

Eesti Naisteühenduste Ümarlaua arvamus palkade läbipaistvuse direktiivi eelnõu kohta
Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council to strengthen the application of the principle of equal pay for equal work or work of equal value between men and women through pay transparency and enforcement mechanisms

Täname võimaluse eest esitada oma seisukohad teemadel, mille kohta oleme varasemalt juba korduvalt oma arvamusi ja ettepanekuid saatnud.

Leiame, et kuigi soolise palgalõhe vähendamine, töökohal asetleidva diskrimineerimise kaotamine ning võrdse palga põhimõtte edendamine on äärmiselt olulised, tuleb mees pidada, et naiste ja meeste palgalõhe on tekkinud mitmete koostoitivate faktorite tulemusena ning seda pole võimalik kaotada palga läbipaistvuse meetme ült survestatud jõustamisega.

Palga läbipaistvus kui palgalõhe kaotamise meede on selgelt üle tähtsustatud, see on lihtsustatud lähenemine äärmiselt keerulisele ja mitmetahulisele probleemile. Lahendusena tuleks pigem näha tegelemist palgalõhe algpõhjustega ning mitte loota palga läbipaistvuse kui aeganõudva, ressursimahuka ning ebaselgete tulemustega meetme rakendamisele.

Oma organisatsiooni või ettevõtte keskmiste sooliste palgaerinevuste teadmine ei ole piisav selleks, et ükski töötaja saaks võrrelda enda töötasustamise tingimusi vastassoost töötajaga selleks, et üldse kahtlustada soo alusel ebasoodsamat kohtlemist.

Oleme seisukohal, et direktiivi eelnõu ei loo töötaja jaoks üheselt mõistetavat ja selgelt arusaadavat õigusraamistikku oma võrdsele palgale omatava õiguse kaitsmiseks. Kavandatud normid ei avarda iga töötaja võimalusi saada informatsiooni võrreldava isiku töötasustingimuste kohta juhul, kui ta kahtlustab soolist diskrimineerimist palgatingimuste määramisel. St. eelnõu sätted ei muuda tegelikkuses töötasude määramise aluseid läbipaistvamaks.

Eelnõus ette nähtud meetmed pole suunatud organisatsiooni tasandi sooliste palgalõhede põhjuste vähendamisele, selle asemel toovad kaasa suure halduskoormuse tööandjatele arvandmete esitamiseks ning uut tüüpi ametikohtade klassifitseerimissüsteemide loomiseks. Samuti suurendavad kavandatud meetmed riigi kulutusi järelevalvega tegelevatele ametkondadele.

Palga läbipaistvuse meetme juurutamise ja palgasüsteemide väljatöötamise nõude kehestamine toob eriti keskmisette, väike- ja mikroettevõtetele kaasa ülejõu käiva halduskoormuse, kusjuures saadavat kasutegurit pole võimalik konkreetset ära näidata. Kavatsus seada nõuete täitmine riigihangetes osalemise tingimuseks võib halvendada naisettevõtjate olukorda, kes kuuluvad enamasti just väike- ja mikroettevõtete hulka.

Seejuures ei arvestata direktiivi eelnõus ka äärmiselt kiiresti muutuvaid töötegemise viise ja regulatsioone, majanduskeskkonda ja tööturgu. Hetkeolukorda arvestades ka COVID-19 tohutut mõju nii tööhõivele, töökohtadele kui majanduse struktuurile tervikuna.

Soolise palgalõhe vähendamiseks tuleks tegelda eelkõige soolise palgalõhe algpõhjustega ühiskonna tasandil soostereotüüpide, tööturu horisontaalse ja vertikaalse segregatsiooni, naiste ja meeste erinevate haridus- ja kutsevalikutega, kultuuriliste normide, karjäärikatkestuste, taskukohaste lapsehoiuteenuste kättesaadavuse jm teguritega, mis on soolise ebavõrdsuse ja diskrimineerimise põhipõhjused. Selleks tuleks kaasata haridussüsteemi alamatest astmetest alates. On ilmselge, et siin on tegemata tohutu hulk tööd.

Väljapakutav palga läbipaistvuse meede tähendab olemuslikult tegelemist tagajärgedega. **Väljapakutud direktiiviga pannakse tööandja õlule vastutus ühiskonna tasandil esineva struktuurse soolise ebavõrdsuse vähendamise eest, mis tegelikult eeldaks äärmiselt kompleksseid ühiskonna kõiki tasandeid hõlmavaid meetmeid.** Tööandja seisukohast ka kindlat veendumust rakendatud meetmete otstarbekohasuses ja tõhususes.

Juba praegu EL tasandil rakendatavad õigusaktid on piisavad isikute õiguste kaitsmiseks võrdse palga nõuete puhul, kuivõrd selline põhimõte sisaldub nii ELi kui riikide endi siseriiklikus õiguses. Jõupingutused peaksid olema suunatud eelkõige olemasolevate õigussätete efektiivsemale rakendamisele koos sotsiaalpartneritega ning sotsiaalset dialoogi edendades. **Uute bürokratlike meetmete ressursikuluka juurutamise asemel oleks vaja olemasolevaid meetmeid tõhusamalt rakendada, teavitades tööandjaid ning pakkudes neile igakülgset tuge, teavet ja koolitusi.**

Kõike eeltoodut arvestades Eesti Naisteühenduste Ümarlaud ei näe vajadust uue EL direktiivi vastuvõtmiseks palkade läbipaistvuse tagamiseks.

