsetes organisatsioonis ja töökohtadel hakatakse läbi viima tööde hindamist, erinevate tegurite analüüsimist, võrdlemist, et kindlaks määrata nende samasust või võrdväarsust. Samuti pole osatud hinnata mõjusid sellega kaasnevale halduskoormusele.*

Ametikohtade hindamine on organisatsiooni sisene ametikohtade väärtusi võrdlev protsess. Töö võrdväarsuse hindamisel hinnatakse ametikohta, mitte inimest ja tema töösooritust. Ametikohtade hindamine on abiks soolise võrdõiguslikkuse edendamisel ainult siis, kui hindamissüsteem ise ja selle rakendamine organisatsioonis ei ole sooliselt kallutatud. Ainult tööandja ise oskab hinnata oma organisatsioonis tehtavate tööde väärtust vastavalt organisatsiooni struktuurile, eesmärkidele, tegevuse iseloomule jne.

Tööde klassifikatsioonisüsteeme ei saa kasutada „sama töö“ tähenduses, sest ühe ametinimetuse alla ei kuulu alati sama töö, sest ametikohtade töö sisulised ülesanded võivad olla erinevad.

EL õiguses on sama töö alla kuuluvaks loetud ka nn sarnased tööd, mis kuuluvad eri ametinimetuste alla, aga nõuavad sama kvalifikatsiooni, on sarnase raskusega, keerukusega, vastutusega.

Samuti võib sama tööd ja samu tööülesandeid täita erinevate ametikohtade nimetuste all.

## **5. Eelnõu § 1 lg 3 p 5**

**Ei saa nõustuda** „võrdse palga auditi“ sellise määratluse sisseviimisega eesti õigusesse.

### **Selgitus:**



## EESTI NAISTEÜHENDUSTE ÜMARLAUD

1. „Võrdse palga auditi“ määratlemine täiesti uue õigusterminina vajaks äärmiselt täpset ja selgemõttelist sõnastust. Samas on auditi, auditeerimise mõistetel olemas kindel sisu ja tähendus. Erinevad auditeerimiseeskirjad ja läbiviimise normid on kehtestatud õigusaktidena.
2. EL õiguses pole küll nn palgaaudit kui termin sisustatud (v.a Suurbritannias), aga kasutatav ettevõtjate jaoks enesehindamise meetmena, mille abil kontrollida nn võrdse tasu normi täitmist organisatsioonis. Selline termin eesti keeles peaks olema kooskõlas rahvusvaheliselt kasutatava tähendusega.
3. „Võrdse palga auditi“ mõiste määratluse alusel peaksid saama palgaauditeid teha kõik tööandjad, sest see kuuluks eelnõu kohaselt SoVS § 3 alla ja kehtiks võrdselt kõigile tööandjatele. Praeguses eelnõus toodud sõnastuses on võrdse palga audit avatud üheaegselt kui „põhjalik palgaandmete analüüs“ ja teisti sõnastatuna „sooliste erinevuste väljaselgitamine“ ning ühtlasi „tegevuskava väljatöötamine tuvastatud erinevuste vähendamiseks ja kaotamiseks“. Väljend „põhjalik“ ei pruugi olla õigusnormide kontekstis mõistetav kui süstemaatiline, dokumenteeritud ja objektiivne tõendusmaterjali kogumine ja hindamine organisatsioonis kehtivate ametikohtade rühmitamise, töötasustamise süsteemide ning naiste ja meeste poolt tehtavate tööde hindamise/väärtustamise analüüsimiseks ja võrdlemiseks. „Põhjalikkust“ ja „pealiskaudsust“ ei saa ilma konkreetsete hindamiskriteeriumideta hinnata.
4. Selgelt pole määratletud ka, milliseid tuvastatud „soolisi erinevusi“ peaks tegevuskava põhiselt vähendama ja kaotama. Ilmselt saab tegeleda erinevuste põhjustega, mis puudutavad nais- ja meestöötajate erinevat kohtlemist või põhjustavad kaudset soolist diskrimineerimist tööde tasustamisel, karjääri edendamisel jms. Tööandja ei saa näiteks tegeleda selliste põhjustega, mis tulenevad varasematest tugevasti sooliselt segregeerunud haridusvalikutest.
5. Eelnõus on termini määratluse kirjutatud olemuselt eraldiseisvad määratlused, mis raskendavad tõlgendamist või jäävad tähelepanuta. „Palgaandmete analüüs“ ja „sooliste erinevuste väljaselgitamine“ ei ole üks ja sama tegevus, mille vahele sobib panna sõna „ehk“.
6. Tegevuskaval on hoopis teine tähendus kui nn võrdse palga auditi. Tegevuskavad ei tohiks piirduda ainult palgaerinevuste vähendamisega, vaid sõltudes organisatsiooni liigist, institutsionaalsest kontekstist ja tuvastatud sooliste ebavõrdsuste tüübist ning eelarvamustest olla suunatud hoopis palgaerinevuste põhjuste muutmisele. Tegevuskava võib nõuda rohkem analüüsivahendeid kui palgaandmete analüüsi ja tunduvalt ulatuslikumaid eksperditeadmisi organisatsiooni soostrukturi põhjustest.

Soolise võrdõiguslikkuse tegevuskava (i.k gender equality plan“ e GEP) on iseseisev meetmete kogum. EL soolise võrdõiguslikkuse poliitika kontekstis on selles sisalduvate meetmete eesmärk

- 1) teha mõjuhinnang / toimingute ja tavade analüüs, et tuvastada soolised eelarvamused;
- 2) leida uuendusmeelseid strateegiaid ja rakendada need eelarvamuste kõrvaldamiseks;
- 3) seada eesmärgid ja jälgida tegevust eelnevalt kindlaksmääratud näitajate abil.

