

Soolise võrdõiguslikkuse seaduse muutmise ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Soolise võrdõiguslikkuse seaduse (edaspidi SoVS) muutmisega luuakse senisest efektiivsemad ja mugavamad võimalused soolise palgalõhe analüüsiks, kehtestatakse riiklik ja haldusjärelevalve naiste ja meeste sama või võrdväärse töö eest makstava palga võrdsuse põhimõtte üle avalikus sektoris (edaspidi ka *soolise palgalõhe järelevalve*), viiakse seadusesse sama või võrdväärse töö definitsioon ning täpsustatakse SoVS-i kehtivat regulatsiooni eesmärgiga toetada võrdse palga maksamise nõude rakendamist ja loodavat järelevalvet.

Ettepaneku eesmärk on aidata kaasa soolise palgalõhe vähenemisele Eestis. Naiste ja meeste palgalõhe on Eestis pidevalt püsinud üle 20%. 2016. aastal oli naiste ja meeste palgalõhe Eestis Statistikaameti andmetel 20,9%. Eelnõu eesmärk on ühtlasi aidata töandjatel ka senisest paremini neile SoVS-ist tulenevaid kohustusi täita, luues võrdse palga põhimõtte rakendamiseks organisatsioonides senisest mugavamad lahendused.

Soolise palgalõhe uuringud ja analüüsid näitavad, et märkimisväärne osa Eesti suurest palgalõhest ei ole selgitatav selliste tavapäraste tunnuste abil nagu näiteks naiste ja meeste töötamine erinevatel tegevus- ja ametialadel, nende erinev koormus, tööstaaž, haridus vms. Selgitamata palgalõhe võib väljendada ühelt poolt selliste tegurite mõju, mida ei ole mõõdetud või mida ei suudeta mõõta (nt motivatsioon, pühendumus vms), teisest küljest aga tööturul aset leidvat diskrimineerimist.¹

Soolise diskrimineerimise, k.a tööelus ning sama töandja juures sama või võrdväärset tööd tegevate naiste ja meeste palkades/töötasudes, keelab soolise võrdõiguslikkuse seadus. Seaduse kohaselt on otsene ja kaudne sooline diskrimineerimine, kaasa arvatud selleks korralduse andmine, keelatud. Kehtiva õiguse kohaselt loetakse töandja tegevust diskrimineerivaks muu hulgas siis, 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. Diskrimineerivaks loetakse ka seda, kui töandja kohtleb isikut selliseid otsuseid tehes halvemini raseduse, sünnitamise, lapsevanemaks olemise, perekondlike kohustuste täitmise või mõne muu soolise kuuluvusega seotud asjaolu tõttu.

Samas puudub kehtivas õiguses nii mõiste „sama või võrdväärne töö“ definitsioon kui ka tõhus järelevalve võrdse palga maksamise kohustuse täitmise üle. Töötajal on küll õigus nõuda töandjalt selgitust palga arvutamise aluste kohta ja saada muud vajalikku teavet, mille põhjal saab otsustada sama või võrdväärse töö eest võrdse palga maksamise kohustuse rikkumise üle, samuti pöörduda diskrimineerimisvaidluse lahendamiseks kohtu või töövaidluskomisjoni (lepitusmenetluseks ka õiguskantsleri) või eksperdiarvamuse saamiseks soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku poole, kuid arvestades Eesti elanike üldiselt pigem vähest teadlikkust soolise võrdõiguslikkuse küsimustes ning piiratud valmidust oma õiguste kaitseks aktiivselt tegutseda,

¹ M. Aksen, K. Espenberg, K. Lees, T. Puolokainen “Palgaerinevuste statistika parem kättesaadavus. Soolise palgaerinevuse analüüs”, Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike uuringute keskus RAKE, Eesti Statistikaamet; 2014. Veebis: <http://www.stat.ee/dokumendid/78880>.

samuti asjaolu, et enamiku inimeste palgad ei ole avalikud, paljude tööandjate palgasüsteemid läbipaistvad ning individuaalsetel palgaläbirääkimistel on jätkuvalt üsna suur roll palkade kujunemisel, ei saa praegust regulatsiooni võrdse palga põhimõtte kaitseks piisavaks pidada.

Eeltoodust lähtuvalt näeb Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm 2016–2019 (punkt 3.13) ette, et palgalõhe vähendamiseks antakse Tööinspeksioonile (edaspidi TI) volitused järelevalve tegemiseks naistele ja meestele sama või võrdväärse töö eest tööandja poolt makstavate palkade ja hüvitiste üle. 8. veebruaril 2018 kiitis Vabariigi Valitsus kabinetinõupidamisel heaks ettepanekud soolise palgalõhe vähendamiseks avalikus sektoris, mille kohaselt suurendatakse palkade läbipaistvust avalikus sektoris ja luuakse senisest tõhusamad võimalused soolise palgalõhe analüüsimiseks. Ettepanekutega antakse tööinspeksioonile volitused teostada soolise palgalõhe järelevalvet avaliku sektori tööandja, sealhulgas riigi osalusega äriühingu tööandja üle. Eesmärk on tagada, et riigiasutused järgivad soolise võrdõiguslikkuse seaduses ette nähtud naistele ja meestele võrdse tasu maksmise põhimõtet, näidates samal ajal eeskjuu teistele asutustele ja organisatsioonidele.

Vaid kaebusepõhiseks jääva järelevalve mõju võrdse palga põhimõtte järgimisele ja soolise palgalõhe vähendamisele oleks marginaalne ning sellega kaasnevad kulud ei ole soovitud eesmärgiga proportsioonis. Seadusemuudatusega luuakse võimalused kontaktivabaks esmaseks palgaandmete analüüsiks. Esmane palgaandmete analüüs on naiste ja meeste sama või võrdväärse töö eest saadavate töötasude automatsiseeritud analüüs. Analüüsi tegemiseks kasutatakse neid andmeid, mida tööandjad riigile juba esitavad ning mis on registrite kaudu kättesaadavad. Esmase palgaandmete analüüsi tulemus annab tööandjatele ilma neile lisakohustusi panemata olulist informatsiooni naiste ja meeste võrdse kohtlemise kohta nende organisatsioonis. Teadlikkus eelnimetatust on võrdse palga kohustuse rakendamise aluseks.

Kui esmase palgaandmete analüüsi tulemused näitavad, et tööandja maksab naistele ja meestele sama või võrdväärse töö eest erinevat tasu, on TI-l õigus teha kümne ja enama töötajaga avaliku sektori tööandjale ettekirjutuse teha organisatsioonis naiste ja meeste võrdse palga audit. Võrdse palga audit koosneb esmase palgaandmete analüüsi tulemusel ilmnenuid sooliste erinevuste põhjuste väljaselgitamisest ning vajaduse korral tegevuskava väljatöötamisest ja rakendamisest erinevuste kaotamiseks.

Ettekirjutusepõhine võrdse palga auditi tegemise kohustuse kehtestamine tagab ühest küljest selle, et auditi tegemise kohustus laieneb vaid neile avaliku sektori tööandjatele, kelle puhul on esmase palgaandmete analüüsi põhjal tekkinud kahtlus, et tööandja rikub võrdse palga põhimõtet. Teisest küljest tagab selline regulatsioon, et peamine vastutus võrdse palga põhimõtte täitmise jälgimise eest jääb tööandjale, kes selleks ka kehtiva õiguse kohaselt kohustatud on. Samuti annab võrdse palga auditi esimene etapp – ilmnenuid sooliste erinevuste põhjuste väljaselgitamine – tööandjale võimaluse näidata, et erinevused tulenevad sooga otseselt või kaudselt mitteseotud objektiivsetest põhjustest. Tegevuste elluviimisel toetab TI tööandjaid vajaduse korral omapoolse nõu ja abiga.

Järelevalveõiguse mõju laiendamiseks täpsustab eelnõu ka tööandjate kohustusi töötajate kohta soopõhiste andmete kogumisel ja töötajate informeerimisel naiste ja meeste võrdõiguslikkusest organisatsioonis. Eelnõus loetletakse seega andmed, mille põhjal nii tööandjal endal, TI-l kui teistel seaduse täitmist jälgivatel organitel, aga ka töötajatel või nende esindajatel on võimalik hinnata sama või võrdväärse töö eest naistele ja meestele võrdse palga maksmise nõude täitmist.

Eelnõus pakutud järelevalvelahenduse väljatöötamisel on lähtutud eelkõige Eesti olukorrast ja vajadustest ning seetõttu ei ole siinkohal otseselt aluseks võetud ühegi teise riigi regulatsioone.

Osaliselt sarnaseid meetmeid võib leida näiteks Slovakiast, Rootsist, Soomest, Belgiast, Austriast, Portugalist, kuid ka teistest ELi riikidest. Käesolevas eelnõus välja pakutud võrdse palga auditi ülesehitus on sarnane kõige enam Soome palgakaardistusele, kuid erineb selle võrra, et auditi tegemine poleks kohustuslik mitte kõigile tööandjatele, nagu on Soomes, vaid üksnes neile, kelle puhul esmane palgaandmete analüüs annab alust arvata, et rikutakse naiste ja meeste võrdse palga nõuet.

Lisaks jätkab valitsus soolise palgalõhe järelevalve kehtestamisel avalikule sektorile ka seniste teavitus- ja toetavate meetmete rakendamist, millega adresseeritakse nii konkreetsemalt sama või võrdväärse töö eest naistele ja meestele makstava palga võrdsuse nõuet kui ka Eesti soolise palgalõhe põhjuseid laiemalt (sh haridusvalikute ja tööturu sooline segregatsioon, töö ja pereelu ühitamise võimalused, soolise võrdõiguslikkuse edendamine organisatsioonides, soostereotüübid, õigusteadlikkus jne). Meetmete kavandamisel ja elluviimisel lähtutakse 2016. aasta juunis valitsuse poolt heaks kiidetud „Heaolu arengukava 2016–2023“ eesmärkidest ja soolise võrdõiguslikkuse programmist.

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Sotsiaalministeeriumi võrdsuspoliitikate osakonna soolise võrdõiguslikkuse poliitika juht Agnes Einman (626 9181, agnes.einman@sm.ee) ning analüüsi ja statistika osakonna analüütik Liina Kaldmäe (626 9726, liina.kaldmae@sm.ee).

Eelnõu juriidilise ekspertiisi on teinud Sotsiaalministeeriumi õigusnõunik Nele Nisu (626 9338, nele.nisu@sm.ee). Eelnõu on keeleteinutanud Rahandusministeeriumi ühisosakonna dokumendihaldustalituse keeleteinetaja Virge Tammaru (626 9320, virge.tammaru@fin.ee).

1.3. Märkused

Eelnõuga muudetakse soolise võrdõiguslikkuse seaduse redaktsiooni RT I, 07.07.2015, 11.

Eelnõu ei ole otseselt seotud Euroopa Liidu õigusega, küll aga lähtub see Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklist 157, mis sätestab liikmesriikide kohustuse tagada meestele ja naistele võrdse või võrdväärse töö eest võrdse tasu maksmise põhimõtte rakendamise, samuti Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivist 2006/54/EÜ meeste ja naiste võrdsete võimaluste ja võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamise kohta tööhõive ja elukutse küsimustes (uuestisõnastamine) (edaspidi direktiiv 2006/54/EÜ), mille artikli 2 punktis e on sätestatud töötasu mõiste ja artiklis 4 diskrimineerimise keeld naiste ja meeste töötasu osas. Samuti on eelnõu seotud Euroopa Komisjoni 7. märtsi 2014. a soovitusel (C(2014) 1405 final) naiste ja meeste võrdse palga põhimõtte tugevdamiseks läbipaistvuse abil. Lisaks lähtub eelnõu asjaolust, et nii 2015. kui 2016. aasta Euroopa Liidu Nõukogu kinnitatud riigipõhised soovitused Eestile hõlmavad soovitusi võtta meetmeid soolise palgalõhe vähendamiseks.

Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi 2016–2019 kohaselt rakendab valitsus riigipoolseid meetmeid, mis aitavad kaasa tootlikkuse ja tööhõive suurendamisele ja tööjõu kvalifikatsiooni parandamisele ning regionaalsete ja sooliste palgaerinevuste vähendamisele. Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi 2016–2019 punkt 3.13 näeb ette, et palgalõhe vähendamiseks antakse Tööinspeksioonile volitused järelevalve tegemiseks naistele ja meestele sama või võrdväärse töö eest tööandja poolt makstavate palkade ja hüvitiste üle. Selleks valmistatakse ette ning saadetakse Vabariigi Valitsusele soolise võrdõiguslikkuse seaduse muutmise seaduse eelnõu.