Järgnevalt esitame ENÜ ekspertide tähelepanekud teemade kaupa.

1. Kooskõla seniste EK soovitustega ja kehtiva EL õigusega.

Senistes EK soovitustes on sooline palgalõhe ning sooline diskrimineerimine palgas kui eri tähendussisuga mõisted hoitud lahus, sest vajavad erinevaid meetmeid. Senised euroopalikus õigusruumis soovitatavad meetmedki on olnud samuti erinevad.^{1, 2} **Palgalõhe on struktuurse ebavõrdsuse probleem** nii ühiskonnas kui ka organisatsioonide/ettevõtete tasandil. **Õigus mitte olla soo alusel diskrimineeritud on inimese põhiõiguste kaitstuse küsimus.**

Direktiivi eelnõus on püütud need ühendada, arvestamata sellega kaasnevaid õiguslikke ja majanduslikke probleeme.

Soo tõttu diskrimineerimine on selgelt piiritletud õiguslik kontseptsioon, millele toetudes on ainult kohtul või muul päeval organil õigus otsustada, kas diskrimineerimine on aset leidnud või mitte.

¹Komisjoni 7. märtsi 2014. aasta soovitus meeste ja naiste võrdse tasustamise põhimõtte tugevdamise kohta läbipaistvuse suurendamise kaudu, COM(2014) 1405 final, http://ec.europa.eu/justice/genderequality/files/gender_pay_gap/c_2014_1405_et.pdf

²Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule ning Euroopa majandus- ja sotsiaalkomiteele, Brüssel, 20.11.2017 COM(2017) 678 final. Kaheksa peamist tegevussuunda soolise palgalõhe vähendamiseks: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?qid=1538977073317&uri=CELEX:52017DC0678>

Sama, sarnase või võrdväärse töö eest vastassoost töötajaga võrdse tasu saamise õigus on inimese põhiõiguste küsimus. Õigust mitte olla diskrimineeritud soo tõttu saab kaitsta isik ise, direktiivi eelnõu üheks eesmärgiks on püstitatud tagada parem juurdepääs palgaandmetele, mis võimaldaks diskrimineerimist kahtlustaval isikul pöörduda pädevate institutsioonide poole.

Soolise diskrimineerimise keeld on Euroopa Liidu õiguses kaetud direktiivis 2006/54/EÜ sätestatuga.

Kehtiva õiguse kohaselt loetakse tööandja tegevust diskrimineerivaks, kui ta kehtestab ühest soost töötaja(te)le ebasoodsamad töö tasustamise või töösuhtega seotud hüvede andmise ja saamise **tingimused** kui sama või sellega võrdväärset tööd tegeva(te)le teisest soost töötaja(te)le.

Seega ei piirdu soolise diskrimineerimise küsimus ainult väljamakstavate töötasude suuruse võrdlemisega e palgalõhe tuvastamisega ettevõttes või organisatsioonis. **Suur palgalõhe ei tähenda, et tööandja kedagi töö tasustamise tingimuste kehtestamisel soo alusel ebasoodsamalt kohtleb, nagu ka statistiliselt olematu erinevus nais- ja meestöötajate keskmistes tunnipalkades võib varjata üksikute naiste või meeste ebasoodsamat kohtlemist tasustamistingimuste kehtestamisel.**

2. Eelnõu eesmärgid on ebaselged ja laialivalguvad.

Direktiivi eelnõus räägitakse paljudest erinevatest eesmärkidest ning potentsiaalsetest kasuteguritest, mis puudutavad täiesti eri tasandeid alates ühiskonnast kui tervikust kuni ettevõtte ja töötaja tasandini välja, ning mis eeldavad erinevat lähenemist.

Direktiivi eelnõu sätestab eesmärgina tegelda võrdsele palgale omatava põhiõiguse ebapiisava jõustamisega, palga läbipaistvuse standardite kehtestamisega ning töötajate võimestamisega võrdse palga õiguse rakendamiseks. Eesmärgi saavutamiseks kehtestatakse organisatsioonides palga läbipaistvus; aidatakse kaasa võrdse palgaga seotud mõistete, sh 'palk', 'võrdväärne töö' kasutamisele; ning tugevdatakse jõustamismehhanisme. Eesmärgi saavutamise vahendina nähakse siit tulenevalt ette juba aastakümneid kasutusel olnud mõistete kasutamist!!

Lisaks mainitakse sissejuhatavas osas eesmärkide all muu hulgas, et palga läbipaistvus võimaldab avastada võimalikku soopõhist diskrimineerimist, välja tuua soolist kallutatust palgasüsteemides ja ametikohtade liigitamisel, võimaldab tööandjal kindlaks teha diskrimineerivad soopõhiseid palgaerinevusi, võimaldab hajutada kahtlusi naiste ja meeste võrdse palga osas (milliseid kahtlusi?), aidata kaasa muutuste esilekutsumisele suhtumisel naiste palkadesse (mis on naiste palgad?) tõstes teadlikkust ning stimuleerides arutelusid struktuursete sooliste palgaerinevuste üle (mis iseenesest on aastaid toimunud ja mistõttu palga läbipaistvuse direktiivi eelnõu ellu kutsuti); lisaks võib see aidata kaasa soolise võrdõiguslikkuse poliitika kriitilisele läbivaatamisele ettevõtte tasandil (eeldusena nähakse sellise poliitika olemasolu, mida praktika tihtipeale ei kinnita). Lisaks mainitakse et palga läbipaistvusega valitseb *oht*, et ettevõtetel puuduvad võrdsed tegutsemistingimused, mis takistab siseturu toimimist.