7. Põhimõtteliselt võib sisustada „naiste ja meeste võrdse palga auditi“ ka ainult SoVS tähenduses, aga sel juhul on vaja see ühemõtteliselt avada, määratledes, millest see koosneb, mis on eesmärgiks, milliste põhimõtete kohaselt valitakse võrreldavad ametigrupid, et nende tööd saaks hinnata





võrreldavateks, milliste etappidena läbi viiakse ning milliseid tööde hindamise ning tasustamise tegureid kontrollitakse. Eesmärgiks on vältida piirdumist ainult palgapoliitika tehnilise poolega ja toetumist kehtivale palgaastmestikule.

8. Üheski EL liikmesriigis, ka nendes, kus on pikaajaline kogemus soolise ebavõrdsuse teemaga tegelemiseks organisatsioonide tasandil, pole nn palgaauditid kohustuslikud seadustes, seetõttu puudub ka vastav määratlus õigusterminina. Suurbritannias kehtib nõue, et tööandja peab palgauditi läbi viima ainult juhul, kui sooline diskrimineerimine palgamaksmisel on kaasuse põhjal tuvastatud.<sup>19</sup> Sellekohane naistele ja meestele sama ja võrdväärse töö eest võrdse tasu maksmise kontrollimise e audit juhend on tehtud kõigile tööandjatele kättesaadavaks. Sellise enesekontrolli vahendi eesmärk on välja selgitada põhjused, millest tulenevad sama, sarnast ja võrdväärset tööd tegevate nais- ja meestöötajate töötasude erinevused. Lõppeesmärgiks on välja töötada õiglased ja sooneutraalsed tööde hindamise süsteemid.<sup>20</sup>

Palgaaudit nagu igasugune kontrollimetoodika saab hinnata ainult püstitatud standardi järgimist. Seega pole võimalik palgaauditit viia läbi enne kui on analüüsitud palgasüsteemide, ametikohtade klassifitseerimise või rühmitamise süsteemide sooneutraalsust läbivalt kogu asutuses.

Enne palgauditi läbiviimist on vaja tagada, et klassifikatsioonisüsteemide väljatöötamise kriteeriumid oleks sooliselt neutraalsed, ühesugused naistele ja meestele.

Palgaaudit peab sisaldama igas töötajate kategoorias või igal ametikohal töötavate naiste ja meeste osakaalu analüüsi, töö hindamise ja klassifitseerimise süsteemi analüüsi ning üksikasjalikku teavet töötasu ja sooliste palgaerinevuste kohta.

**Ettepanek:** Palgauditi võiks asendada „palgakaardistuse“ või -analüüsiga või **naiste ja meeste töötasusid võrdleva aruandluse** mõistega, mis poleks nii ambitsioonikas ja avada tuleks see konkreetsemalt, selgitades, mis selle tulemusena peab selguma.

Nn palgakaardistuse osaks peab olema ka ülevaade tööle kandideerijatest, värbamisest, koolitustel käimisest ja puhkuste kasutamisest.

Palgakaardistus, mis keskendub ainult palgale ja eelnõus nimetatud kogutavatele andmetele, ei saa välja tuua muid organisatsioonisiseseid soolist kihistumist mõjutavaid põhjuseid nagu näiteks värbamispoliitika, koolituste pakkumine ja neil osalemine, eri liiki puhkuste mõju, üldisest organisatsioonisisest soolisest hierarhiast rääkimata. Lisaks on ju näiteks keelatud sooline diskrimineerimine töö tasustamisel seoses lapsehoolduspuhkusel olemisega, mis ei nõua vastassoost võrdlusisiku olemasolu ja pole seega vaid makstud töötasude statistilisel analüüsil üldse tuvastatav, küll aga levinud normi rikkumine tööandjate poolt.

Palgakaardistus ei selgita välja neid töötasu osi, mis sõltuvad töötaja omadustest, võimetest ja oskustest, st statistika alusel pole võimalik eristada töö väärtusest sõltuvat ja töötaja töötulemustest sõltuvaid tasu elemente.

## 6. Kokkuvõtte eelnõu §1 punktide 2), 3) kohta

<sup>19</sup> Foubert, P. (2017) The enforcement of the principle of equal pay for equal work or work of equal value. A legal analysis of the situation in the EU Member States, Iceland, Liechtenstein and Norway. European Commission.

<sup>20</sup> Equality and Human Rights Commission. Equal pay audit for larger organisations. <https://www.equalityhumanrights.com/en/multipage-guide/equal-pay-audit-larger-organisations>



Õigusselguse ja SoVS-i loogilise struktuuri säilitamiseks viia eelnõu ettepanekud 2), 3) ja 7) ühtse tervikuna peatükki 6, mille paragrahvides 22 ja 23 on loetletud Sotsiaalministeeriumi ülesanded SoVS rakendamisel ja kuhu oma olemuselt sobib lisada § 23<sup>1</sup>, milles on sõnastatud Tööinspektsiooni kohustused ning menetluskäik „palgalõhedega“ tegelemisel.

**Ettepanek:** SoVS 6. peatüki pealkirja tuleks muuta järgmiselt: Sotsiaalministeeriumi ja tööinspektsiooni ülesanded soolise võrdõiguslikkuse seaduse rakendamise toetamiseks.