Eelnõu vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu poolthälteenamus.

2. Eelnõu eesmärk

Eesmärk on aidata kaasa soolise palgalõhe vähenemisele Eestis, pidades eelkõige silmas selle suurt selgitamata osa, tõhustades organisatsioonides sama või võrdväärse töö eest naistele ja meestele makstava palga võrdsuse nõude jälgimist ja rakendamist. Soolise palgalõhe järelevalve kehtestamise eesmärk avaliku sektori tööandja üle on ühelt poolt tagada, et naised ja mehed avalikus sektoris saavad sama või võrdväärse töö eest võrdset tasu ning teisalt näidata eeskujuna ja olla teerajajaks kõigile tööandjatele Eestis.

2015. aastal oli palgalõhe Eestis Statistikaameti andmetel 22,2% (2014. a 23,5%). Lõhe oli jätkuvalt kõige suurem finants- ja kindlustustegevuse valdkonnas (33,6%), kõige väiksem aga veonduse ja laonduse tegevusalal (1,5%). Avaliku halduse ja riigikaitse ning kohustusliku sotsiaalkindlustuse tegevusalal oli palgalõhe 2015. aastal üks väiksemaid – 6,2%.

Soolise palgalõhe uuringud ja analüüsid näitavad, et märkimisväärne osa Eesti suurest palgalõhest ei ole selgitatav selliste tavapäraste tunnuste abil nagu näiteks naiste ja meeste töötamine erinevatel tegevus- ja ametialadel, nende erinev koormus, tööstaaž, haridus vms. Selgitamata palgalõhe võib väljendada ühelt poolt selliste tegurite mõju, mida ei ole mõõdetud või mida ei suudeta mõõta (nt motivatsioon, pühendumus vms), teisest küljest aga tööturul aset leidvat diskrimineerimist.²

Praegust regulatsiooni võrdse palga põhimõtte kaitseks ei saa pidada piisavaks järgmistel põhjustel:

- Eesti elanike üldine vähene õigusteadlikkus soolise võrdõiguslikkuse küsimustes,
- piiratud võimekus ja valmidus oma õiguste kaitseks aktiivselt tegutseda,
- enamiku inimeste palkade salastatus,
- tööandjate palgasüsteemide läbipaistmatus,
- individuaalsete palgaläbirääkimiste suur roll palkade kujunemisel,
- faktipõhine infot naiste ja meeste palkade võrdsuse kohta omab vaid väike osa tööandjatest.

Olgugi, et TI ei tee erasektoris soolise palgalõhe järelevalvet, ei vabasta see erasektori tööandjaid kohustusest maksta meestele ja naistele sama või võrdväärse töö eest võrdset tasu. Kõigil tööandjatel on juba kehtiva õiguse järgi kohustus tagada naiste ja meeste võrdne tasustamine sama või võrdväärse töö eest. Käesolevas eelnõus ette nähtud muudatused aitavad edaspidi seda kohustust paremini täita, kuna ka erasektori tööandja saab õiguse esmase palgaandmete analüüsi tulemusi oma organisatsiooni kohta näha.

Eelnõu väljatöötamisele ei eelnenud väljatöötamiskavatsuse koostamist, kuna „Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm 2016–2019“ nägi sõnaselgelt ette plaani anda palgalõhe vähendamiseks TI-le volitused teha järelevalvet naistele ja meestele sama või võrdväärse töö eest tööandja poolt makstavate palkade ja hüvitiste üle.

Järelevalve detailsema regulatsiooni väljatöötamisel kaaluti erineva mõjuulatuse ja (haldus)koormusega lahendusi. Ennekõike olid kaalumisel erinevad lahendused TI-poolse esmase palgaandmete analüüsi andmeallikate ning tööandjate rolli kohta järelevalveprotsessis. Esmase

² M. Aksen, K. Espenberg, K. Lees, T. Puolokainen “Palgaerinevuste statistika parem kättesaadavus. Soolise palgaerinevuse analüüs”, Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike uuringute keskus RAKE, Eesti Statistikaamet; 2014. Veebis: <http://www.stat.ee/dokumendid/78880>

palgaandmete analüüsi andmete allikana leiti, et halduskoormust silmas pidades on otstarbekas esmane palgaandmete analüüs teha nende andmete alusel, mida riik juba praegu maksudeklaratsioonide või registrite kaudu tööandjatelt töötajate kohta kogub. Registritel põhinev järelevalve võimaldab TI-l tehniliste lahenduste olemasolul ka väiksema aja- ja inimressursi korral teha piisavalt laiaulatuslikku esmast palgaandmete automatiseeritud analüüsi selleks, et järelevalvel oleks lahendatavale probleemile ka reaalne mõju.

Seega peab sama või võrdväärse töö eest naistele ja meestele võrdse palga maksmise nõude täitmises olema veendunud ennekõike tööandja ise ning seda faktipõhiselt ja hoolimata riikliku kontrolli olemasolust. Selle kohta faktipõhise teadmise olemasoluks oleks vajalik, et kõik tööandjad oleksid teinud tööde/ametikohtade hindamise ja võrdlemise ning teeksid korrapäraselt sama või võrdväärset tööd tegevate naiste ja meeste palkade analüüsi. Võrdse palga põhimõtte rakendumine on tagatud siis, kui tööandjad on analüüsinud, mille alusel töötajate töötasud on määratud ning tehtud on ametikohtade hindamine.

Samas, pidades silmas ka tööandjate halduskoormust eesmärgiga hoida seda madalal, on eelnõu väljatöötamisel otsustatud valida lahendus, mille kohaselt antakse TI-le õigus kohustada avaliku sektori tööandjat tegema nn võrdse palga auditit ainult juhul, kui esmane palgaandmete analüüs loob aluse eeldada, et tööandja rikub võrdse palga põhimõtet. Samuti on kohustamise õigus piiratud organisatsiooni suuruselt lähtuvalt – palgauditi tegemise ettekirjutuse õigus antakse vaid vähemalt kümne töötajaga avaliku sektori tööandjate puhul.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Soolise võrdõiguslikkuse seaduses tehakse alljärgnevad muudatused.

Eelnõu § 1 punktiga 1 täiendatakse seaduse § 3 lõiget 1 punktiga 7, sätestades sama või võrdväärse töö definitsiooni. Sama või võrdväärse töö mõistet kasutatakse ka juba kehtivas seaduses (§ 6 lg 2 p 3), kuid seni on seaduses puudunud mõiste täpsem selgitus. Definitsiooni vajalikkuse tingib eelnõuga TI-le antav järelevalvefunktsioon, mis keskendub just naistele ja meestele sama või võrdväärse töö eest makstava tasu võrdsuse nõudele.

Eelnõu kohaselt on sama või võrdväärne töö selline töö, mis on sama või võrdväärse keerukuse, vastutuse ja raskusega ning mida tehakse samades või võrdväärsetes tingimustes ja saavutades sama või võrreldava töötulemuse. Mõistega on hõlmatud ka sarnased tööd, kuigi seda definitsioonis eraldi nimetatud ei ole – sarnane töö loetakse kaetuks võrdväärse töö mõistega.

Töö keerukust hinnates tuleb tähelepanu pöörata selle tegemiseks vajalikele oskustele, s.o teadmistele ning sotsiaalsetele ja probleemide lahendamise oskustele ja võimetele. Teadmiste puhul on vajalik hinnata, milliseid põhioskusi, formaalset haridust ja kogemust on konkreetse töö tegemiseks vaja. Arvestada tuleb, et oskusi, sh teadmisi võib omandada mitmel viisil, seda nii teoreetiliste õpingute, praktilise koolituse, töökogemuse kui iseõppe vms abil. Konkreetse töö tegemiseks vajalike sotsiaalsete oskuste ja võimete hindamisel tuleb arvesse võtta oskust eri osapooltega (sh töökaaslased, alluvad, juhid, kliendid, koostööpartnerid) suhelda. Hinnata tuleb ka tunnetuslike ja füüsiliste oskuste (sh oskus töötada kiiresti, käteosavus jms) vajadust, samuti seda, mil määral on töö tegijal vaja oskust lahendada töös ettetulevaid probleeme (sh kui keerulised on ettetulevad probleemid, kui kerge on valida neile sobiv lahendus, mil määral on vajalik töötajapoolne analüüs, põhjendamine, hindamine). Töö keerukuse hindamise aspektist on oluline

vaadata, mil määral erinevaid oskusi just selle töö tegemiseks vaja on ja milline on vajatavate oskuste tervik.³

Vastutuse puhul on oluline hinnata mitte ainult või niivõrd formaalset kui tegelikku vastutust. Tegelik vastutus eeldab teadmist selle kohta, kuidas ülesannet tuleb täita ning tihtipeale ka füüsilist osalemist ülesande täitmisel. Tegelik vastutus võib olla jagatud ja ajaliselt piiratud ning hõlmata mitmeid vastutuse liike, sealhulgas vastutust inimeste (nende tervise, turvalisuse, koostöö, töökorralduse, tööülesannete täitmise eest), asjade ja varustuse (tehnika, töövahendid), informatsiooni (sh konfidentsiaalsusnõue) ja/või rahaliste vahendite eest.⁴

Töö raskuse hindamisel tuleb fookusesse võtta pingutus, mida konkreetne töö selle tegijalt eeldab, arvestades nii vaimset, emotsionaalset kui füüsilist pingutust. Arvesse tuleb võtta vajaliku pingutuse kestust ja intensiivsust. Vaimse ja emotsionaalse pingutuse hindamisel on asjakohane arvestada nii mõtlemisel, vaatamisel kui kuulamisel vaja minevat keskendumise ja tähelepanu hulka, samuti nt seda, kui tihti peab töötaja tegutsema ootamatutes olukordades. Füüsilise pingutuse hindamisel tuleb arvestada erinevate tegevuste (sh seismine, kõndimine, tõstmine, trükkimine, samas asendis püsimine jms) kestust ja intensiivsust.⁵

Töötingimuste mõiste hõlmab kõiki töö protsessi osi (sh ülesanded, isik, töövahendid, tööprotsess, sisend ja väljund ning mõjutused) ning kõiki töökeskkonnast tulenevaid mõjutusi. Hindamisel tuleb arvestada, kui tihti ja kui pikka aega erinevad elemendid töötajat mõjutavad ning kas ta saab seda mõju ise reguleerida (sh leevendada).⁶

Sama või võrreldava töötulemuse tuvastamiseks on oluline hinnata tehtud töö ulatust ning väärtust tööandjale ja ühiskonnale. Töötulemuse samaväärsust on võimalik hinnata eelkõige lähtuvalt ametikohale seatud eesmärkidest.

Oluline on tähelepanu pöörata asjaolule, et ka vastutuse, keerukuse, raskuse, töötingimuste või töötulemuse poolest erinevad tööd võivad olla võrdväärsed ja seega tuleb nende eest naistele ja meestele ka võrdset tasu maksta. Erinevad tööd võivad osutada võrdväärsedeks näiteks töökohtade hindamise protsessi tulemusena, kui neile on kokkuvõttes antud sama palju punkte. Nii näiteks luges Islandi ülemkohus oma 2005. aasta otsuses (20.01.2005, asi nr 258/2004) tõendatuks, et kohaliku omavalitsuse naissoost sotsiaalosakonna juhi ja sama omavalitsuse meessoost inseneri tööd olid võrdväärsed, kuna neid töid oli töökohtade hindamisel hinnatud sama punktisumma vääriliseks, mistõttu oleks naistöötajale pidanud maksma meestöötajaga võrdset palka.⁷

Sotsiaalministeeriumi eestvedamisel on plaanis koostada tööde hindamise ja võrdlemise juhend tööinspektoritele ja tööandjatele, et toetada tööde võrdväärsuse väljaselgitamist.

Eelnõu § 1 punktidega 2 ja 3 täiendatakse seaduse § 3 lõiget 2 punktidega 1² ja 3–5.