Tööandjale pandud palga läbipaistvuse lisakohustused ning nende jõustamisest saadav kasu pole omavahel selges korrelatsioonis. Lk 6 mainitakse, et palga läbipaistvuse

kasuteguriteks võivad olla (st ei pruugi olla) kindlam töö, töötajate soov töökohal jätkata, efektiivsemalt töötavad töötajad ja ettevõtted. Seetõttu on palga läbipaistvusel positiivne mõju ettevõtte töö efektiivsusele ning siseturu toimimisele. Mõjude analüüsi osas mainitakse, et direktiivi elluviimise kulud on õigustatud peamise pikaajalise kasuga, milleks on EL ühe põhiväärtuse täielik kaitse.

3. Terminoloogia ja definitsioonid (Art 3)

Korduvad määratlused

ENÜ ei pea vajalikuks korrata direktiivi eelnõus juba liikmesriikide poolt ühtlustatud määratlusi otsese ja kaudse soolise diskrimineerimise kohta (art 3, lg 1, p. h, i, lg 2 p a,b,c) . Käesolevas eelnõus toodud määratlus ei kaitse töötajaid muude sooga seotud asjaolude (nt lapsevanemaks olemise jms) tõttu ebavõrdse kohtlemise eest.

Samuti on kehtivas õiguses sätestatud ümberpööratud tõendamiskohustus diskrimineerimiskaasuste puhul (eelnõu art 16). EL õiguses on juba sätestatud meetmed selleks, et aidata töötajat võrdse palga taotlemisel, kehtestades nn ümberpööratud tõendamiskohustuse juhul, kui töötaja suudab tuua välja faktid, mis näitavad, et saab madalamat tasu võrreldes teisest soost töötajaga, kes teeb võrdset või võrdse väärtusega tööd samas asutuses või ettevõttes. Samuti on loodud kehtivad nn. võrdsusorganid (equality body – art 3.1.j).

Kuna direktiivi eelnõu artiklis 23 on seoseviide direktiivile 2006/54/EÜ, on üldnimetatud määratlused antud eelnõus ebavajalikud.

Sotsiaal- ja majandusteaduslikud terminid

Kaheldav on majandusteaduslikele ja palgastatistilistele terminitele juriidilise sisu omistamine (palgatase, mediaanpalga tase, mediaanpalkade sooline lõhe, palgakvartiil), sest palgasüsteemide analüüsimiseks kasutatakse ka muid näitajaid. Soolise palgalõhe arvutamise aluseks on hoopis nais- ja meestöötajate keskmised tunnipalgad. On ekslik määratleda igasugune palgalõhe ('pay gap' art.3, 1.c) kohe sooliseks. Palgalõhet võib mõõta ka muude sotsiaalsete gruppide vahel.

Toodud määratlused ei puuduta ainult sooaspekti. Arvestades organisatsioonide personali mitmekesisusega võib mediaan- ja muid palgaerinevusi vaja arvutada ka nt eri rahvusgruppide võrdluseks või erivajadustega ning erivajadusteta isikute olukorra võrdlemiseks.

Eelnõus nimetatud viisil ei saaks „palgalõhet“ õigusterminina sätestada, sest naiste ja meeste keskmiste palkade erinevusi võrreldakse juba aastaid ka eri tausttunnuste (haridus, rahvus, elukoht, ametiala, töötaja vormi, juhtimiskohustuste olemasolu, tööandja liigi, ettevõtte või asutuse suuruse jms järgi). Samuti võib põhimõtteliselt iga tööandja ise otsustada, mil viisil ta naiste ja meeste töötasusid võrdleb, kas keskmiste tunnipalkade, kuu või aasta töötasude alusel.

Puuduvad mõistete selgitused/määratlused

Puuduvad paljude terminite, mida eelnõus ja selle seletuskirjas on kasutatud, määratlused, näiteks „pay discrimination“, „direct or indirect pay discrimination“ (art 9, lg 4, , art 19), „gender-based pay discrimination, lk. 7, „non-gender biased“ (...basis for pay setting , lk 25), gender-neutral (lk 25) jms.

Õiguslikult sisustamata on *palgaläbipaistvuse nõue* (pay transparency obligation). See on vajalik selleks, et vabastada tööandjad, kelle töötajate palgad on avalikud, muudest eelnõus ettenähtud kohustustest. Eestis on näiteks valitsussektoris 88% töötajate palgad nimeliselt teada. Selliste organisatsioonide tööandjatelt pole ju mõtet nõuda kõike direktiivis ettenähtut.

Töötajate kategooria mõiste

EK soovitus on lähtunud olemasolevatest töötajate kategooriate klassifitseerimise ja ametiastmete süsteemist (Recommendation C(2014) 1405 final). Need on tavaliselt seotud rahvusvaheliste ametite klassifitseerimise süsteemidega, mida rakendavad nii Eurostat kui riiklikud statistikasüsteemid ning millega viiakse vastavusse tööandjate poolt kasutatavad töötajate rühmitamised konkreetsetes ettevõtetes/organisatsioonides.