**Selgitus:**

1. Eelnõus tehtud paranduste puhul ei ole kavandatud muudatused paigutatud süsteemselt ega ülevaatlikult ning mõned sätted, mis on toodud üldisesse mõistete paragrahvi, võivad võimaldada valesitõlgendamist isikute põhiõiguste kaitsmise puhul.

2. Kuna paragrahvis 11 on sätestatud tööandja kohustused, siis selle all ei saa sätestada TI tegevusi.

## 7. Eelnõu § 1 lg 4

**Ettepanek:** Asendada esimese lause sõnastuses sõna „ja“ sõnadega „ja/või“.

**Selgitus:** Arvestades näiteks avalik-õiguslike institutsioonide töötajate hulka, võiks tööandjale jääda võimalus valida, kas asjakohast teavet antakse kõigile töötajatele või võib seda teha ka esindajate (nt a/ü, teaduskondade nõukogud jms) kaudu.

**Ettepanek:** Teises lauses panna sõnad „keskmise palga või töötasu“ mitmusesse, peale sõna „ning“ lisada sõna „keskmiste“

**Selgitus:** Mitmuse vormis sõnastus väljendaks semantiliselt selgemalt, et võrreldakse naiste ja meeste keskmisi töötasusid. Praeguses sõnastuses võib tööandja esitada nais- ja meestöötajate keskmised palgad ainult ametigruppide vahelise võrdlusena koos.

Kuna EL õiguses tõlgendatakse „tasu“ mõistet äärmiselt laialt, võiks ehk öelda, et teave peab sisaldama naiste ja meeste keskmiste töötasude võrdlemist nende erinevate osade lõikes ametigruppide kaupa. See teeks palgasüsteemi töötajatele läbipaistvamaks. EL õiguse kohaselt kuuluvad palga mõiste alla kõik tööga seonduvad hüvitised ja hüved ( ametiautod, telefoniarvete hüvitised, jõulupreemiad jms).

EL õiguse kohaselt on töötasu: „harilik põhi- või miinimumpalk või mõni muu tasumoodus kas rahas või loonusena, mida töötaja tööandjalt oma töö eest otseselt või kaudselt saab“. (EN direktiiv 2006/54/EÜ)

## 8. Eelnõu § 1 lg 5

**Ettepanek:** Sõnastada alljärgnevalt: Tööandja peab koguma soopõhiseid tööalaseid statistilisi andmeid, mis vajaduse korral võimaldavad tööandjal endal ja asjaomastel institutsioonidel analüüsida palgalõhe põhjuseid ja hinnata võrdse kohtlemise põhimõtte järgimist ning soolise võrdõiguslikkuse edendamist organisatsioonis.

**Selgitus:** Selline sõnastus on vajalik kooskõlas tegevuskavade väljatöötamise normiga selleks, et lubada tööandjatel koguda just neid andmeid, mida nende konkreetsetes asutuses/ettevõttes püstitatud soolise võrdõiguslikkuse eesmärkide saavutamiseks ja kavandatud meetmete hindamiseks on vaja.

## 9. Eelnõu § 1 lg 6



**Ettepanek:** Sõnastada alljärgnevalt : Käesoleva paragrahvi lõikes 2 nimetatud andmeteks on lisaks personaliandmetele ja töötajate soolisele koosseisule eri tasanditel ja ametigruppides andmed, mis tulenevad SA aruandevormide „Töötasu struktuur“ ja „Palk“ infokohustustest.

**Selgitus:** Kuna Statistikaamet kogub regulaarselt andmeid aruandevormiga „Palk“ ja „Töötasu struktuur“ tööandjatel on need tööandjatel olemas.

SA küsimustik nr 1410 „Palk, lisa oktoobrikuu kohta“ sisaldab kõiki vajalikke andmeid. Nende töötlemisel saadakse kogu organisatsiooni/ettevõtte kohta summeeritult naiste ja meeste keskmised palgad. Ilmselgelt tõstab selline arvutus meeste keskmist kõrgemat palka, vähemalt niikaua kui juhtimistasandil on mehi rohkem. Arvesse ei võeta ebaregulaarseid preemiaid.

Kuna töötasu struktuuri uuring ja palgauuringu oktoobrikuu lisa on ettevõttepõhised, ühendandmebaasi aga isikupõhine, on vaja edaspidi nn ühendandmebaasi loomisel arvestada vajadust välja tuua palgalõhed ka organisatsioonide ja ettevõtete tasandil ja ametite lõikes.

Praegusest regulatsioonist jääb tööandjate jaoks välja võimalus analüüsida nais- ja meestöötajate ametikohtade vahelist liikumist (karjääri) ja koolitustel osalemist. Naiste ja meeste keskmiste töötasude võrdlemine ametigruppide lõikes on sätestatud eelnõu § 1 lõikes 4.

Samuti on enamus soolise võrdõiguslikkuse jälgimiseks vajalikke andmeid loetletud Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogusse andmete esitamise ja arvestuse toimingute teostamise korras. (RT I 21.05.2013, 7)<sup>21</sup> Asutused koguvad personali- ja palgaarvestuse pidamiseks andmeid asutusega töö- või teenistussuhtes oleva ametniku, teenistuja ja töötaja (*töötaja*) kohta. Selles kogutakse andmeid ka koolitustel osalemise (ja maksumuse) kohta.