³ European Commission SWD(2013) 512 final, Commission Staff Working Document. Accompanying the document “Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the application of Directive 2006/54/EC of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on the implementation of the principle of equal opportunities and equal treatment of men and women in matters of employment and occupation (COM(2013) 861 final)”, http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/gender_pay_gap/swd-2013-512-final_en.pdf

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.*

⁷ ILO ekspertide komitee (CEACR) kommentaar Islandi vastusele ILO võrdse töötasu konventsiooni nr 100 puudutavatele küsimustele, ILO rahvusvaheliste tööstandardite infosüsteem NORMLEX, http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:2261088

Lõike 2 punkt 1² täpsustab töötaja mõiste loodava järelevalve ja võrdse palga auditi kontekstis. Punktiga sätestatakse, et töötajaks, kelle töötasu kohta tehakse palgaandmete analüüs ja võrdse palga audit seaduse §-de § 11¹ ja 11² tähenduses, ei ole teenuste osutamise lepingu alusel töötav isik, muu avaliku teenistuse seaduse §-s 2 nimetatud isik, tööle või teenistusse soovija ega isik, kellele laieneb riigisaladuse kaitse. Riigisaladuse kaitse laieneb esiteks neile, kelle kohta on tehtud märge asutusesiseseks kasutamiseks ning nende andmete jagamine ei ole seega lubatud.

Asutusesiseseks kasutamiseks märgena „teenistuskohdade kehtestamise õiguslikud alused“ on järgmised:

- 1) politsei ja piirivalve seaduse § 4 lõige 5;
- 2) avaliku teabe seaduse § 35 lõige 31.

Lisaks on riigisaladusega kaitstud:

- 1) Politsei- ja Piirivalveameti tunnistajakaitse struktuuriüksuse struktuuri, koosseisu ja ülesandeid kajastav teave, välja arvatud teave, mille avalikuks tulek ei kahjusta Eesti Vabariigi julgeolekut (RSVS § 8 punkt 4);
- 2) julgeolekuasutuse struktuuriüksusi, koosseisu ja nende ülesandeid kajastav teave, välja arvatud teave, mille avalikuks tulek ei kahjusta Eesti Vabariigi julgeolekut (RSVS § 9 punkt 6).

TI ei tee järelevalvet avaliku teenistuse seaduse § 2 punktis 3 nimetatud isikute üle, kuna need isikud on avaliku teenistuse seaduse kohaldamisalast välja arvatud. Seega ei kohaldata võrdse palga järelevalvet järgmistele isikutele:

- 1) Riigikogu liige;
- 2) Euroopa Parlamendi liige;
- 3) Vabariigi President;
- 4) Vabariigi Valitsuse liige;
- 5) kohtunik;
- 6) õiguskantsler;
- 7) riigikontrolör;
- 8) riiklik lepitaja;
- 9) kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu liige;
- 10) valla- või linnavalitsuse liige;
- 11) osavalla- või linnaosavanem.

Kuna tööandja mõiste SoVS-is hõlmab ka tööle ja teenistusse soovijaid, ei laiendata esmase palgaandmete analüüsi ja sellest tuleneva võrdse palga auditi tegemist nendele töötajatele, kuna andmed tööle soovijate kohta selles tähenduses puuduvad. Samuti ei laiendata analüüsi ja auditi tegemise kohustust nendele töötajatele, kes töötavad teenuse osutamise lepingu alusel, kuna eelnõus ette nähtud võrdlust ei ole osade vajalike andmete puudumise tõttu võimalik teha.

Lõike 2 punkt 3 sätestab avaliku sektori tööandja mõiste. Avaliku sektori tööandja on lisaks käesoleva lõike punktis 2 nimetatud riigi- või kohaliku omavalitsuse asutusele ka riigi ja kohaliku omavalitsuse osalusega äriühing, riigi ja kohaliku omavalitsuse asutatud sihtasutus ja mittetulundusühing ning avalik-õiguslik juriidiline isik.

Riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutusteks on avaliku teenistuse seaduse §-s 6 nimetatud asutused. Nii näiteks teostavad põhiseaduslikud institutsioonid, nagu Vabariigi President, Riigikogu, õiguskantsler ja Riigikontrol, tööandja õigusi neid teenindava kantselei kaudu. Eelnõus nimetatud

avaliku sektori tööandjaks on ka riigi ja kohalike omavalitsuste osalusega äriühingud⁸, ning riigi ja kohaliku omavalitsuse asutatud sihtasutused ja mittetulundusühingud⁹ (need, kus riik osaleb aktsionäri, osaniku, asutaja või liikmena Eestis registrisse kantud aktsiaseltsis, osäühingus, sihtasutuses või mittetulundusühingus).

Avaliku sektori tööandja mõiste täpsustamine on oluline, kuna TI hakkab soolise palgalõhe järelevalvet tegema üksnes avaliku sektori tööandja üle. Kohustus maksta naistele ja meestele sama või võrdväärse töö eest võrdset tasu ja mitmed teised seaduse sätted kehtivad kõigile tööandjatele. Seega on oluline seaduses avaliku sektori tööandjad teistest eristada, kuna nende puhul hakatakse senisest süstemaatilisemalt võrdse palga põhimõttest kinnipidamist järgima.

Lõike 2 punkt 4 sätestab esmase palgaandmete analüüsi mõiste. Esmase palgaandmete analüüs on naiste ja meeste palkade, töötasude ja muude tööga seonduvate tasude analüüs, milles hinnatakse kas naised ja mehed saavad sama tööandja juures sama või võrdväärse töö eest võrdset tasu.

Lõike 2 punkt 5 sätestab võrdse palga auditi mõiste. Võrdse palga audit on palgaandmete analüüsi tulemuste põhjalik analüüs, milles avaliku sektori tööandja selgitab erinevuste ilmnemisel välja palgaerinevuste põhjused. Kui tööandja jõuab põhjuste analüüsimisel järeldusele, et naiste ja meeste erineva tasustamise taga ei ole objektiivseid põhjuseid, koostab ta tegevuskava soolise palgalõhe vähendamiseks. TI pakub võrdse palga auditi tegemisel tööandjatele omapoolset nõu ja tuge.

Eelnõu § 1 punktiga 4 täiendatakse seaduse § 11 lõike 1 punkti 6. Esiteks täpsustatakse, et regulaarne asjakohase teabe andmine töötajatele ja nende esindajatele naiste ja meeste võrdse kohtlemise kohta organisatsioonis ning võrdõiguslikkuse edendamiseks kasutusele võetud meetmetest, mis on ette nähtud kehtivas seaduses, peab aset leidma kõige harvem üks kord kahe aasta jooksul.

Kehtiva SoVS § 11 näeb ette tööandja kohustused soolise võrdõiguslikkuse edendajana. Muu hulgas on seal sätestatud tööandjatele teavitamiskohustus. Paragrahvi 11 lõike 1 punkti 6 kohaselt peab tööandja andma regulaarselt töötajatele ja/või nende esindajatele asjakohast teavet meeste ja naiste võrdse kohtlemise kohta organisatsioonis ning võrdõiguslikkuse edendamiseks kasutusele võetud meetmetest. Praegune regulatsioon, mis regulaarsust ajaliselt ei piiritle, ei taga piisavalt tihedat informeerimist ega tähelepanu soolise võrdõiguslikkuse edendamise vajadusele organisatsioonides.

Soolise võrdõiguslikkuse nõukogu poolt tellitud ja Sotsiaalministeeriumi tehtud hanke raames ning TNS Emori ja Poliitikauuringute Keskuse Praxis poolt tehtud 2015. aasta tööandjate uuringuga¹⁰ uuriti soolise võrdõiguslikkuse seaduse rakendamist. Tööandjate küsitluse tulemused näitasid, et ka enam kui kümme aastat pärast SoVS-i jõustumist on vaid 6% tööandjatest andnud töötajatele infot meeste ja naiste olukorra kohta organisatsioonis ning vaid 11% on teavitanud töötajaid sellest, kuidas on organisatsioonis tagatud meeste ja naiste võrdne kohtlemine.¹¹ SoVS § 11 lõike 1

⁸ Riigi osalusega äriühingud https://www.eesti.ee/est/kontaktid/riigi_osalusega_ariuhingud_2

⁹ Sihtasutused ja mittetulundusühingud https://www.eesti.ee/est/kontaktid/sihtasutused_1

¹⁰ Turk, Pirjo; Anniste, Kristi; Masso, Märt; Karu, Marre; Kriger, Tatjana 2015. Soolise võrdõiguslikkuse seaduse rakendamise ja indikaatorite väljatöötamine seaduse mõjude hindamiseks. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis. Veebis: http://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Uuringu_ja_analuusid/Sotsiaalvaldkond/uuringuaruanne.pdf

¹¹ Turk, Pirjo; Anniste, Kristi; Masso, Märt; Karu, Marre; Kriger, Tatjana 2015. Soolise võrdõiguslikkuse seaduse rakendamise ja indikaatorite väljatöötamine seaduse mõjude hindamiseks. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis.

punkt 5 sätestab, et tööandja peab teavitama töötajaid SoVS-is garanteeritud õigustest. Samas näitas tööandjate uuring, et vaid veidi üle poole (58%) tööandjatest peab seda vajalikuks.

Teiseks täpsustatakse, milliseid andmeid jagatav teave kindlasti peab sisaldama. Täpsustuse puhul lähtutakse eelnõu üldeesmärgist, milleks on aidata kaasa soolise palgalõhe vähendamisele ja konkreetsemalt naistele ja meestele sama või võrdväärse töö eest võrdse palga maksmise nõude rakendumisele. Nähakse ette, et teavitus peab hõlmama nais- ja meestöötajate keskmise palga või töötasu ning tööga seonduvalt makstavate hüvitiste ja antavate hüvede (soopõhist) võrdlust organisatsioonis kasutatavate ametigruppide kaupa. Kui organisatsioonis ei ole töökohti ametigruppidesse jaotatud, tuleb informatsioon esitada ametikohtade kaupa.

Muudatuse eesmärk on suunata tööandjaid pöörama senisest enam ennetavalt tähelepanu nais- ja meestöötajate palgaandmetele ning samas anda töötajatele ja nende esindajatele võimalus asjakohaseid andmeid tööandjalt küsida ning nende alusel alustada organisatsioonis vajaduse korral naiste ja meeste palgavõrdsust puudutavat diskussiooni.

Eelnõu § 1 punktiga 5 muudetakse seaduse § 11 lõiget 2. Regulatsioon näeb ette, et tööandja peab koguma soopõhiseid tööalaseid statistilisi andmeid, mis vajaduse korral võimaldavad tööandjal endal ja asjaomastel institutsioonidel jälgida ja hinnata võrdse kohtlemise põhimõtte järgimist töösuhetes. Kuna eelnõu järgmise punktiga sätestatakse andmete kogumise kord, siis kaotatakse kehtivast regulatsioonist viited Vabariigi Valitsusele määrusele. Kuna nende andmete loetelu, mida tööandja peab koguma, ei ole pikk, on otstarbekam loetelu sätestada seaduses, mitte määruses.

Punktiga täpsustatakse esiteks, et andmete kogumine ei ole vajalik mitte ainult selleks, et asjaomased institutsioonid (nt soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinik, TI, töövaidluskomisjon, kohus) saaksid jälgida ja hinnata võrdse kohtlemise põhimõtte järgimist konkreetse organisatsiooni töösuhetes, vaid rõhutatakse, et see on vajalik ka tööandjale endale. Samuti asendatakse seni täitmata volitusnorm loeteluga konkreetsetest, sama või võrdväärset tööd tegevate naiste ja meeste võrdse palga nõudega seotud andmetest, mida nii tööandjad ise kui asjaomased institutsioonid (sh TI, soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinik, töövaidluskomisjonid ja kohus) saavad nõude täitmist hinnates kasutada. Nendeks on andmed personali koosseisu kohta organisatsiooni eri tasanditel ja ametigruppides, töötajate palga või töötasu ja töökohaga seotud hüvitiste ja hüvede kohta, mida töötajad tööandjalt oma töö eest otseselt või kaudselt saavad, teenistussuhte või lepingu liigi ning tööaja kohta.

Eelnõu § 1 punktiga 6 täiendatakse seaduse § 11 lõigetega 3 ja 4.

Lõikega 3 täpsustatakse esiteks, milliseid andmeid tööandja peab koguma. Seni täitmata volitusnorm asendatakse loeteluga konkreetsetest, sama või võrdväärset tööd tegevate naiste ja meeste võrdse palga nõudega seotud andmetest, mida nii tööandjad ise kui asjaomased institutsioonid saavad nõude täitmist hinnates kasutada. Nendeks on andmed personali koosseisu kohta organisatsiooni eri tasanditel ja ametigruppides, töötajate palga või töötasu ja töökohaga seotud hüvitiste ja hüvede kohta, mida töötajad tööandjalt oma töö eest otseselt või kaudselt saavad, teenistussuhte või lepingu liigi ning tööaja kohta.