Erinevalt eelnevast on direktiivi eelnõus määratletud töötaja kategoriseerimise ja töötajate kategooriate süsteem hoopis erinevalt. **Direktiivi eelnõus on töötajate kategoriseerimine ette nähtud uuel alusel.**

Töötajad kategoriseeritakse selle alusel, kuivõrd sarnased on nõuded töötajate haridusele, ametialasele koolitusele, võimetele, töötajate pingutus ja vastutus ning tehtud töö ja sellega seotud ülesannete laad, nimetades siis selliselt rühmitatud töötajaid mingiteks kategooriateks.

Ülalkirjeldatud kategoriseerimine ei luba mingit muud alust, mida näiteks tavapäraselt kasutatakse (nt ametialade klassifikaatori alusel, turupalkade alusel jms) ning toodud kriteeriumid on liiga abstraktsed mingi palgasüsteemi loomiseks. Isegi sama tööd tegevate töötajate puhul võib lisanduda muid kriteeriume, nt töötingimused, töötamise koht jms.

Art 3, lg 1, g: ‘category of workers’ means workers performing the same work or work of equal value grouped by the workers’ employer based on criteria as laid down in Article 4 of this Directive and specified by the employer concerned.

ENÜ ei nõustu töötajate kategooria mõistele uue tähenduse andmisega. Võrdse ja võrdväärse määratlusega hinnatakse töid, mitte töötajaid. Nii võrdse kui võrdväärse töö määratlustes on rõhutatud ametikohale mingil alusel väärtuste omistamist. Selline ametikohtade hindamine ei ole seotud töötajatega.

Tööde ja ametikohtade kategoriseerimisel kasutatakse tavaliselt tööandja ettevõttele või organisatsioonile omaseid ametikohtade nimetusi ning hierarhiat.

Selline sõnastus, mille kohaselt peaks töötajaid jagama gruppidesse selle alusel, kas nad teevad võrdseid ja/või võrdväärseid töid, tähendab sisuliselt seda, et tööandjad peavad hakkama tegelema tööde analüüsimisega ja hindamisega.

Olenemata ametinimetustest ja kehtivast klassifikatsioonist on tööde hindamise eesmärgiks välja selgitada töid, mida lugeda samadeks, mida võrdväärseteks. See tähendab kõigi tööde väärtuse hindamise läbiviimist, et teha võrreldavaks sisuliselt erinevad ja eri hierarhiatasanditel tehtavad tööd. Seda isegi siis, kui piisaval hulgal võrreldavaid nais- ja meestöötajaid pole.

Ühtegi erandit, mis lubaks arvestada organisatsiooni soolist struktuuri, eelnõus pole. Eesti tööturule iseloomulik väga kõrge sooline segregatsioon teeb isegi riigi tasemel võrreldavate naiste ja meeste gruppide leidmise keeruliseks, seda raskem on võrreldavaid eri soost töötajaid leida organisatsiooni tasemel (näiteks lasteaedades või eel- ja põhikoolides).

Kõik muud töötajad, kes teevad näiteks individuaalselt täiesti erinevaid ja erinevalt väärtustatud töid, jäävad sellisest kategoriseerimisest välja.

Sisuliselt on tegemist palgasüsteemi või -struktuuri väljatöötamisega, kuigi erasektoris ettevõtjatel sellist kohustust seni pole.

Tööandjatel nõutakse eelkõige võrdsete ja võrdväärsete tööde väljaselgitamist, seejärel selliselt kategoriseeritud töid tegevate nais- ja meessoost töötajate keskmiste töötasude võrdlemist. Nimetatud keskmised töötasud peavad seejuures sisaldama kõiki töötasu komponente, sh. mitterahalisi boonuseid ja hüvesid. (Vt palga mõiste art 3, p.1, a).

Töökohtade hindamine on äärmiselt töö- ja ressursimahukas ja on praeguse eelnõu kohaselt ette nähtud ka väikestele ja keskmise suurusega ettevõtetele, kes on art 7 vastavalt kohustatud sellist teavet töötajatele vahendama.

Eelnõu koostajatel on läbi mõtlemata, kuidas sellist töökohtade ja tööde kategoriseerimist saab kokku viia kehtivate töötajate ametikohtade kategooriate süsteemiga. Ametinimetused ja koht organisatsiooni hierarhias selleks ei sobi, sest ühe ametinimetusega ja erinevatel hierarhiatasanditel tehtavad tööd võivad olla nii samad kui võrdsed, nii võrdväärset kui ka erinevalt väärtustatud.

Seega võimaldab selline kategoriseerimine küll analüüsida töötajaskonna soolist jagunemist võrdsete ja/või võrdväärsete tööde vahel, aga ei anna mingit täiendavat informatsiooni isikule, kes kahtlustab soo alusel diskrimineerimist töö tasustamise tingimustes, sest klassifitseerimisalused ei võimalda määrata ei enda ega võrreldava isiku töötasu.

Loomulikult ei võimalda mitte mingisugused keskmised palgatasemete andmed diskrimineerimiskahtlustuse tekkimist ega ka kaebuse esitamist. Keskmised näitajad varjavad väga hästi selle vastassoost isiku, keda võetakse võrdluseks, töötasu suurus.