Kuna seni on vaid Rahandusministeeriumil juurdepääs oma seadusest tulenevate ülesannete täitmiseks vajalikele üleriigilistele isikustamata aruannetele, kus kajastuvad kõigi andmekoguga liitunud asutuste andmed,<sup>22</sup> tuleks see taotleda ka Tööinspeksioonile?

**Ettepanek:** Juhul, kui säilib sama sõnastus, on vaja lisada iga punkti juurde, et andmed peavad olema esitatud kas sugude lõikes, nais- ja meestöötajate kohta eraldi jms. Praeguses andmete loetelus puudub sooline aspekt nii personali koosseisu, palkade kui teenistussuhte liikide ja töötaja puhul. Tööandjad ei saa oma kohustusi täita kui neile pole selgelt öeldud, mille alusel tuleks personali koosseisu jms analüüsida. Siia oleks põhimõtteliselt võimalik tuua nn andmete määruse eelnõus olnud andmed, aga ehk jätta ära 2), 3), ja 8).

## 10. Eelnõu § 1 lg 6 ja 4

**Ettepanek:** Kaaluda, kas 7 aastat on vajalik, sest ainult osa andmeid on raamatupidamises. Personaliandmeid näiteks avalikus teenistuses ei pea vist üldse säilitama peale seda kui tööleping või teenistussuhe on lõppenud. Täpsustada arhiiviseadusest.

## 11. Eelnõu § 1 lg 7

**Ettepanek:** Viia eelnõus olev § 11<sup>1</sup>, mis kirjeldab Tööinspeksiooni tegevust peatükki 6.

**Selgitus:** Säte kirjeldab Tööinspeksiooni tegevust

<sup>21</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/121052013007>

<sup>22</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/121052013006>



## 12. Eelnõu § 1 lg 7 p 1.

**Ettepanek:** Täpsustada lõike 1 sõnastust, lisades peale sõna „asutatud“ sõnad „ andmekogu aruandlusandmete põhjal läbi sooliste palgalõhede analüüsi organisatsioonide tasandil“.

Teine variant: Tööinspeksioon selgitab kord aastas kogutud andmete põhjal välja naiste ja meeste keskmiste töötasude erinevused organisatsioonide tasandil.

**Selgitus:** Kogutavate statistiliste andmete alusel, olgu need MTA TÖR-ist või Statistikaameti andmebaasidest, pole võimalik muud välja selgitada kui naiste ja meeste keskmisi töötasusid asutuse/ettevõtte tasandil ja ametialade klassifikaatori alusel. Iga nelja aasta tagant korraldatava töötasu struktuuri uuringu alusel saab lisaks kasutada ka mõningaid palgalõhe tausttunnuseid. Selleks, et hinnata naiste ja meeste töötasude erinevuste suurust, on ilmselt õigem kasutada palgalõhe valemit.

**Ettepanek:** Jätta ära lõike 1 viimane lause .

**Selgitus:** On ilmselge, et andmebaasis on andmed digitaliseeritud kujul ja nende töötlemine on reguleeritud ja toimub seadusega ettenähtud korras.

**Ettepanek:** Kaaluda nii konkreetse sõnastuse vajalikkust, sest see piirab TI ülesannete täitmist, jäädes vaid isikupõhiste sissetulekuandmete analüüsi tasemele.

Isikute töötasude mehhaanilisel võrdlemisel ametialade klassifikaatori lõikes ei saa otsustada asutuse soolise palgalõhe põhjuste üle, sest puuduvad andmed tööstaaži, töötatud tundide arvu, täis- ja osalise tööajaga töötamise, karjäärikatkestuste jms. kohta.

Kui Tööinspeksioonile on antud järelevalveõigus avaliku sektori üle, peab sellel asutusel olema võimalus kasutada kõiki riigi infosüsteemide andmekomplekte oma ülesande täitmiseks. Juba praegu on tagatud koosvõimeline andmevahetus kõikide riigiasutustega. Põhimõtteliselt sama on võimalik Statistikaameti riiklike statistiliste vaatluste saamiseks. Pole otstarbekas piirata ühe andmekoguga, sest registrite ristkasutus, mille poole Eesti riiklikes infosüsteemides liigutakse, võimaldab andmetöötlust läbi viia ilma, et mingit uut andmebaasi loodaks.

Ka uue andmekogu pidamisel tuleb andmed klassifitseerida ja kodeerida vastavalt riiklikele klassifikaatoritele ja standarditele.

Lisaks on olemas juriidiliste isikute ning riigiasutustes ja kohalikes omavalitsustes peetavad delikaatseid isikuandmeid sisaldavad andmekogud, millesse võib TI päringuid esitada.

Ilmselt tuleb täpsustada, kuidas käivitub „Aruandlus 3.0“ ja mida infosüsteemid lähiaastatel võimaldama hakkavad. „Aruandlus 3.0“ loob riigile vajalike andmete automaatse liikumise lahenduse, lähtudes minimaalsusest ja lihtsusest ning esimeses järjekorras vähendatakse ettevõtjate koormust palga ja tööjõu andmete esitamisel.

Töökeskonna andmekogusse kantavate andmete loetelus puudub selgus. Seletuskirjast ei selgu, millised infoühikud/andmed asutatavas andmekogusse sisestatakse.

Kas hakatakse sinna sisestama ainult andmeid TI tehtud töö kohta või kantakse sellesse ka tegelikud andmed iga ettevõtte palgasüsteemide, ametikohtade rühmitamise, klassifitseerimise, ametikohtade kirjeldamise/hindamise ja hindamiskriteeriumide kohta.