Kehtiva SoVS § 6 lõike 2 punkti 3 kohaselt loetakse tööandja tegevust diskrimineerivaks muu hulgas siis, kui ta kehtestab ühest soost töötajale või töötajatele ebasoodsamad töö tasustamise või

töösuhtega seotud hüvede andmise ja saamise tingimused kui sama või sellega võrdväärset tööd tegevale teisest soost töötajale või töötajatele. Sama lõike punkti 1 kohaselt on diskrimineeriv ka see, kui tööandja kohtleb isikut selles paragrahvis loetletud otsuseid tehes halvemini raseduse, sünnitamise, lapsevanemaks olemise, perekondlike kohustuste täitmise või mõne muu soolise kuuluvusega seotud asjaolu tõttu.

Paragrahvi 11 lõige 2 kohustab tööandjaid koguma soopõhiseid tööalaseid statistilisi andmeid, mis vajaduse korral võimaldavad asjaomastel institutsioonidel jälgida ja hinnata võrdse kohtlemise põhimõtte järgimist töösuhetes.

Töötajal (SoVS § 3 lõike 2 punkti 1 tähenduses, st töölepingu või teenuste osutamise lepingu alusel töötav isik, ametnik ja muu avaliku teenistuse seaduse §-s 2 nimetatud isik, samuti tööle või teenistusse soovija) on SoVS § 7 lõike 3 kohaselt õigus nõuda tööandjalt selgitust palga arvutamise aluste kohta ja saada muud vajalikku teavet, mille põhjal saab otsustada seaduse § 6 lõike 2 punktis 3 nimetatud diskrimineerimise esinemise üle. SoVS § 12 kohaselt võib isik diskrimineerimisvaidluse lahendamiseks pöörduda kohtu või töövaidluskomisjoni (lepitusmenetluseks ka õiguskantsleri) poole. Arvamuse saamiseks võib pöörduda ka soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku poole. Võrdse kohtlemise seaduse (edaspidi VõrdKS) § 16 punkti 3 kohaselt annab volinik arvamusi võimaliku diskrimineerimise asetleidmise kohta isikute avalduste alusel või talle laekunud teabe põhjal omal algatusel. SoVS § 15 lõike 2 alusel on voliniku pädevus reguleeritud VõrdKS-is. VõrdKS § 17 lõike 3 kohaselt on arvamuse eesmärk anda hinnang, mis võimaldaks koostoimes VõrdKS-i ja SoVS-i ning Eesti Vabariigi jaoks siduvate välislepingute ja muude õigusaktidega hinnata, kas konkreetses õigussuhtes on rikutud võrdse kohtlemise põhimõtet. Sama sätte lõike 4 kohaselt on volinikul arvamuse andmiseks teabe saamise õigus, mis hõlmab ka andmeid töötajale arvatud, makstud või maksmisele kuuluva tasu, tasustamise tingimuste ning muude hüvede kohta.

Soolise võrdõiguslikkuse nõukogu poolt tellitud ja Sotsiaalministeeriumi tehtud hanke raames ning TNS Emori ja Poliitikauuringute Keskuse Praxis poolt tehtud 2015. aasta tööandjate uuringus¹² jälgiti SoVS-i rakendamist. Selle tulemuste alusel on töötasustamise põhimõtteid käsitletud või reguleeritud vaid 64% organisatsioonidest. Selliste organisatsioonide osakaal on suurim 50 ja enamaga töötajaga organisatsioonides (82%), jäädes 65% juurde 10–49 töötajaga ning 58% juurde 5–9 töötajaga organisatsioonides. Riigi ja kohaliku omavalitsuse organisatsioonidest on töötasustamise põhimõtteid käsitlevad dokumendid või juhised olemas 74%-l, eraõiguslike juriidiliste isikute seas 62%-l.

Umbes kolmandikus organisatsioonidest (33%) on töötasu täielikult läbirääkimiste küsimus, umbkaudu pooltes (47%) lähtutakse palgaläbirääkimistel palgavahemikest ja/või -astmestikest. 19% organisatsioonidest on uue töötaja palk täpselt kindlaks määratud. Läbirääkimisruumi on enam väiksemates ja erasektori organisatsioonides. Palgad on täiesti läbirääkimiste küsimus 43% 5–9 töötajaga, 27% 10–49 töötajaga, 15% 50–249 töötajaga ja 28% 250 ja enamaga töötajaga organisatsioonides. Sama on olukord 38% Eesti eraõiguslikest juriidilistest isikutest organisatsioonides.

Uuring näitas ka, et vaid 36% organisatsioonides tõstetakse lapsehoolduspuhkuselt naasnud töötaja palka, kui teistel töötajatel on palk vahepeal tõusnud, 14% tööandjatest säilitab aga puhkuse-eelse

¹² Turk, Pirjo; Anniste, Kristi; Masso, Märt; Karu, Marre; Kriger, Tatjana 2015. Soolise võrdõiguslikkuse seaduse rakendamise ja indikaatorite väljatöötamine seaduse mõjude hindamiseks. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis. Veebis: http://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Uuringu_ja_analuusid/Sotsiaalvaldkond/uuringuaruanne.pdf

palga, soodustades seeläbi soolise palgalõhe säilimist, kuna jätkuvalt jäävad lapsehoolduspuhkusele eelkõige naised. Seejuures tõstavad töötaja palka lapsehoolduspuhkuselt naasmisel peamiselt avaliku sektori (71%) ja suurema töötajate arvuga tööandjad (näiteks pooled alates 50 töötajaga organisatsioonidest), vähem erasektori ja kuni 9 töötajaga tööandjad (vastavalt 30% ja 25% organisatsioonidest).

Andmeid töötajate palga või töötasu kohta (erinevate osade lõikes) kogutakse vaid 38% organisatsioonidest. Andmeid kogub soopõhiselt, st nii, et oleks võimalik naiste ja meeste palkade võrdlus, vaid 20% tööandjatest. Muude tasude, toetuste, hüvitiste või soodustuste osas on vastavad jaotused 34% ja 15%. Omakorda vaid 20% neist tööandjatest, kes palgaandmeid soopõhiselt kogub, on neid kasutanud meeste ja naiste keskmise töötasu võrdlemiseks oma organisatsioonis.

Läbipaistvate palgasüsteemide loomise aluseks on organisatsiooni ametikohtade hindamine. Eestis ei ole enam kui kolmveerandis organisatsioonidest (77%) ametikohtade hindamist tehtud. Alates 50 töötajaga organisatsioonidest on hindamise teinud umbes kolmandik (38%), seda on teinud enam riigiasutused kui kohaliku omavalitsuse haldusala organisatsioonid ja eraettevõtted.

Seega, vaatamata kehtivale regulatsioonile, mis nõuab tööandjatel sama või võrdväärset tööd tegevate andmete kogumise naiste ja meeste kohta, ei pea kõik tööandjad seda vajalikuks. Selleks, et aidata tööandjatel paremini neile soolise võrdõiguslikkuse seadusest tulenevaid kohustusi täita, täpsustatakse käesolevas punktis, milliseid andmeid tööandja peab koguma, et edaspidi edukamalt võrdse tasu maksmise põhimõtet järgida.

Lõikes 4 sätestatakse, et lõikes 3 nimetatud andmed säilitatakse seitse aastat. Raamatupidamise seaduse § 12 punkti 1 kohaselt peab raamatupidamiskohustuslane raamatupidamise algdokumente säilitama seitse aastat alates selle majandusaasta lõpust, mil algdokument raamatupidamises kajastati.

Eelnõu § 1 punktiga 7 täiendatakse seadust §-dega 11¹ ja 11² ning esitatakse esmase palgaandmete analüüsi ja võrdse palga auditi regulatsioon.

Eelnõu § 11¹ lõike 1 kohaselt teeb TI üks kord aastas esmase palgaandmete analüüsi töötervishoiu ja tööohutuse seaduse § 24¹ alusel asutatud andmekogus (töökeskkonna andmekogu). Analüüs tehakse automatiseeritult.

TI hindab esmase palgaandmete analüüsi raames organisatsiooni töötasu andmeid riigi infosüsteemides olemas olevate andmete alusel ehk teeb sisuliselt tööandjaga kontakteerumata eelhinnangu ehk korraaitseaduse tähenduses ohuprognooosi. Kui ohuprognooosi tulemusel tekib kahtlus, et tööandja tegevus on diskrimineeriv vastavalt SoVS § 6 lõike 2 punktile 3, võib TI sekkuda ja teha keskmiselt kümne ja enama töötajaga avaliku sektori tööandjale ettekirjutuse naiste ja meeste võrdse palga auditi läbiviimiseks (palgaaudit).

Soolise võrdõiguslikkuse edendamise käsiraamatus tööandjatele loetakse sama või võrdväärset tööd tegevate naiste ja meeste puhul märkimisväärseks viie- ja enamaprotsendilist erinevust (naistöötajate palga osakaal meestöötajate palgast). Samas, kui suuremal osal või kõigil organisatsiooni tasanditel on nais- ja meestöötajate põhipalkade erinevus üle 3%, nõuab ka see juba märkimisväärse erinevusena tähelepanu.¹³

¹³ V. Donlevy, R. Silvera "Kasu ja tasakaal: soolise võrdõiguslikkuse edendamise retseptiraamat Eesti ettevõtete juhtidele", Sotsiaalministeerium 2008, 2010, 2012, https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/eesmargid_ja_tegevused/Sooline_vordoiguslikkus/tooelu/retseptiraamat_12_08_2010.pdf

Eelnõu väljatöötamisel vaadati ka teiste riikide praktikat soolise palgalõhe vähendamiseks ning palkade läbipaistvuse suurendamiseks. Olgugi, et välja töötatud regulatsioon ei peegelda ühegi teise riigi regulatsioone üksühele, on teiste riikide praktikat arvesse võetud.

Slovakkias alustas tööinspeksioon sama või võrdväärse töö eest naistele ja meestele makstava palga võrdsuse järelevalvega 2009. aastal. Tööinspektorid teevad järelevalvet nii ohuhinnangu põhjal koostatud nimekirjade alusel kui ka kaebusepõhiselt. Järelevalvet tehakse organisatsioonides kohapeal dokumentidega tutvudes, selle tulemustele tuginedes võib tööinspektor teha ettepaneku viia ellu tehnilisi, organisatsioonilisi vm meetmeid ning määrata tähtaja puuduste kõrvaldamiseks. Tööandjatel endil on küll mittediskrimineerimise kohustus, kuid puudub otsene kohustus oma tegevuse seadusele vastavust hinnata.

2015. aastal tuvastas Slovakkia tööinspeksioon võrdse palga järelevalve käigus kokku 38 rikkumist (aasta varem 31 ning 2013. a 44). Maksimaalne trahv, mille tööinspeksioon võib tööandjale rikkumiste eest määrata, on 100 000 eurot. Tööinspeksiooni ettekirjutuse täitmata jätmise eest võib tööandjale määrata 300–100 000-eurose trahvi.

Ka **Rumeenia** tööinspeksioonil on pädevus teha järelevalvet spetsiifiliselt võrdse töö eest võrdse tasu maksmise üle, mis hõlmab ka õigust määrata rikkumise korral rahatrahv. **Leedus** on naiste ja meeste õigus saada sama ja võrdväärse töö eest võrdset palka sätestatud töökoodeksis ning tööinspeksiooni üldine tööõiguse kohaldamise järelevalve pädevus hõlmab ka organisatsiooni töötasu põhimõtete kontrolli. Naiste ja meeste võrdse palga nõude üle teevad järelevalvet ka näiteks **Tšehhi, Poola ja Portugali** tööinspeksioonid.