Vaatamata sellele, kuidas on kategoriseeritud sama, võrdne või võrdväärne töö tööandjate poolt, on igal töötajal siiski õigus pöörduda diskrimineerimises kahtlustamise korral oma õiguste kaitsmiseks pädevate institutsioonide poole, tuues võrdlusisiku hoopis mingis muust kategooriarühmast. Lõppkokkuvõttes on ainult kohus see, kellel on võimalik otsustada, kas olukorrad on võrreldavad ja kas diskrimineerimine on aset leidnud või mitte.

Töötaja kategooria mõiste erinev sisustamine toob välja direktiivi eelnõus vastuolu art 8 ja 9 sätetatu vahel. Art 8 – palgaaruandluse puhul viidatakse administratiivsetele palgaandmetele, mida kogutakse tavaliselt ametite klassifikaatorite lõikes, aga art 9 – s viidatakse sama ja võrdväärset tööd tegevate töötajate kategooriates ilmneva erinevuse piirmäärale (5 %), mille põhjendamata jätmise korral on tööandjal kohustus viia läbi nn sooneutraalne ametikohtade hindamine e uue palgasüsteemi loomine koos töötajate esindajatega.

Eelnõu koostajatel on eelarvamus, et läbiviidud ametikohtade hindamine võrdsete ja võrdse väärtusega tööde väljaselgitamiseks pole olnud korrektne juhul, kui nais- ja

meestöötajate keskmine palgataseme (aasta- või tunnipalkade, art. 3) erinevus mõnes samade või võrdväärsete tööde grupis on suurem kui 5 %, nõudes seejärel nn sooneutraalset tööde hindamise läbiviimist. Seletuskirjas puudub viide allikale/uuringule, miks on lubatud ainult 5 protsendiline erinevus töö tulemustes või töötaja efektiivsuses.

Mitmene diskrimineerimine ja hüpoteetiline võrdlusisik

ENÜ ei saa nõustuda, et eelnõuga luuakse nn mitmese diskrimineerimise määratlus nii, et selles pole nimetatud, kes võiksid olla võrreldavateks isikuteks.

Eelnõust puudub otsese ja kaudse mitmese diskrimineerimise määratlus, mille alusel peaks olema siseriiklikes kohtutes ühtviisi kaitstud isikute põhiõigused.

Ükski kohus ega muu pädev institutsioon ei saa mitmese diskrimineerimise juhtumeid palgatingimuste kehtestamisel lahendada direktiivi eelnõus toodud otsese ja kaudse soolise diskrimineerimise määratluse põhjal (art.3,lg1, p.h,i). Nii mõnelgi puhul ei pruugi soolisus üldse määravaks tunnuseks olla.

Pole ühtegi rahvusvahelist õigusnormi, mis kehtestaks nn võrdse palga nõude kaitstud diskrimineerimisaluste tunnuste lõikes võrreldavatele isikutele.

Pole selge, milliste tunnustega isiku peaks valima võrdlusisikuks, kui kahtlustatakse diskrimineerimist palgatingimustes rahvuse või rassi tõttu, ning kellega võrrelda siis, kui võimaliku diskrimineerimise aluseks võib olla vanus, erivajadus, usutunnistus, veendumus, seksuaalne sättumus. Delikaatsete isikuandmete puhul ei saa kohtud ega pädevad organid konstrueerida ka kujutletavat võrdlusisikut, kelle töötasuga diskrimineerimist kahtlustava isiku saadavat/saadud tasu võrrelda.

Sellise sätte lisamine on lubamatu, arvestades, et EL tasemel puudub seni interseksionaalse diskrimineerimise alane õiguspraktika.

Pole selge, millisele normile tugineks antud juhul võrdse palga põhimõte ning milliseid isikuid on vaja omavahel võrrelda, et diskrimineerimist tuvastada. Puuduvad ka õiguslikud standardid selle kohta, et nimetatud gruppidesse kuuluvate isikute puhul peab kehtima võrdse töö eest võrdse palga nõue.

Oleks vaja välja tuua ka erandid, mille puhul erineva töötasu maksmist ei loeta diskrimineerimiseks ühe või teise tunnuse alusel.

4. Võrdne töö ja võrdväärne töö (art.4)

Eelnõus ja selle seletuskirjas kasutatakse peaaegu sünonüümidena sama töö, võrdse töö ja võrdväärse töö mõisteid. Õiguslikult on nende sisu jäänud kahjuks avamata. Töö võrdväarsuse määratlus on aga eelkõige oluline diskrimineerimiskaasuste lahendamiseks, mitte tööandjate palgasüsteemide loomiseks.

Direktiivi eelnõus kasutatakse sünonüümidena nii sama kui ka võrdset tööd, püüdes ühtlasi defineerida ka võrdväärse töö mõistet.

(Same work or work of equal value - educational, professional and training requirements, skills, effort and responsibility, work undertaken and the nature of the tasks involved.)

Sama, võrdse ja võrdväärse töö määratlusi pole võimalik tuua ühes definitsioonis.

Eelnõus toodud määratluse alusel pole võimalik võrrelda olemuselt täiesti erilaadsete tööde väärtuse võrdsust. Töö võrdväarsuse hindamisel ei tohiks määravaks olla üldse tööde või ülesannete sarnasus nagu eelnõust võib välja lugeda.

Nagu näitab kohtupraktika, on **sama töö** (*like work*) puhul tegemist sama või väga sarnaste töödega. 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 ametkohtade nimetuste all.