Arvestades, et enamus riiklike infosüsteeme peaksid võimaldama ristkasutust, siis tuleks väga täpselt määratleda selle andmekogu olemus nii, et oleks seostatav SoVS üldiste eesmärkidega.

Praeguse eelnõu kohaselt hakkab see kuuluma töötervishoiu ja tööohutuse seaduses tööõnnetuse ja kutsehaigestumise peatüki alla!?

### 13. Eelnõu § 1 lg 7 p 2.

**Ettepanek:** Jätta sellisel kujul analüüsitava andmete loetelu seadusest välja, sest igasugused andmekaeve võimalused võivad kiiresti muutuda tänu infosüsteemide tehnoloogiliste võimaluste kiirele arengule.

**Selgitus:** 1.1. Tuleks loobuda nn esmasest palgaandmete analüüsi mõistest.

1.2. Loetletud andmed ei võimalda arvutada soolist palgalõhet, sest puudub töötatud tundide arv.

1.3. Avamata on, kuidas ametikohtade klassifikaatori alusel saab hinnata ametikoha väärtust.

Eesti statistikas kasutatav ametikohtade klassifikaator on neljaastmeline: pearühmad, all-pearühmad, allrühmad ja ametirühmade nimetused. Nende koodide alla peavad paigutama oma andmed kõik andmeesitajad.

Juhul kui kasutatakse Riigi ametiasutuste teenistuskohade klassifikaatorit ja Fontese poolt arvatud nn tööväärtuspunkte, tuleb arvestada, et need ei kehti kõigi asutuste puhul, sh avalik-õiguslike isikute puhul. Nende nn kehtivate tööväärtuspunktide sooliste mõjude analüüs on samuti läbi viimata.

1.4. Arusaamatuks jääb ja seletuskirjast ei selgu, miks on vaja „kokkulepitud tööaega“ ja mitte tegelikult töötatud aega/tunde.

1.5. Loetelus on toodud põhipalk ATS tähenduses, mis jätab välja kõik muud tasud, mis on eriti olulised palgalõhe analüüsimiseks, nt lisatasud, preemiad, juurdemaksud.

1.6. Mõistmatu on, miks ei ole vaja andmeid käsunduslepingute alusel saadavate tasude kohta.

Loetletud andmetest ei piisa naiste ja meeste keskmiste töötasude arvestamiseks.

### 14. Eelnõu § 1 lg 7 p 3.

**Ettepanek:** Säte kustutada, sest SoVS ei peaks reguleerima MTA tegevust

**Selgitus:** Ettevaatavalt ei tohiks sellise sättega piirata võimalust, et TI saaks kasutada organisatsioonide personali- ja palgaandmed, mis laekuvad Statistikaameti, RaM-i Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogusse või kohalike omavalitsuste personali- ja palgaarvestuse andmekogudesse.

Sellised ametiasutuste personali- ja palgaarvestus ühtsed andmebaasid võimaldavad teha üldist soolist ja horisontaalset, töötajategruppide palkade võrdlust.

MTA andmebaasis on andmed ühele isikule tehtud väljamaksed ühelt ettevõttelt ühes kuus. Kui isik on saanud ühes kuus väljamakseid mitmelt tööandjalt, siis ühe kuu tõise tulu liigid summeeritakse. Selliste andmete põhjal saab küll välja arvutada, kui erinevad on kõik tasud, mida naised ja mehed saavad, aga see ei kuulu SoVS-i rakendusalasasse.

Sotsiaalmaksu andmete põhjal võib tuletada ka keskmise brutokuupalga andmeid, kuid tulemus ei ole võrreldav Statistikaameti arvatud keskmise palgaga.



Seevastu näiteks töötasu struktuuri uuring ja palgauuringu oktoobrikuu lisa on ettevõttepõhised ja võimaldavad üldist organisatsiooni, aga heal juhul ka iga organisatsiooni suuremate allüksuste (nt ülikoolide teaduskondade) soolist palgalõhet arutada.

Juhime tähelepanu, et 2017. a riigi ametiasutuste ja hallatavate riigiasutuste palgauuringu alusel on meeste ja naiste aasta kogupalga mediaanerinevus 1 % ja kuu põhipalga erinevus 2 %.<sup>23</sup>

Kas on vajalik nii pisikese palgalõhe puhul üldse sellist eelnõu ette valmistada?

### 15. Eelnõu § 1 lg 7 p 4.

**Ettepanek:** Muuta sõnastust, lisades esimese lause esimesteks sõnadeks „Avaliku sektori“ ja peale sõna „tagatakse“ sõna „pidev“.

Teises lauses asendada „esmase palgaandmete analüüsi tulemustele“ sõnadega „organisatsiooni soolise palgalõhe andmetele“.

Täpsustada keelt: juurdepääs... andmetele... tagatakse... andmekogus.

Parem oleks sõnastada, et TI tagab elektroonilise juurdepääsu.

**Ettepanek:** Lisada lause algusesse „Kõikidele avaliku sektori tööandjatele“.

**Selgitus:** Vt ettepanek eelnõu §1 lg 3 p. 4 kohta.

Juurdepääsu ei saa tagada andmekogus.

**Selgitus:** Naiste ja meeste keskmiste töötasude erinevused tulenevad organisatsioonis erinevatel ametipositsioonidel töötamisest.

Tööandjale peab olema võimaldatud juurdepääs andmetele, mille alusel on arvatud tema nais- ja meestöötajate palgalõhe. Kui tööandja seda ei tea, ei saa ta ju hakata analüüsima, millest palgalõhe on tingitud.