Rootsis on tööandjate nn võrdse palga uuringute (*equal pay survey*) kohustus kehtinud erinevas mahus juba 1994. aastast alates. Esialgne regulatsioon nõudis kõigilt kümne ja enama töötajaga tööandjalt erinevaid töid tegevate naiste ja meeste palkade uurimist. 2001. aasta seadusemuudatusega regulatsiooni täpsustati ja tõhustati, sh defineeriti võrdväärse töö mõiste, kohustati tööandjaid analüüsima ka organisatsioonisiseseid töötasu regulatsioone ja praktikat, samuti muid töösuhte tingimusi. Lisaks kehtestati kohustus koostada tegevuskavad põhjendamatute palgaerinevuste kaotamiseks. Sätestatud nõuete elluviimisel oli kohustus teha koostööd töötajate ja nende organisatsioonidega. Aastatel 2001–2008 kontrollis riik mitme tuhande tööandja palgauuringut, mis hõlmas enam kui veerandit kõigist Rootsi töötajatest. Kohustuste rakendamist vaadeldes uuringu kohaselt tuvastas 44% tööandjatest analüüsi tulemusel põhjendamatuid palgaerinevusi, 60% küsitletud tööandjatest oli analüüsi tulemusel muutnud palkasid või rakendanud muid meetmeid võrdset või võrdväärset tööd tegevate naiste ja meeste tasu võrdsustamiseks. Palgamuudatused puudutasid vähemalt 5800 töötajat, kellest 90% moodustasid naised. Kolmandik tööandjatest olid rakendanud muid meetmeid kui palgamuudatused, näiteks töötajate erialane arendamine, palgamääramise eest vastutavate juhtide koolitamine, värbamismeetmed naiste osakaalu suurendamiseks kõrgematel ametikohtadel jms.

Alates 2009. aastast kohustab seadus kõiki tööandjaid tegema iga kolme aasta tagant naiste ja meeste palgaerinevuste uuringu ja analüüsi. See hõlmab palgasüsteeme ja -praktikat ning sama või võrdväärset tööd. Uuringu ja analüüsi tulemustele põhinedes peavad 25 ja enama töötajaga tööandjad koostama võrdse palga tegevusplaani. Seadus näeb ette ka ametiühingute kaasamise nii uuringu tegemisse kui tegevusplaani koostamisse. Palgaerinevuste uuring ja tegevusplaan täiendavad soolise võrdõiguslikkuse plaani, mille enam kui 25 töötajaga tööandjad samuti iga kolme aasta tagant koostama peavad. Võrdse palga uuringute tegemist toetab ja kontrollib Rootsi nn võrdõigusombudsman (*diskrimineringsombudsmannen, Equality Ombudsman*).

Belgia 2012. aasta soolise palgalõhe vähendamise seaduse kohaselt peavad ettevõtted iga-aastases auditaruandes, mis esitatakse Belgia Pangale ja tehakse ka avalikuks, esitama naiste ja meeste palga- ja nendega seotud tööjõukulude erinevused. Üle 50 töötajaga ettevõtted peavad iga kahe aasta tagant tegema nais- ja meestöötajate töötasustruktuuride võrdleva analüüsi. Kui viidatud analüüs näitab soolist töötasu erinevust, peab tööandja koostama tegevuskava erinevuste kaotamiseks. Analüüs edastatakse tööõukogude või (nende puudumise korral) ametiühingute esindajatele, kes otsustavad koos tööandjaga edasiste meetmete vajaduse üle.

Austria võrdse kohtlemise seadus kohustab kõiki enam kui 150 töötajaga tööandjaid koostama iga kahe aasta tagant palgaraporti. Kohustus kehtestati järk-järgult: aastast 2011 tekkis kohustus alates 1000 töötajaga tööandjatel, alates 2012. aastast 500+ töötajaga tööandjatel, alates 2013. aastast 250+ töötajaga tööandjatel ning alates 2014. aastast 150+ töötajaga tööandjatel. Austria süsteem on tihedalt seotud kollektiivsete töösuhete süsteemiga, kuna kollektiivlepingud katavad seal 90% kõigist töötajatest. Samas näeb süsteem ette alternatiivid ettevõtetele, kus kollektiivleping jms puudub. Nii näiteks põhinevad palgaraportid ettevõttes sõlmitud kollektiivlepingus kokku lepitud ametigruppidel. Kollektiivlepingu puudumise korral peab tööandja aluseks võtma ettevõtte palgastruktuuris ette nähtud palgatasemed. Palgastruktuuri puudumise korral on tööandja kohustatud ettevõttes paika panema ametigrupid. Palgaraportid peavad hõlmama järgmist informatsiooni: naiste ja meeste palgatasemed igas ametigrupis; naiste ja meeste keskmine või mediaanpalk ametigrupiti ja palgatasemeti; kõik palga osised, sh lisatasud, preemiad, ületunnitöö tasud, loonustasud jne; täisaja ekvivalendid osajaga töö või osa aastast tehtud töö puhul. Tööandja peab palgaraporti esitama ettevõtte tööõukogule, selle puudumise korral kõigile töötajatele.

Portugalis kehtestati 2014. aastal riigi omanduses olevatele äriettevõtetele (*State Business Sector*) kohustus koostada iga kolme aasta tagant naiste ja meeste töötasu aruanne, mille eesmärk on välja selgitada põhjendamatud erinevused ja neid edaspidi ennetada. Raportite põhjal on ettevõtetel kohustus välja töötada konkreetsed meetmed, mis hõlmatakse võrdõiguslikkuse plaanidesse, mille koostamise kohustus sätestati juba mõned aastad varem. Ka enam kui 25 töötajaga erasektori ettevõtetel on kohustus koostada naiste ja meeste palgaerinevuste kvantitatiivne ja kvalitatiivne analüüs ning sellel põhinev põhjendamatute erinevuste kaotamise strateegia. Võrdõiguslikkuse plaani koostamine on erasektori ettevõtetele soovituslik.

Šveitsi Logib¹⁴ on tööandjale organisatsioonipõhist enesehindamist võimaldav palgakalkulaator, mis aitab välja selgitada, kas organisatsioonis täidetakse sama või võrdväärset tööd tegevate naiste ja meeste võrdse palga nõuet. Arvutamisel võetakse aluseks samad andmed, mida arvestab ka ametlik palgastatistika. Töövahendite kasutamiseks peab tööandjal olema olema info töötajate palga, kvalifikatsiooni ja töötamist puudutavate andmete (*employment profile data*) kohta. Tööriist sobib 50 ja enama töötajaga organisatsioonidele lihtsama analüüsi tegemiseks, on tasuta ning ei eelda statistika analüüsimise oskust/kogemust. Kui tööandja soovib detailsemat analüüsi, saab ta sobivate ekspertide kontakte küsida föderaalset soolise võrdõiguslikkuse kantseleist.

Šveitsis on loodud ka võrdse palga märgis, mille taotlejaid julgustatakse esmalt oma organisatsiooni olukorda kontrollima Logib lahenduse abil. Võrdse palga auditite formaadi ühtlustamiseks on ka Eestis plaanis välja töötada digitaalne töövahend (palgalõhe spidomeeter).

¹⁴ Šveitsis väljatöötatud töövahendi kohta saab täpsemat infot:
<http://www.ebg.admin.ch/dienstleistungen/00017/index.html?lang=en>

Saksamaa Logib-D¹⁵ on palgakalkulaator ja palgaauditi süsteem. Analüüsimist ja palgalõhe kaotamise meetmete väljatöötamist toetatakse nõustamisteenusega. Töövahendit ning konsultatsiooniteenust kasutanud organisatsioon võib saada Logib-D märgise. Logib-D abil selgitatakse välja faktorid, mis põhjustavad sarnaste tööalaste tunnustega naiste ja meeste palkade erinevust. Tööalased tunnused hõlmavad tunnipalkasid, haridust, kogu tööstaaži ja vastavas organisatsioonis töötamise aega. Laiendatud analüüs võimaldab arvesse võtta ka töö profiili, sh selleks vajalikke oskusi, kogemust, koolitust, töö nõudlikkust ja keerukust, juhtimisülesandeid jms.

Saksamaa Logib-D arendus on võetud aluseks ka ELi Progressi programmist kaasrahastatud koostööprojekti „equal pace”, kus lahendust kohandati vastavalt Suurbritannia, Poola, Prantsusmaa, Soome, Hollandi ja Belgia (Flaami piirkonna) riigisestele nõudmistele. Equal pace lahendus on kättesaadav vastavate riikide keeltes ning veebis vabalt kasutatav: <http://www.equal-pace.eu/about-equal-pace/>, mis võimaldaks seda soovi korral katsetada ka Eesti ettevõtetes.

Näiteid on ka teisi. **Portugalis** on välja töötatud kaks veebipõhist tööriista¹⁶, mis võimaldavad organisatsioonidel analüüsida nende personali- ja palgastruktuure ning välja selgitada, kas ilmnunud palgaerinevused põhinevad sool või mitte. Üks neist, soolise palgalõhe kalkulaator, on inspireeritud Šveitsi Logib tööriistast, kuid Portugali jaoks kohandatud. See tööriist võimaldab mõõta organisatsioonis naiste ja meeste palgaerinevusi, selgitada välja, kus täpselt need esinevad ja kas need on selgitatavad objektiivsete faktoritega või on seotud sooga. Teine, ettevõttes naiste ja meeste võrdse palga enesehindamise uuring, aitab tööandjal analüüsida tööde hindamise ning palga ja muude soodustuste maksmise praktikat organisatsioonis.

Ka **Austrias** on lisaks muudele juhendmaterjalidele tööandjatele palgaraporti koostamise toetamiseks välja töötatud ka veebipõhine palgakalkulaator¹⁷. See võimaldab arvutada välja kohane palgatase, arvestades kvalifikatsiooni, ametit ja muid faktoreid. Kalkulaator arvestab haridustaset, töökogemust ning tehtava töö iseloomu. Nende andmete põhjal on võimalik välja selgitada sama ja võrdväärset tööd tegevate naiste ja meeste palgaerinevused. Palgakalkulaatorit saavad kasutada ka töötajad. Ka **Slovakkias** on välja töötatud veebis kasutatav kalkulaator¹⁸, mille kaudu on igaühel võimalik kontrollida, milline on tema töötasu võrreldes samas vanuserühmas naiste ja meeste keskmise töötasuga samal ametialal.

Islandil kehtib 2017. aasta jaanuarist seadus, mis nõuab, et tööandjad teevad töökohtade hindamise ning veenduvad, et naised ja mehed saavad sama ja võrdväärse töö eest võrdset tasu. Tööandjad peavad taotlema riigilt sertifikaati, mis tõestab, et töötajad on õiglaselt tasustatud. Kui tööandja kohustust ei täida, peab tööandja tasuma trahvi. Sertifikaati tuleb uuendada iga kolme aasta tagant.

Soome seadus näeb samuti ette nii nn palgakaardistuse/analüüsi¹⁹ kui soolise võrdõiguslikkuse edendamise plaani koostamise. Nn palgakaardistuse kohustus on kehtinud aastast 2005, regulatsiooni täiendati 2015. aastal. Soomes laieneb kohustus vähemalt 30 töötajaga tööandjatele ning soolise võrdõiguslikkuse edendamise plaan, mille koostamisse tuleb kaasata ka töötajate esindajaid ja mis peab käsitlema ka võrdse palga küsimusi, tuleb koostada vähemalt igal teisel aastal ning see võib paikneda nt töökeskkonna kaitset või personaliküsimusi ja koolitust

¹⁵ Saksamaa Logib-D kohta saab saksakeelset lisainfot: <http://www.logib-d.de/startseite/>

¹⁶ Tööriistad on portugali keelsestena leitavad: <http://calculadora.cite.pt/index.php/welcome/home>

¹⁷ Austria veebipõhine palgakalkulaator on leitav: <https://www.gehaltsrechner.gv.at/>.

¹⁸ Slovaki keelne kalkulaator on leitav: <http://www.kedvyrastiem.sk/mzdova-kalkulacka>.

¹⁹ Soome palgakaardistuse kohta saab täpsemat infot: <https://www.tasa-arvo.fi/palkkakartoitus>

käsitlevates tegevusplaanides. Kui soolise võrdõiguslikkuse edendamise plaan koostatakse igal aastal, lubab seadus palgakaardistuse teha igal kolmandal aastal. Palgakaardistuse raames võrreldakse sama või võrdväärset tööd tegevate naiste ja meeste palkasid. Selgete erinevuste ilmnemisel peab tööandja välja selgitama nende põhjused ja põhjendused. Põhjendamatute palgaerinevuste kaotamiseks peab tööandja rakendama meetmeid.

Käesolevas eelnõus välja pakutud võrdse palga auditi ülesehitus on sarnane just Soome nn palgakaardistusele, kuid erineb sellevõrra, et auditi tegemine ei ole kohustuslik mitte kõigile tööandjatele, vaid ainult neile, kelle puhul TI esialgne kontaktivaba seirejärelvalve annab alust arvata, et rikutakse naiste ja meeste võrdse palga nõuet.