Võrdseks tööks (*equivalent work*) tunnistatakse tööd, mille sisu on erinev, aga mida on hinnatud samaväärselt, st ametikoha hindamisel on kasutatud samu hindamiskriteeriume ja saadud punktisummad on võrdsed. **Võrdväärseteks töödeks** (*work of equal value*) on sellised tööd, mille sisu on erinev, kuid nõudmised töö tegijale pingutuse, oskuste, otsustusõiguse ja töötingimuste osas on võrdsed. **Kõigil kolmel juhul on lähenemine erinev.**

Väljend *võrdväärse töö eest võrdne tasu*, mis tuleneb Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni konventsioonist 100, on kasutusele võetud just seetõttu, et saaks võrrelda traditsiooniliselt valdavalt meeste poolt ja naiste poolt tehtavaid töid, kuigi tööd pole samad ega sarnased. Eelnõus toodud tööde võrdväarsuse määratluse kriteeriumid on tööandjatele piiravad, sest iga organisatsioon võib valida endale sobiva ametikohtade/tööde väärtuse hindamise meetodid, nii analüütilised kui ka mitteamalüütilised (nt tööde järjestamine, paaride võrdlev järjestamine, tööde klassifitseerimine e tööde astmete määramine, aga ka turupalkadest lähtuvad meetodid). Direktiivi eelnõus nimetatud kriteeriume on seni kasutatud diskrimineerimiskaebuste lahendamise kohtutes, et määrata ära see, kas kaebaja ja võrdlusisik on üldse võrreldavas olukorras.

Diskrimineerimise tuvastamisel käsitletakse tunduvalt rohkem tegureid (nt tööülesannete jaotamine, töötulemuste hindamine, töötingimuste kehtestamine jms).

5. Juurdepääs palgainfole

Kehtiv EL õigus kaitseb üksikisiku õigust saada võrdse või võrdväärse töö eest võrdset palka. Seega peab seda õigust kaitsma töötaja, kes kahtlustab enda diskrimineerimist palgatingimuste kehtestamisel. Sellise võrdlusaluse leidmiseks on vaja, et diskrimineerimist kahtlustaval töötajal on juurdepääs võrreldavale kolleegile makstava tasu suurusele ja teabele tööde võrreldavuse kohta.

Direktiivi eelnõus on ilmselt selle tingimuse täitmiseks artikkel 7. Eelnõu artiklis 7 on sätestatud õigus informatsioonile, enda isikliku palgataseme kohta (!) ja teiste sama tööd või tema tööga võrdväärset tööd tegevate nais- ja meestöötajate keskmiste tasude kohta, mille puhul on arvestatud ka kõiki hüvesid, lisatasusid ja boonuseid, (art 3, lg. 1,p.a).

Eelnõu kohaselt on ette nähtud, et tööde võrdväärsust on hinnatud ainult eelnõu artiklis 4 lg 3 toodud nn objektiivsetele kriteeriumidele tuginedes (hariduse-, kutse- ja koolitusnõuded, oskused, pingutus, vastutus, tehtud töö ja sellega seotud ülesannete laad). Võib jääda mulje, nagu ei võiks organisatsioonis võrdväärset tööd olla sisult ja ülesannetelt erinevad. Seejuures peavad töötajad ühtlasi teada saama, kas nad on „keskmiste töötajatega“ võrreldavas olukorras. (*whether workers are in a comparable situation*).

Võrdse töö määratlus on loetelust välja jäetud.

Keskmete töötasude avaldamine soo lõikes samade, võrdsete ja võrdväärsete tööde kategooriate kaupa loob moonutatud ettekujutuse tegelikust palgakorraldusest.

Samuti ei anna see täiendavat informatsiooni töötajale, kes võib kahtlustada enda diskrimineerimist palgatingimuste kehtestamisel, sest keskmised näitajad võivad varjutada konkreetse isiku, kellega kaebuse esitaja end võrrelda saaks. Ükskõik mis alusel rühmitatud töötajagruppide keskmiste töötasude andmed seda ei võimalda, sest iga võimaliku võrdluisiku andmed jäävad diskrimineerimist kahtlustava isiku jaoks varjatuks.

Töötajatel võib olla ka keeruline oletada, millises grupis ta ise on, sest rühmitamisel kasutatakse ilmselgelt organisatsioonis kehtivaid ametinimetusi. Üks ja sama ametinimetus võib aga kuuluda nii samade tööde, võrdsete tööde kui ka võrdse väärtusega töödeks hinnatud tööde kategooriatesse.

6. Puuduvad erandid ja eeltingimused kohustuste rakendamiseks

Mingi normi täitmist saab nõuda eeldusel, et igas töötajate kategoorias või igal ametikohal töötavate naiste ja meeste osakaal oleks piisav sellise võrdluse tegemiseks, mis ei võimalda isikute individuaalseid tasusid tuvastada. Tugevasti segregeeritud tööturul ei pruugi sarnaseid ülesandeid täitvaid eri soost töötajaid ettevõttes olla, keda omavahel oleks kohane võrrelda.