Kui andmete töötlemise tulemusena saab tööandja mitte ainult üldise soolise palgalõhe numbrit, vaid ka muude tausttunnuste põhjal väljaarvutatud sooliste palgalõhede numbrid ( nt ametikohtade, allüksuste, erialavaldkondade, kvalifikatsiooni jms lõikes), oleks see realselt abiks ja vabastaks väga suurearvuliste töötajaskonnaga avaliku sektori asutuste endi poolt andmete töötlemisest selleks, et täita osaliseltki SoVS-i paragrahvi 11 lõike 1 punktis 6 sätestatud kohustust. Niikui peab iga tööandja ju tegema nais- ja meestöötajate keskmiste palkade võrdlemise läbi oma ametikohtade lõikes, sest ametikohtade nimetused ei lange kokku ametikohtade klassifikaatorites nimetatutega.

Kuna just väiksema personalikoosseisuga asutustes ja organisatsioonides on subjektiivsetel hinnangutel suurem osakaal, ei tohiks neid jätta välja loodavast andmebaasist ja võimalusest saada andmeid oma soolise palgalõhe kohta.

See, kas TI neile mingeid nõudeid, päringuid või ettekirjutusi teha saab, on teine küsimus.

Loodav andmebaas peaks olema aluseks ka erinevatele sotsiaalpoliitilistele meetmetele ja seega vähemalt avaliku sektori osas kõiki tööandjaid/töötajaid hõlmav.

**Ettepanek:** Viia eelnõu lg 7 p SoVS peatükki 6.

### 16. Eelnõu § 1 lg 7 p 5.

<sup>23</sup> Rahandusministeerium. Fontes ( 2017) Riigi ametiasutuste ja hallatavate riigiasutuste palgauuring Eesti. <https://www.rahandusministeerium.ee/et/riigi-personalipoliitika/personali-jal-palgastatistika>



**Ettepanek:** Jätta ära sõnad „isikustamata kujul“, sest see polegi võimalik, kui võrreldakse soogruppe. Asendada sõnad „esmise palgaandmete analüüsi tulemused“ sõnadega „palgalõhe näitaja(d)“.

**Ettepanek:** Lisada lause lõppu „aastaruannetes ja/või personalipoliitikat peegeldavates aruannetes“.

**Selgitus:** Veebilehed ja intranetid on äärmiselt mahuka sisuga infosüsteemid, kuhu võib palju näitajaid sisestada, küsimus on, kellel seda kogu organisatsiooni palgalõhet on vaja teada ja mis eesmärgil.

Osade avalikus teenistuse tööandjate kohta avaldatakse juba praegu soolise palgalõhe, sh horisontaalse palgalõhe andmeid eri väärtusega ametikohtade nn väärtusgruppide kaupa Avaliku sektori aastaraamatus.<sup>24</sup> Kas nõue tähendab, et iga asutus/organisatsioon peab need veel omakorda oma veebilehtedel avalikustama?

## 17. Eelnõu § 1 lg 7 punkt 5 –le järgnev osa pealkirjaga § 11<sup>2</sup>. Võrde palga audit avalikus sektoris.

### p. 1

**Ettepanek:** Muuta sõnastust, asendades sõnad „et avaliku sektori tööandja ei maksa sama või võrdväärse töö eest naistele ja meestele võrdset tasu“ sõnadega „ et töö tasustamine võib viidata naiste ja meeste poolt tehtavate tööde erinevale väärtustamisele“ ja sõnad „võrdse palga audit“ sõnadega „palgakaardistus“ ning lisada lause lõppu sõnad: „mille alusel saab välja selgitada nais- ja meestöötajate töötasude erinevuste põhjused“.

**Ettepanek:** Asendada sõna „ettekirjutus“ näiteks sõnaga „kohustus“.

**Selgitus:** Nagu eelpool nimetatud, peegeldab sooline palgalõhe ühiskonna väärtushinnanguid rohkem kui konkreetsete tööandjate poolset inimõiguste rikkumist.

Sama ja võrdväärse töö eest tasu maksmise norm võib puudutada ka ainult kahte samas olukorras töötavat naist ja meest. Sellist kahtlust ei saa tekkida töötajate soogruppide tasude võrdlemise tulemusena.

See osa (§ 11<sup>2</sup>) tuleks väga põhjalikult läbi mõelda ja Tööinspektsiooni kohustused/ õigused konkreetsemalt määrata.

Näiteks on JuM-is kõrgemate spetsialistide palgalõhe 24,6 %, aga keskastme juhtidel ainult 8,7 %. Astangu Kutserehabilitatsiooni Keskuses kõrgemate spetsialistide sooline palgalõhe on 18,7%, samas esmatasandi juhtide seas hoopis naiste kasuks – 17,6 %.<sup>25</sup>

Kõige suuremad soolised palgalõhed on Rahvusarhiivi esmatasandi juhtide ja ekspertide seas 32,8 %, Veeteede Ameti (mehi 211, naisi 57) keskastme juhtide seas 29,9 % ja Politsei ja Piirivalveameti spetsialistide seas 27,5 %.<sup>26</sup>

Mis alusel saab TI teha ettekirjutuse?

Kas see nõue tuleks määrata ametigruppide lõikes või mingil muul alusel. Näiteks on kõrgkoolide õppejõududel palgalõhe keskmiseks suuruseks 24%, aga teadustöötajatel 12 %.

Mida ülikool või instituut peab tegema?