Sama sätte **lõikes 2** sätestatakse, et esmase palgaandmete analüüsi tegemiseks vajalikud andmed on järgmised:

- 1) sugu;
- 2) väärtus ametikoha klassifikaatori järgi;
- 3) töötasu TLS-i tähenduses ja põhipalk ATS-i tähenduses;
- 4) muud töötamisega seoses makstavad tasud;
- 5) kokkulepitud tööaeg;
- 6) asutus.

Lõikes 3 sätestatakse, et Maksu- ja Tolliamet tagab Tööinspeksioonile juurdepääsu § 11¹ lõikes 2 nimetatud andmetele.

Andmed on kättesaadavad töötamise registris (TÖR) ja maksudeklaratsioonide kaudu. TÖR-ist on kättesaadavad sugu (isikukoodi kaudu), väärtus ametikoha klassifikaatori järgi, kokkulepitud tööaeg ja asutus. Maksudeklaratsioonidest on laekunud maksude kaudu kättesaadavad töötasud ja põhipalk ning muud töötamisega seoses makstavad tasud. Muude tasude all on silmas peetud tasusid, mida on maksustatud ning mis kajastuvad seega maksudeklaratsioonis (nt preemia).

Kehtiv maksukorralduse seadus (MKS) sätestab, et tööd võimaldav isik on kohustatud töötamise registris registreerima töötaja töötamise alustamise peatumise ja lõpetamise ning töötamise liigi. Rahandusministeerium on välja töötamas eelnõu, millega muudetakse MKS-i selliselt, et lisaks eelnimetatule peab tööd võimaldav isik registreerima töötamise registris muud töö tegemisega seotud andmed (eelnõu toimiku number: 18-0102). MKS-i muutmise eelnõuga muudetakse MKS-i töötamise registri andmete koosseisu regulatsioon üldisemaks ning detailsemalt jääb reguleerima andmete koosseisu rakendusakt. Andmekoosseisude täpsustamise või täiendamise korral ei ole seetõttu edaspidi enam vajalik muuta seadust, vaid hoopiski põhimäärust. Seega sätestatakse klassifikaatori märkimise kord põhimäärusega.

Lõikes 4 sätestatakse, et tööandjale tagatakse juurdepääs üks kord aastas uuendatavatele esmase palgaandmete analüüsi tulemustele tema organisatsiooni kohta. Juurdepääs esmase palgaandmete analüüsi tulemustele tagatakse töötervishoiu ja tööohutuse seaduse § 24¹ alusel asutatud andmekogus.

Esmase palgaandmete analüüs tehakse üks kord aastas. Tööandjale luuakse juurdepääs tema organisatsiooni puudutavatele andmetele. Olgugi, et andmete uuendamine toimub üks kord aastas, on tööandjal võimalik esmase palgaandmete analüüsi tulemusi näha korduvalt.

Lõikes 5 sätestatakse, et avaliku sektori tööandja avalikustab esmase palgaandmete analüüsi tulemused isikustamata kujul oma kodulehel.

Võrdse palga põhimõtte juurdumiseks on oluline, et kogu avalikul sektoril oleks kohustus avalikustada töötajate palgad soo järgi vastavalt palgaandmete analüüsi tulemusele (seda isikustamata kujul). Analüüsi tulemuste avalikustamine tõstab ka organisatsiooni usaldatavust töötajate seas ning muudab organisatsioonikultuuri avatumaks.

Paragrahvi 11² lõikes 1 selgitatakse, et kui TI-l tekib avaliku sektori tööandja suhtes esmase palgaandmete analüüsi andmete alusel kahtlus, et avaliku sektori tööandja ei maksa sama või võrdväärse töö eest naistele ja meestele võrdselt tasu, on TI-l õigus teha kümne ja enama töötajaga avaliku sektori tööandjale ettekirjutus teha võrdse palga audit.

Võrdse palga audit on tööandjapõhine naiste ja meeste palkade, töötasude ja muude tööga seondult makstavate tasude (edaspidises selgituses viidatud koos kui „palk“) ning nende maksmise korralduse ja praktika analüüs, mis aitab tuvastada ja kaotada sama ja võrdväärset tööd tegevate naiste ja meeste palkade ebavõrdsuse süsteemsed põhjused ning vähendada soolist ebavõrdsust. Tööandjad tuvastavad auditi käigus palgasüsteemi puudujäägid ja seadusevastased erinevused naiste ja meeste palkades ning rakendavad meetmeid põhjendamatute erinevuste kaotamiseks. Palgasüsteemid muutuvad läbipaistvamaks, mis aitab omakorda kaasa suure selgitamata palgalõhe vähenemisele.

Lõikes 2 selgitatakse, et ettevõtte töötajate arvu määramisel tuleb juhinduda töötajate usaldusisiku seaduse (TUIS) § 18 lõikest 2, mille järgi võtab tööandja töötajate arvu määramisel arvesse kuue kuu keskmise töötajate arvu esmase palgaandmete analüüsi tulemuste andmekogus kättesaadavaks tegemisest arvates.

Lõige 3 selgitab võrdse palga auditi osi.

Punkt 1 sätestab võrdse palga auditi esimese osa tegevused. Esimeses osas selgitatakse välja sama või võrdväärset tööd tegevate naiste ja meeste vahel palgaerinevuste ilmnemisel erinevuste põhjuseid. Analüüsida tuleb kasutatavaid palgasüsteeme ja palgaastmestikke, ametikohtade klassifikatsiooni aluseid, ametinimetuste kasutamist, tööalase hindamise süsteeme, lisatasude määramise põhimõtteid, kollektiivlepinguid jms.²⁰ Muu hulgas tuleb üle vaadata lapsehoolduspuhkusest naasnud töötajatele palga määramise regulatsioon ja praktika. Analüüsi eesmärk on selgitada välja, kas esimeses etapis tuvastatud palgaerinevustel on objektiivsed ja sooga mitteseotud põhjused. Silmas tuleb pidada, et diskrimineeriv ei ole mitte ainult selline regulatsioon ja praktika, millega ühest soost isikut otseselt tema soo tõttu halvemini koheldakse kui teisest soost isikut samas olukorras. Otsene sooline diskrimineerimine on ka isiku ebasoodsam kohtlemine seoses raseduse ja sünnitamise, lapsevanemaks olemise, perekondlike kohustuste täitmise või muude soolise kuuluvusega seotud asjaoludega. Samas võib ka väliselt neutraalne säte, kriteerium, tava või tegevus olla sooliselt diskrimineeriv, kui see seab ühest soost isikud võrreldes teisest soost isikutega ebasoodsamasse olukorda. Sellisel juhul on tegemist kaudse soolise diskrimineerimisega, välja arvatud juhul, kui kõnealusel sätel, kriteeriumil, taval või tegevusel on objektiivselt põhjendatav õigustatud eesmärk ning selle eesmärgi saavutamise vahendid on asjakohased ja vajalikud.

Punkti 2 kohaselt peab avaliku sektori tööandja objektiivsete põhjusteta palgaerinevuste ilmnemise korral koostama tegevuskava, milles nähakse ette meetmed tuvastatud erinevuste vähendamiseks ja kaotamiseks.

²⁰ *Ibid.*

Objektiivsete põhjusteta palgaerinevuste ilmnemise korral peab tööandja võrdse palga auditi teises etapis välja töötama tegevuskava tuvastatud erinevuste vähendamiseks ja kaotamiseks. Seatavate eesmärkide, sobivate meetmete ja ajakava üle otsustab tööandja ise, kuid need peaksid olema piisavalt ambitsioonikad ja tõhusad, et olukorda tegelikult mõistlikus ajaraamis muuta. Samuti on oluline, et tegevuskava rakendamisperioodi lõppedes tehtaks uuesti auditi esimene etapp, et selgitada välja, kas rakendatud meetmed on täitnud oma eesmärgi.

Süsteemne tegelemine naiste ja meeste palgaerinevustega aitab ka organisatsioonis laiemalt luua aluse õiglase ja põhjendatud palgasüsteemi kujundamiseks, vähendab subjektiivsust tööde väärtuse hindamisel, aitab juhtidel näha erinevate tööde väärtuste samasust või sarnasust, tagab tööde võrreldavuse ja selle, et ka soo aspekti kõrvale jättes saaksid võrdse väärtusega tööd tegevad inimesed võrdset palka.²¹

Võrdse palga auditi kõigi etappide tegemisel pakub TI tööandjatele vajaduse korral nõu ja tuge. Käesoleva seaduse muudatuse eesmärk on ennekõike aidata tööandjatel senisest paremini palgasüsteemi analüüsida ning hinnata palgasüsteemide mõju naiste ja meeste võrdsele kohtlemisele.

Lõige 4 sätestab, et tööandja viib käesoleva paragrahvi lõike 3 punktis 2 nimetatud meetmed ellu mõistliku aja jooksul, kuid hiljemalt ühe aasta möödudes. Objektiivsete asjaolude esinemise korral võib tööandja tegevuskava elluviimise tähtaega veel ühe aasta võrra pikendada.

Lõikes 5 sätestatakse, et kui avaliku sektori tööandja ei ole põhjalikumalt palgaandmete analüüsi teinud või kui tegevuskava on puudlik või puudub, siis on TI-l õigus teha tööandjale ettekirjutus.

Lõige 6 näeb ette, et avaliku sektori tööandja puhul, kes juba on vähem kui 12 kuud enne järelevalve tegemist kas TI poolt kohustatuna või omal algatusel teinud palgaandmete analüüsi või kogu palgaauditi, võtab TI järelevalve tegemisel aluseks nimetatud analüüsi või auditi. Sisuliselt tähendab see, et taolistel juhtudel kontrollib TI üle auditi kvaliteedi ja korrektsuse.

Olenemata sellest, kas tööandja teeb võrdse palga auditi omal algatusel või TI ettekirjutuse tõttu, on TI-l kavas pakkuda võrdse palga auditi koostamiseks nõustamist ja tuge.

Eelnõu § 1 punktiga 8 muudetakse SoVS 4. peatüki pealkirja, lisades sinna viite riiklikule ja haldusjärelevalvele.

Eelnõu § 1 punktiga 9 täiendatakse SoVS-i §-dega 14¹ ja 14².

Paragrahvi 14¹ lõikes 1 sätestatakse, et riiklikku ja haldusjärelevalvet SoVS-i § 11² täitmise üle teeb Tööinspeksioon. Kuna TI teeb riiklikku järelevalvet ning kohaldab riiklikku sundi seaduses ettenähtud alustel ja ulatuses juba teistes valdkondades, omab TI kõige enam järelevalve tegemiseks vajalikku kompetentsi.

Lõikes 2 täpsustatakse milliseid korrakaitseaduses sätestatud riikliku järelevalve erimeetmeid võib TI järelevalve tegemisel kasutada. Nendeks on KorS-i §-d 30 (küsitlemine ja dokumentide nõudmine), 31 (kutse ja sundtoomine), 32 (isikusamasuse tuvastamine), 49 (vallasaja läbivaatus)

²¹ V. Donlevy, R. Silvera "Kasu ja tasakaal: soolise võrdõiguslikkuse edendamise retseptiraamat Eesti ettevõtete juhtidele", Sotsiaalministeerium 2008, 2010, 2012, https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/eesmargid_ja_tegevused/Sooline_vordoiguslikkus/tooelu/retseptiraamat_12_08_2010.pdf

ja 50 (valdusesse sisenemine). Tegemist on meetmetega, mida TI rakendab ka teiste valdkondade üle järelevalve tegemisel.

Vastavalt SoVS § 2 lõikele 3 kohaldatakse seaduses ettenähtud haldusmenetlusele haldusmenetluse seadust. Haldusjärelevalve tegemisel lähtutakse Vabariigi Valitsuse seaduse §-dest 75¹ (haldusjärelevalve) ja 75² (haldusjärelevalve meetmed).

TI järelevalve keskendub eelkõige töötasustamise põhimõtete õiguspärasuse kontrollile, mitte üksikjuhtumite lahendamisele – seda nii esmase palgaandmete analüüsi kui võrdse palga auditi kaudu tehtava järelevalve korral.

Paragrahvis 14² sätestatakse, et ettekirjutuse täitmata jätmise korral on TI-l õigus rakendada sunniraha kuni korrakaitse seaduse § 23 lõikes 4 sätestatud ülemmäära ulatuses. Sunniraha ülemmäär on 9600 eurot. Sunniraha rakendamine toimub seega vastavalt olemasolevale korrale ning SoVS-i puhul ei rakendata sunniraha osas ühtegi erisust.