7. Tööle kandideerijate teavitamine algsest palgatasemest või selle vahemikust.

Tööle kandideerijate teavitamine algsest palgatasemest või selle vahemikust ei peaks olema kohustuslik, kuna järjest mitmekesisuvad töö tegemise vormid (platvormitöö, projektipõhised tööd jms) on muutnud palga kujunemise nii mitmetahuliseks protsessiks, et konkreetset summat või vahemikku esitada pole tihti lihtsalt võimalik

8. Töötasu määramise ja karjääri edendamise poliitikate läbipaistvust ei saa nõuda mikro- ja väikeettevõtetelt.

Direktiivi eelnõu artiklis 6 toodud säte palgatasemete määramise kriteeriumide ja karjääris edenemise kohta on vastuolus praegu kehtiva õigusega. Tööandjatel pole kohustust kehtestada palgatasemeid, aga direktiivi eelnõus on ette nähtud kohustus kirjeldada oma töötajatele kriteeriume, mille alusel palgatasemed on määratud.

Eestis on valdav osa ettevõteteid sellised, kus töötab alla 10 töötaja ning ametigruppidesse rühmitamine või ametikohtadele määramine puudub. Kiirelt muutuva töö sisu tõttu lepitakse palgad kokku ilma ametigruppe või isegi konkreetseid ametikohti määramata ja grupeerimata, mikroettevõtetes puuduvad ka karjäärisüsteemid.

Väikeettevõtetele ei saa sellist normi kehtestada. Ühtlasi pole selge, kas töötajal on võimalus seda õigust kaitsta.

9. Nais- ja meestöötajate palgalõhe aruandlus

Direktiivi eelnõus puudub igasugune viide sellele, kuidas kaitsta isikuandmeid ja isikute tuvastamist juhul, kui võrreldavate gruppide suurus seda ei võimalda.

Arvestades tugevasti segregeerunud tööjõuturgu, iseloomustab selline olukord enamikke ettevõteteid ja organisatsioone nii era- kui ka avalikus sektoris.

Juhul kui direktiiviga soovitakse kehtestada seaduslik alus palkade avalikustamiseks, olenemata ettevõttes või organisatsioonis töötavate isikute soolisest koosseisust, tuleks palgaandmete avalikustamise tingimuseks määrata minimaalne nais- ja meessoost isikute arv, kelle keskmisi tasusid võrreldakse, et vältida isikute tuvastamise võimalust.

ENÜ on seisukohal, et andmeid organisatsiooni palgalõhede kohta ei pea avalikustama, sest Eesti kultuurikeskkonnas võidakse seda tõlgendada väärtalt – justkui oleksid tööandjad üht või teist soogruppi töötasude maksmisel ebasoodsamalt kohelnud.

Pole selge, milliseid objektiivseid tegureid saab nimetada sooneutraalseks, kui sooline palgalõhe peegeldab ühelt poolt tugevalt segregeerunud haridus- ja tööturgu, teisalt tööjõuturul kujunenud töötasusid, kusjuures kumbki pole sooneutraalne.

Palgaaruanded saavad olla aluseks põhjalikumale analüüsile, mil minnakse märksa kaugemale statistiliste näitajate esitamisest, määratakse kindlaks soolise võrdõiguslikkuse alased eesmärgid ja meetmed nende saavutamiseks ning vaadatakse komplekselt üle kogu ettevõtte või organisatsiooni tegevus personali juhtimisel, värbamisel jms.

ENÜ ei poolda palgasüsteemide loomiseks ametikohtade hindamist, mille käigus läbi subjektiivsete hinnangute taastoodetakse ühiskonnas kehtivaid väärtusi ning kultuuriliselt kehtivat erinevate tööde erinevat väärtustamist. Kogu soolise palgalõhe põhjuseks on naiste ja meeste poolt tehtavate tööde erinev väärtustamine ühiskonnas. On naiivne arvata, et väljatöötatavad palgasüsteemid ei peegelda kultuurilisi norme. Ilmselt väärtustatakse juhtivat tööd enam kui abitöötajaid ning teenuste osutamist madalamalt kui tootvat tööd.

10. Suur halduskoormus tööandjatele

Kuigi direktiivi eelnõus mainitakse, et tööandja koormus märkimisväärselt ei kasva, langeb neile direktiivi heakskiitmisel äärmiselt suur halduskoormus olemasolevatest tööde klassifitseerimis- ja palgasüsteemidest erinevate, nn samade ja võrdväärsete tööde väljaselgitamise alusel nn sooneutraalsete süsteemide loomisega. Direktiivi eelnõu kohaselt ei saa tööandjad piirduda nais- ja meestöötajate keskmiste töötasude võrdlemisega

organisatsioonis kasutatavate töötajate rühmitamise, klassifitseerimise alusel, vaid peavad arvutama nais- ja meestöötajate keskmised tunnipalgad samade ja võrdväärsete tööde lõikes. Eelnõuga sätestatud kohustuste täitmine on kavas seostada riigihangetel osalemise tingimustega, mis võib osutada ülejõu käivaks eelkõige väike- ja keskmistele ettevõtetele.

Kui seni pole kehtinud tööandjatele kohustust tööde klassifitseerimissüsteeme kasutada (vt direktiivis 2006/54/EÜ, art 4 on need vaid tingimuslikud: „Tööde klassifitseerimissüsteemi kasutamise puhul...“), siis uue direktiivi eelnõus on töötajate klassifitseerimise nõue kehtestatud kõigile tööandjatele (art 6, 7).

ENÜ on seisukohal, et selle tuvastamine, kas kahe võrreldava soorühma töölised on võrreldavas olukorras, arvestades tehtava töö olemust, väljaõpet ja töötingimusi ning et tööliste arv rühmades on piisavalt suur, mis võimaldaks järelada, et erinevused ei ole juhuslikud ja lühiajalised ega tingitud tööliste isiklike töötulemuste erinevustest, peab jääma siseriiklike kohtute otsustada.