<sup>24</sup> Rahandusministeerium.(2017) Avaliku teenistuse 2016. aasta aruanne.  
<https://www.rahandusministeerium.ee/et/riigi-personalipoliitika/personali-ja-palgastatistika>

<sup>25</sup> Avaliku teenistuse 2016. a aruanne  
<sup>26</sup> Ibid



Määrata, kas palgakaardistus on oluline vaid ühes üksuses või üle terve organisatsiooni?

Näiteks on Tartu Ülikoolis suhteliselt täpne palgaeeskiri, mille alusel palgad määrab allüksuste juht<sup>27</sup> ja lisatasude maksmise alused on kinnitatud eeskirjas, mõni lisatasu aga sõltub hoopis struktuuriüksuse töötajate arvust jms.

Seega saab TI eelkõige nõuda palgakaardistuse analüüsi andmeid ja alles siis, kui neid ei esitata, saab teha ettekirjutuse.

Tööandjal peaks olema võimalus näidata ka neid kriteeriume, mille alusel toimub töötajate töötulemuste hindamine. Ja palkade erinevused ei tähenda alati ka mitte kaudset soolist diskrimineerimist.

On ilmselge, et tööandjad ei tea ega teadvusta, et nende käitumine või töötasustamise alused on juhtumisi sooliselt diskrimineerivad.

## **18. Eelnõu § 1 lg 7 punkt 5-le järgnev osa pealkirjaga § 11<sup>2</sup>. Võrde palga audit avalikus sektoris. p. 2**

**Ettepanek:** Säte selles sõnastuses kustutada

**Selgitus:** Tööandja on oma infokohustuste täitmisel juba esitanud töötajate arvu. Seda ei saa mitte kuidagi seostada TI andmekogu analüüsi kättesaadavaks tegemisega.

Teiseks ei ole vaja eraldada asutusi ja ettevõtteid oma töötajaskonna arvu määramisel.

Võib-olla on otstarbekas kirjutada see 10 töötaja nõue mujale TI kohustuste/õiguste juurde, aga mitte seostada andmekogu analüüsi tulemuste valmimisega.

## **19. Eelnõu § 1 lg 7 punkt 5 –le järgnev osa pealkirjaga § 11<sup>2</sup>. Võrdse palga audit avalikus sektoris.**

### **P 3.**

**Ettepanek:** Asendada esimese lauses sõnad „võrdse palga audit“ sõnadega „palgakaardistuse“, Lisada sõnad „ mille eesmärk on välja selgitada töötasude sooliste erinevuste põhjused“

Lisada: 1) Palgakaardistuse raames võrreldakse nii sama kui ka võrdväärset tööd tegevate naiste ja meeste töötasusid ja nende osi.

Palgakaardistuse algandmeteks on:

Töötajaskonna sooline koosseis ametigruppide kaupa.

Naiste ja meeste töötasud ja lisatasud ametigruppide lõikes.

Erinevaid töid tegevate naiste ja meeste töötasude võrdlus.

Ametikohtade hindamine, võrdväärsete ametikohtade väljaselgitamine.

Võrdväärset tööd tegevate naiste ja meeste töötasude võrdlemine.

Lisaandmeteks on töötasude erinevusi mõjutavad taustategurid: haridus, kogemus, kvalifikatsioon, koolitused ja muu asjakohane teave.

<sup>27</sup>

Tartu Ülikooli palgaeeskiri. <http://ael.physic.ut.ee/Avalik.Info/Palgaeeskiri.html>





2) Juhul kui eelnevad näitavad soolisi erinevusi töötasudes, tuleb analüüsida tööde/ametikohtade rühmitamise/klassifitseerimise ning tööde tasustamise süsteeme, palgaeeskirju jms, mis soolisi erinevusi töötasudes võivad mõjutada.

3) Objektivsete põhjusteta palgaerinevuste ilmnemise korral koostab tööandja tegevuskava ja määrab meetmed naiste ja meeste poolt tehtavate samade ja võrdväärsete tööde erineva tasustamise kaotamiseks.

**20. Ettepanek:** Täpsustada sõnastust – kas tegelema peaks erinevustega palgas või neid erinevusi põhjustavate teguritega?

**Selgitus:** Palgakaardistuse üldine olemus ja eesmärgid võiksid selguda SoVS-is. Põhisõnum peaks olema ametikohtade hindamise ja palgasüsteemide analüüsi olulisusest ja eesmärkidest.

Tegevuskava on eraldiseisev palgapoliitika dokument, mida saab hiljem taas kontrollida.

Kõiki palgalõhede tegureid ilmselt kaotada ei saa meie tugevalt segregeerunud tööjõu puhul.

Tööandja võib ilmselt ka kohe tasandada palgad õiglasemaks, aga kuhu panna kirja, et objektivseteks põhjusteks ei saa olla majanduslikud ning töötasude tasakaalustamine ei tohi toimuda töötasude vähendamise arvel.

Kuidas määrata põhjuste objektiivsust-subjektiivsust?

TI sootadlikele palgaspetsialistidele võiks jääda juhendamisevõimalus, nt mõnes asutuses vaja analüüsida palgaastmestike vahemikku, mõnes palgasüsteemi osi, mõnes hoopis palgaeeskirju.

### 21. P 4.

**Ettepanek:** Pikendada aega vähemalt 3-le aastale.

**Selgitus:** Selline analüüs nõuab aega, ressursse, töötajate kaasamist jms.

Vt nt protsesse ja samme, mida soovitatakse Avaliku teenistuse ametikohtade hindamise käsiraamatus<sup>28</sup>.