Sunniraha rakendamist reguleerivad asendustäitmise ja sunniraha seadus (ATSS) ning korrakaitse seadus (KorS). Sunniraha rakendamisel antavatele aktidele ja tehtavatele toimingutele kohaldatakse haldusmenetluse seadust. Rakendatava sunniraha ülemmäära sätestab vastava valdkonna eriseadus. Sunniraha ei rakendata riigiasutuse suhtes (nt valitsusasutused, riigiametid, inspeksioonid). Sunniraha võib rakendada kohaliku omavalitsuse asutuse suhtes. Sunniraha hoiatus tehakse ainult nende rikkumiste kõrvaldamise tagamiseks, mille puhul võib eeldada, et ettekirjutuses välja toodud kohustused jäetakse tähtajaks täitmata. Tööinspektor võib teha korduvalt sunniraha hoiatusi ning rakendada sunniraha kuni ettekirjutusega taotletava eesmärgi saavutamiseni. Sunnivahendi rakendamist ei käsitata karistusena. Sunnivahendit rakendab ettekirjutuse teinud haldusorgan (kui seadus ei sätesta teisiti).

Sunniraha määramisel on tööinspektoril teatav kaalutusõigus, mis annab võimaluse arvestada iga individuaalse juhtumi asjaolusid. Sunniraha määratakse algul leebeimal määral, mis eelduste kohaselt on tõhusaim. Tööinspektor peab valima sunniraha, mis isikut võimalikult vähe kahjustades sunnib teda täitma talle ettekirjutusega pandud kohustust. Igas järgnevas sunniraha hoiatuses võib summa olla suurem. Sunniraha võib tööinspektor rakendada ehk sisse nõuda ainult siis, kui ettekirjutus jäetakse hoiatuses märgitud tähtaja jooksul täitmata (ATSS § 2 lg 1), ettekirjutuse vaidlustamise tähtaeg on möödas, sunniraha rakendamist edasi ei lükatud ega esine sunniraha rakendamist keelavaid asjaolusid. Tööinspektor jätab sunniraha rakendamata, kui ilmneb, et ettekirjutuse täitmiseks ei ole sunniraha rakendamine hädavajalik, kuna ettekirjutusega pandud kohustus on suuremas osas täidetud. Näiteks võib tööinspektor nii otsustada, kui tööandja on asunud tööinspektori nõudmisel juba võrdse palga auditit koostama või kui tööandja on võrdse palga auditi omal algatusel teinud, kuid seda kontrollinud tööinspektori hinnangul vajab see täiendamist.

Eelnõu §-ga 2 täiendatakse maksukorralduse seaduse vastavat sätet seoses TI järelevalvega. Nimelt on järelevalve seotud nii riikliku kui haldusjärelevalvega ning seetõttu tuleb kehtivat õigusruumi haldusjärelevalvega täiendada.

Eelnõu §-s 3 täiendatakse töötervishoiu ja tööohutuse seaduse § 24¹ lõikega 3¹, sätestades tööandjate juurdepääsu töötervishoiu ja tööohutuse seaduse § 24¹ alusel asutatud andmekogule. Selle andmekogu rakenduse kaudu tekib tööandjal võimalus näha esmase palgaandmete analüüsi tulemusi ehk informatsiooni soolise palgalõhe kohta tema organisatsioonis. Lisaks kavandatakse

välja töötada tööandja võimalus sama andmekogu kaudu koostada vajaduse korral soolise palgalõhe auditeid ja välja töötada soolise palgalõhe vähendamiseks tegevuskava.

Eelnõu §-s 4 sätestatakse seaduse jõustumise ajaks 1. juuli 2020. Tavapärasest pikema jõustumisaja andmise põhjuseks on vajadus jätta nii tööandjatele kui TI-le aega, et teha ettevalmistusi järelevalve rakendamiseks.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõus sätestatakse **sama või võrdväärse töö mõiste** (SovS § 3 lg 1 p 7). Samaks või võrdväärseks saab lugeda tööd, mis on sama või võrdväärse keerukuse, vastutuse ja raskusega ning mida tehakse samades või võrdväärsetes tingimustes ja saavutades sama või võrreldava töötulemuse. Mõiste selgituses loetletakse töö erinevaid aspekte puudutavad elemendid, mida tööde võrdlemisel tuleb arvestada. Seaduse rakendamise toetamiseks kavandatakse koostada ka tööde hindamist ja võrdlemist käsitlev juhendmaterjal, mille sihtrühmaks on eelkõige tööinspektorid ja tööandjad.

Eelnõu täpsustab **töötaja mõistet loodava järelevalve ja võrdse palga auditi kontekstis** (SovS § 3 lg 2 p 1²). Punktis sätestatakse, et töötaja, kelle töötasu kohta tehakse esmane palgaandmete analüüs ja võrdse palga audit SoVS-i §-de 11¹ ja 11² tähenduses, ei ole teenuse osutamise lepingu alusel töötav isik, avaliku teenistuse seaduse § 2 lõikes 3 nimetatud isik, tööle või teenistusse soovija ega isik, kellele laieneb riigisaladuse kaitse.

Samuti sätestatakse **avaliku sektori tööandja mõiste** (SovS § 3 lg 2 p 3), kuna TI hakkab tegema järelevalvet avaliku sektori tööandja üle. Avaliku sektori tööandjaks on lisaks SoVS § 3 lõike 2 punktis 2 nimetatud riigi- või kohaliku omavalitsuse asutusele ka riigi ja kohaliku omavalitsuse osalusega äriühing, riigi ja kohaliku omavalitsuse asutatud sihtasutus ja mittetulundusühing ning avalik-õiguslik juriidiline isik.

Eelnõus sätestatakse ka esmase **palgaandmete analüüsi mõiste** (SovS § 3 lg 2 p 4). Esmane palgaandmete analüüs on töötervishoiu ja tööohutuse seaduse § 24¹ alusel asutatud andmekogus sisalduv naiste ja meeste palkade, töötasude ja muude tööga seonduvate tasude analüüs, milles hinnatakse kas naised ja mehed saavad sama või võrdväärse töö eest võrdset tasu. Esmane palgaandmete analüüs toimub nii avalikus kui erasektoris, kuid TI teeb järelevalvet vaid avaliku sektori palgaandmete analüüsi üle.

Samuti sätestatakse **võrdse palga auditi** mõiste (SovS § 3 lg 2 p 5). Võrdse palga audit on põhjalik palgaandmete analüüs, milles avaliku sektori tööandja selgitab vajaduse korral välja palgaerinevuste põhjused ning viib ellu tegevuskava soolise palgalõhe vähendamiseks.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 157 näeb ette iga liikmesriigi kohustuse tagada meestele ja naistele võrdse või võrdväärse töö eest võrdse tasu maksmise põhimõtte rakendamine. Lepingu artikkel defineerib ka tasu mõiste – tasu all mõistetakse harilikku põhi- või miinimumpalka või mõnd muud tasumoodust kas rahas või boonusena, mida töötaja tööandjalt oma töö eest otseselt või kaudselt saab.

Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 21 kohaselt on keelatud igasugune diskrimineerimine, sealhulgas soo tõttu. Harta artikli 23 kohaselt peab naiste ja meeste võrdsus olema tagatud kõigis valdkondades, sealhulgas seoses hõive, töö ja palgaga.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2006/54/EÜ, 5. juuli 2006, meeste ja naiste võrdsete võimaluste ja võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamise kohta tööhõive ja elukutse küsimustes (uuestisõnastamine) (ELT L 204, 26.07.2006, lk 23–36) artikli 2 punkti 1.e kohaselt loetakse EL-is töötasuks või palgaks harilikku põhi- või miinimumpalka ja muid tasumooduseid kas rahas või loonusena, mida töötaja tööandjalt oma töö eest otseselt või kaudselt saab²². Direktiivi artikkel 4 näeb ette võrdse või võrdväärse töö puhul otsese ja kaudse soolise diskrimineerimise kõrvaldamise töö tasustamise kõigis aspektides ja tingimustes. Artikkel sätestab ka, et tööde klassifitseerimissüsteemi kasutamise puhul töötasu määramisel tuleb naiste ja meeste suhtes aluseks võtta samad kriteeriumid ning see tuleb koostada nii, et igasugune sooline diskrimineerimine oleks välistatud.

7. märtsil 2014 andis Euroopa Komisjon soovitus (C(2014) 1405 final) naiste ja meeste võrdse palga põhimõtte tugevdamiseks läbipaistvuse abil. Soovitus kohaselt peaksid liikmesriigid rakendama ühte või mitut järgmistest meetmetest:

- 1) sobivad ja proportsionaalsed meetmed, millega antakse töötajatele õigus saada tööandjalt informatsiooni sama või võrdväärset tööd tegevate töötajate palgatasemete kohta (soopõhiselt). Selline teave peaks hõlmama kõiki palga/töötasu osiseid, st mitte ainult põhipalka;
- 2) vähemalt 50 töötajaga tööandjate kohustamine regulaarselt informeerida töötajaid, nende esindajaid ja sotsiaalpartnereid soopõhiselt ning töötajate kategooriate või ametikohtade kaupa keskmisest palgast;
- 3) kohustuslike palgaauditite tegemine vähemalt 250 töötajaga organisatsioonides. Need auditid peaksid sisaldama analüüsi naiste ja meeste jaotusest erinevates töötajate kategooriates või ametikohtadel, analüüsi kasutatava töö hindamise ja klassifitseerimise süsteemi kohta ning detailset teavet palga ja sooliste palgaerinevuste kohta;
- 4) kollektiivläbirääkimistel võrdse palga teema (sh palgaauditite) käsitlemine.

Nii 2015. aasta²³ kui 2016. aasta²⁴ EL Nõukogu kinnitatud riigipõhised soovitused Eestile hõlmavad ka soovitust rakendada meetmeid soolise palgalõhe vähendamiseks.

6. Seaduse mõjud

Seaduseelnõu eesmärk on suunata tööandjaid pöörama senisest enam ennetavat tähelepanu nais- ja meestöötajate töö tasustamisele ning seeläbi aidata kaasa soolise palgalõhe vähenemisele Eestis.

²² Euroopa Kohtu praktikat palga mõiste sisustamisel ja ka vähest Eesti praktikat on kajastatud soolise võrdoiguslikkuse seaduse kommentaarides: K. Albi, J. Laidvee, Ü.-M. Papp, M.-L. Sepper, Soolise võrdoiguslikkuse seadus. Kommenteeritud väljaanne, Sotsiaalministeerium, kirjastus Juura, Tallinn 2010, lk 74–79. Veebis: https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/eesmargid_ja_tegevused/Sooline_vordoiguslikkus/soolise_vordoiguslikkuse_seadus_kommenteeritud_valjaanne.pdf

²³ Nõukogu soovitus (9236/15), milles käsitletakse Eesti 2015. aasta riikliku reformikava ja esitatakse nõukogu arvamus Eesti 2015. aasta stabiilsusprogrammi kohta, 15. juuni 2015, punkt 2. Veebis: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9236-2015-INIT/et/pdf>

²⁴ Nõukogu soovitus (9197/16), milles käsitletakse Eesti 2016. aasta riikliku reformikava ja esitatakse nõukogu arvamus Eesti 2016. aasta stabiilsusprogrammi kohta, 13. juuni 2016, punkt 1. Veebis: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9197-2016-INIT/et/pdf>

Eelnõu eesmärk on aidata ka tööandjatel senisest paremini ja efektiivsemate vahenditega täita soolise võrdõiguslikkuse seadusest tulenevaid kohustusi.

Naistele ja meestele sama või võrdväärse töö eest võrdse tasu maksmise kohustusest kinnipidamisel on oluline, et tööandjad on teadlikud, milline on tasustamine soo alusel. Kui tööandjad ei ole teadlikud sellest, et nende organisatsioonis on soo alusel erinev kohtlemine, ei ole neil vajalikke teadmisi muudatuste elluviimise vajadustest. Seega, selleks et faktipõhiselt veenduda, et naised ja mehed on õiglaselt tasustatud, tuleb kõigepealt palgasüsteeme soo alusel analüüsida ning seejärel teha vajaduse korral muudatusi.

Muudatustega sätestatakse sama või võrdväärse töö mõiste definitsioon, täpsustatakse tööandjate kohustusi töötajate kohta soopõhiste andmete kogumisel ja töötajate informeerimisel naiste ja meeste võrdõiguslikkusest organisatsioonis. Samuti antakse TI-le volitused järelevalve tegemiseks naistele ja meestele sama või võrdväärse töö eest võrdse palga maksmise kohustuse täitmise üle kümne ja enama töötajaga avaliku sektori organisatsioonides.