11. Menetlused töötajate nimel või toetusel (Art 13)

ENÜ ei poolda eelnõu art 13 kohast seadusega õiguste andmist organisatsioonidele või institutsioonidele kaasuste algatamiseks ja kohtu- või muus menetluses osalemiseks mõne teise isiku õiguste kaitseks, et rakendada meeste ja naiste võrdse või võrdväärse töö eest võrdse tasu maksmise põhimõttega seotud õigusi.

See poleks proportsionaalne, sest muude diskrimineerimisjuhtude puhul (nt tööle saamine, edutamine, jms) puhul pole see võimalik. **Soolise diskrimineerimise puhul on tegemist isiku põhiõiguste rikkumisega, mida tajub ja tunnetab isik, kes on vaba otsustama oma kohtusse pöördumise üle.**

ENÜ on seisukohal, et tööandjaid ja ettevõtteid tuleb kaitsta võimalike kergemeelsete kohtuasjade kultuuri väljaarenemise eest.

12. Riiklikud juhendid tööde väärtuse võrdlemiseks (Art 4)

Direktiivis nõutakse liikmesriikidelt selliste vahendite ja metodoloogiate väljatöötamist, mis võimaldaksid töö väärtuse hindamist vastavuses ülalnimetatud kriteeriumidega. (Art. 4, lg 2)

Tööde hindamine on iga konkreetse ettevõtte ja organisatsiooni sisene tööde väärtusi võrdlev protsess, mille tulemusena grupeeritakse või järjestatakse ühe organisatsiooni piires erinevad tööd/ametikohad vastavalt sellele, millist väärtust üks või teine ametikoht organisatsioonile annab. Tulemusi ei ole võimalik kasutada võrdlemiseks teiste organisatsioonide/ettevõtetega. Ainult konkreetne tööandja oskab hinnata oma organisatsioonis tehtavate tööde väärtust vastavalt organisatsiooni struktuurile, eesmärkidele, tegevuse iseloomule jne. Seejuures tuleb arvestada, et väga erineva iseloomuga tööd võivad olla samaväärsed (nt füüsiline vs administratiivne töö, akadeemiline vs mitteakadeemiline töö). Mõiste põhisisuks on töö, mitte töötaja hindamine.

Selline nõue võib tugevasti piirata ettevõtlusvabadust. Seoses kiiresti muutuva tööturu ja töö iseloomuga, on aina enam populaarsust kogunud ametikohtade hindamine nende turuväärtuse järgi.

Eesti tööandjad on liikunud selliste turupõhiste meetodite poole, mis tagavad tasustamisel konkurentsivõime. **Tööandjatele peab jääma vabadus valida, kas ja milliseid palgastruktuure välja töötada.**

Nõuet on võimatu riiklikul tasandil täita, sest igas organisatsioonis, ettevõttes on hindamise tulemuseks ametikoha suhteline, mitte absoluutne väärtus, st omistatud väärtus on oluline ainult organisatsioonisiselt. Ehk üks ja sama töö või tööülesanne võib olla erinevates organisatsioonides erineva tähtsuse ja väärtusega.

Sotsialistlikus plaanimajanduses oli selline normeerimine võimalik, nüüd enam õnneks mitte.

13. Võrdse ja võrdväärse töö mediaanpalgad

Ettepanekust ei selgu, milleks on vaja tööandjatel tuua välja võrdset ja võrdväärset tööd tegevate nais- ja meestöötajate mediaanpalkade lõhe.

Kuna palk on eelnõus defineeritud mitte ainult põhi- või miinimumtasuga, vaid haarab kõikvõimalikke boonuseid ja hüvesid, mida töötaja otseselt või kaudselt tööandjalt töösuhtes saab, siis pole võimalik sellise määratluse korral välja arvutada mediaanpalkade lõhet.

EL õiguse kohaselt kuuluvad palga mõiste alla kõik tööga seonduvad hüvitised ja hüved. **On äärmiselt suur halduskoormus, kui tööandjale tehakse kohustuseks välja arvutada nais- ja meestöötajatele antud hüvitiste keskmine rahaline väärtus.**

Vastav näitaja oleks küll oluline palgasüsteemide läbipaistvuse suurendamiseks juhul, kui seda arvutatakse olemasolevate ametikohtade ning -astmete lõikes, aga ei aita kuidagi kaasa isikutele, kes kahtlustavad enda diskrimineerimist palgatingimuste määramisel.

Võrdse või võrdväärse töö eest võrdse tasu maksmise põhimõte ei tähenda, et kõigile sama kategooria töötajatele tuleb alati maksta võrdset palka. Erinevat palka õigustavad mitmed tegurid, nagu näiteks kvalifikatsioon, töökogemus, töö tulemus ja staaž.

Sellised on ENÜ ekspertide tähelepanekud eelnõu kohta.

Loodame, et meie sisendist on kasu Eesti seisukohtade kujundamisel direktiivi eelnõu kohta. Samuti loodame väga, et Eesti valitsus ei toeta Euroopa Komisjoni poolt välja töötatud direktiivi vastuvõtmist.

Lugupidamisega,

Harda Roosna, ENÜ eesistuja

Eha Reitelmann, ENÜ peasekretär