### 22. P 5.

**Ettepanek:** Asendada sõnad „põhjalikku palgaandmete analüüsi teinud või“ sõnadega „palgakaardistust läbi viinud ja/või“.

### 23. P.6

**Ettepanek:** Täpsustada sõnastust, et selguks, mida tähendab „järelevalve tegemine“. Võib olla on see antud sõnastuses üleliigne, sest see algabki arvatavasti hetkest kui TI tööandjaga ühendust võtab.

### 24. Eelnõu § 1 Lg 8 § 14<sup>2</sup> Sunniraha

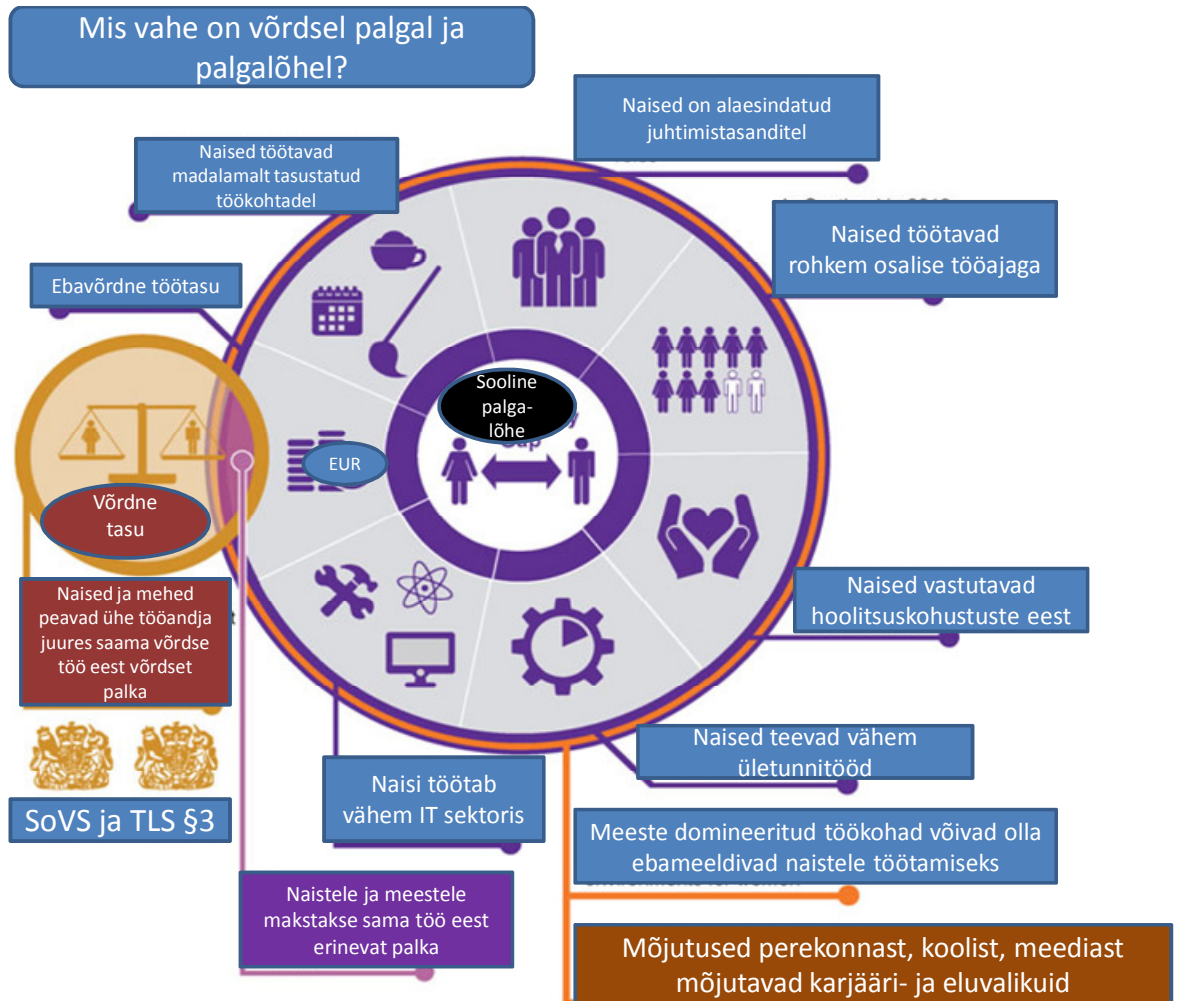
**Ettepanek:** Täpsustada, milliste avaliku sektori tööandjatele on TI-l õigus sunniraha rakendada?

**Selgitus:** Sunniraha saab määrata ainult avaliku sektori MTÜ-dele, KOV-idele? Kas see on võrdse kohtlemise põhimõttega kooskõlas?

<sup>28</sup> Rahandusministeerium. (2011) Avaliku teenistuse ametikohtade hindamise käsiraamat [https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/document\\_files/personalipoliitika/avaliku\\_teenistuse\\_ak\\_hindamise\\_kasiraamat\\_2011.pdf](https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/document_files/personalipoliitika/avaliku_teenistuse_ak_hindamise_kasiraamat_2011.pdf)



Lisame ka võrdse palga ja soolise palgalõhe erinevusi käsitleva joonise.



**Loodame, et meie esitatud informatsioonist ja soovitustest on kasu eelnõu edasisel menetlemisel.**

Lugupidamisega

ENÜ eesistuja Harda Roosna

Peasekretär Eha Reitelmann