Mõjuanalüüsis hinnatakse eelnõu muudatusi koos, kuna muudatused on omavahel seotud ning toimivad koosmõjus. Muudatustega kaasnevad sotsiaalsed mõjud, mõju majandusele, mõju riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste asutuste korraldusele ning mõju riigi välissuhetele.

Sotsiaalsed mõjud

Mõju töösuhetele

Eelnõu muudatused omavad positiivset mõju töösuhetele ning töötajate sotsiaalsetele garantiidele. Muudatused aitavad edendada naiste ja meeste võrdõiguslikkust organisatsioonides, sh võrdse palga põhimõtte rakendamist. Tööandja peab vähemalt iga kahe aasta tagant andma töötajatele ja nende esindajatele teavet meeste ja naiste võrdse kohtlemise kohta organisatsioonis ning võrdõiguslikkuse edendamiseks kasutusele võetud meetmetest. Samuti peab tööandja jagama infot nais- ja meestöötajate keskmisest töötasust ning teavet tööga seotud hüvitistest ja hüvedest organisatsioonis kasutatavate ametigruppide kaupa. Nimetatud teabe kättesaadavus võimaldab vajaduse korral töötajatel või nende esindajatel alustada organisatsioonis naiste ja meeste palgavõrdsust puudutavat diskussiooni. Soopõhiste andmete kogumine ja töötajate teavitamine võrdsest kohtlemisest nende organisatsioonis tagab, et tööandjad tegelevad soolise võrdõiguslikkuse edendamisega organisatsioonis, sealhulgas naistele ja meestele võrdse tasu maksmise küsimusega.

Asjakohaste soopõhiste andmete kogumise kohustuse täpsustamine ning avalikus sektoris järelevalve kehtestamine võrdväärse töö eest võrdse palga maksmise üle võivad mõjutada töötajatele (peamiselt naistöötajatele) makstava töötasu suurust. Statistikaameti andmete kohaselt oli 2016. aastal meeste keskmine brutotunnipalk 20,9% kõrgem naiste keskmisest (sisaldamata ebaregulaarseid preemiaid ja lisatasusid). Soolise võrdõiguslikkuse monitooringu²⁵ andmetel oli ebavõrdset kohtlemist seoses töötasuga (palga määramise, tõstmise või kärpimisega) 2016. aastal kogenud 21% naistöötajatest ja 13% meestöötajatest. Muudatused aitavad kaasa meeste ja naiste palga erinevuste vähenemisele. Kuna töötasu on enamiku inimeste jaoks peamine või ainuke sissetulekuallikas, mõjutab see peale igapäevase sissetuleku ka palgast sõltuvate hüvitiste ja

²⁵ Turu-uuringute AS. „Soolise võrdõiguslikkuse monitooring 2016“.

Veebis:http://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Uuringu_ja_analuusid/Sotsiaalvaldkond/soolise_vordoiguslikkuse_monitooringu_raport_2016.pdf

tulevikus pensionide suurust. Seega mõjutavad eelnõu muudatused positiivselt ka töötajate, eelkõige naiste sotsiaalseid garantiisid (nt pension, töötuskindlustushüvitis).

Laiemalt võib muudatuste potentsiaalseks sihtrühmaks pidada kõiki Eesti töötajaid, kitsamalt naistöötajaid, kellele hetkel võrdväärse töö eest võrdset palka ei maksta. Kuna järelevalvet võrdse palga maksmise üle hakatakse tegema vaid avalikus sektoris, on muudatustel suurem mõju avaliku sektori töötajatele. Samas, kuna esmase palgaandmete analüüsi tulemused tehakse kättesaadavaks ka erasektori tööandjale, motiveerib loodetavasti suurem teadlikkus ka erasektori tööandjaid vajaduse korral organisatsioonis muudatusi tegema.

Statistikaameti andmeil oli 2016. aastal hõivatuid kokku 644 600, neist avalikus sektoris töötas 161 500 ehk 25%. Naised moodustasid avaliku sektori töötajatest 67% (sh 54% riiklikes ja 80% kohaliku omavalitsuse organisatsioonides). Naistest töötab avalikus sektoris kokku 34%, meestest 16%.

Mõju sugudevahelistele suhetele

Kuna seaduseelnõu peamine eesmärk on soolise palgalõhe vähendamise kaudu aidata kaasa võrdõiguslikkuse suurenemisele naiste ja meeste vahel, on sellel oluline mõju sugudevahelistele suhetele, mõjutades naiste ja meeste töövõimalusi, tööhõivet ning sotsiaalset kaasatust, samuti mõningal määral ühiskonna nägemust soorollidest ning ka naiste ja meeste turvalisust ja vägivalda ohvriks langemise ohtu.

Soolise võrdõiguslikkuse monitooringu andmetel kogevad naised tööelus meestest enam soost tingitud ebavõrdset kohtlemist ning võrreldes naistega usuvad mehed sagedamini, et naistel ja meestel on tööelus võrdsed võimalused (39% meestest ja naistest 25%). Monitooringu andmetel on palgatööd tegevatel naistel vähem võimalusi oma töötasu kujunemisel kaasa rääkida kui palgatöötajatest meestel – naiste puhul on sagedasem töötamine ametikohtadel, kus palk oli tööle asumisel juba ette kindlaks määratud. Samuti on naised meestega võrreldes vähem aldis küsima palgatõusu – viimase nelja aasta jooksul on palka juurde küsinud 44% meestest ja 32% naistest.²⁶ Seaduseelnõus ette nähtud tööandja kohustuste täpsustamine naiste ja meeste võrdõiguslikkuse valdkonnas ning järelevalve volituse andmine Tööinspeksioonile võrdse palga maksmise kohustuse täitmise üle avalikus sektoris aitavad kaasa naistele ja meestele võrdsete võimaluste edendamisele tööelus ning naiste sotsiaalmajandusliku ebavõrdsuse, vaesuse ja tõrjutuse vähendamisele.

Kuna tööandjaid suunatakse varasemast enam tähelepanu pöörama võrdse töö eest võrdse palga maksmisele nais- ja meestöötajatele, võib eelnõu ka laiemalt mõjutada ühiskonna nägemust soorollidest. Kuigi soolise võrdõiguslikkuse monitooringu järgi arvas 2016. aastal valdav osa küsitletutest (95%), et mehed ja naised peaksid saama sama töö eest võrdset töötasu, nõustusid enam kui pooled küsitletutest ka sellega, et tööandjad tasustavad meestöötajaid naistöötajatega võrreldes tavaliselt kõrgemalt, pidades mehi peretoihtjateks (60%) ning et naiste tööd väärtustatakse tavaliselt vähem kui meeste tööd (58%). Soolise palgalõhe vähenemine aitab laiema kaasa naiste ja meeste töö võrdsemale väärtustamisele ühiskonnas.

Eelnõu muudatustega kaasneb kaudne positiivne mõju naiste turvalisusele. Muudatused aitavad kaasa soolise palgalõhe vähenemisele, mis omakorda suurendab naiste majanduslikku sõltumatust oma partneritest. Erinevad uuringud näitavad, et üheks teguriks, mis takistab naistel vägivaldse

²⁶ *Ibid.*

paarisuhte lõpetamist, on majanduslik sõltuvus oma partnerist. 2016. aasta soolise võrdõiguslikkuse monitooringu andmetel on mõnest oma pereliikmest majanduslikult sõltuvad 18% meestest ja 27% naistest. Kui meeste puhul on kõige sagedamini tegu sõltumisega oma vanematest, siis naiste puhul on enamasti tegu sõltumisega oma abikaasast/elukaaslasest. Eelnõu muudatuste kaudu naiste majandusliku sõltumatuse suurendamine võib kaudselt ennetada ja vähendada ka naiste sattumist lähisuhtevägivalla ohvriks ning tagada naiste ja ühtlasi nendega koos elavate laste turvalisust.

Naiste majandusliku sõltumatuse suurendamise kaudu suurendatakse ühtlasi laste heaolu ning vähendatakse laste vaesusriski, arvestades, et suurimas vaesusriskis on Eestis ühe vanemaga leibkonnades kasvavad lapsed, kus leibkonna majanduslik toimetulek sõltub sageli üksnes last kasvatavast naisest.

Muudatuste sotsiaalse mõju ulatust võib pidada väikeseks, kuna sihtrühmal puudub tarvidus kohanemisele suunatud tegevusteks. Suurem tähelepanu võrdse palga maksmisele ning meeste ja naiste palkade erinevuste vähenemine võivad avaldada sihtrühmale mõju regulaarselt, mistõttu on mõju sagedus keskmine. Sihtrühma suurus on keskmine, kuna moodustab märkimisväärse osa Eesti elanikkonnast. Ebasoovitavaid mõjusid sihtrühma jaoks ei tuvastatud. Kokkuvõttes võib muudatuste sotsiaalset mõju pidada oluliseks.

Mõju majandusele

Mõju ettevõtete tegevusele

Täpsustused andmete kogumise ja töötajate informeerimise kohustuses aitavad tagada, et tööandjad peavad tegelema soolise palgaerinevuse teemaga, mis omakorda aitab neil saada teadlikuks võimalikest soolistest erinevustest personali- ja palgapoliitikas ning teha vajaduse korral korrektiive. Suurem tähelepanu võrdse tasustamise põhimõtetele, samuti registriandmetel põhineva digitaalse tööriista kasutuselevõtt suunavad tööandjaid üle vaatama nais- ja meestöötajate palkasid ning vajaduse korral palgalõhesid vähendama. Ettevõtete jaoks, kus ilmneb selgitamata palgalõhe, võib see kaasa tuua mõningase mõju tööjõukuludele.

Kuna järelevalvet võrdse palga maksmise kohustuse täitmise üle erasektoris ei toimu, on mõju ulatus ettevõtete jaoks pigem väike. Ennekõike aitavad muudatused ettevõtetel senisest efektiivsemalt ja mugavamalt täita juba praegu kehtivat kohustust analüüsida soolist palgalõhet enda organisatsioonis, mis aitab muuta palgasüsteemi läbipaistvamaks ning suurendada seeläbi töötajate rahulolu töökohal. Võrdse palga põhimõtte rakendamine võib ettevõttes toimuda regulaarselt, mistõttu on mõju sagedus keskmine. Kuigi Eestis oli 2016. aastal kokku 120 450 majanduslikult aktiivset ettevõtet (sh neist 24 986 FIE-d), kaasneb muudatustega mõju ettevõtte tegevusele neist tõenäoliselt vaid osades ehk mõju sihtrühma suurus on keskmine. Kokkuvõttes on majanduslik mõju ettevõtetele oluline.

Euroopa soolise võrdõiguslikkuse instituut (EIGE) on teinud uuringu, kus analüüsiti soolise võrdõiguslikkuse edendamise mõju majandusele.²⁷ Uuringu tulemused näitasid, et Euroopa Liidus tervikuna kasvaks soolise võrdõiguslikkuse edendamisega majanduse koguprodukt 12% aastaks 2050. Soolise võrdõiguslikkuse edendamise mõju liikmesriikides on erinev. Soomes ja Rootsis on tänu olemasolevale praktikale ja pikale soolist võrdõiguslikkust väärtustavale ajaloole mõju pigem väike. Eestis on mõju ulatust hinnatud keskmiseks. Tööturu ebavõrdsuste ja soolise palgalõhe

²⁷ <http://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/policy-areas/economic-and-financial-affairs/economic-benefits-gender-equality>

vähendamine omab olulist mõju Euroopa majandusele. Teiste seas nimetab EIGE õiguslike meetmete rakendamist soolise palgalõhe vähendamiseks üheks olulisemaks sekkumismeetmeks.

Mõju Eesti tööandjate halduskoormusele

Eelnõu mõjutab erinevalt era- ja avaliku sektori tööandjate halduskoormust. Kuna erasektoris ei toimu järelevalvet võrdse palga maksmise kohustuse üle ega kaasne sellega seotud ettekirjutusi TI poolt, on erasektoris lisanduvad kohustused seoses seaduseelnõuga ka väiksemad kui avalikus sektoris, kus muudatustega kaasneb tööandjate jaoks rohkem kohustusi. Samas on enamik eelnõus ette nähtud kohustusi varasemate kohustuste täpsustused või täiendused.

Nii era- kui avalikus sektoris võib infokohustuste täitmisest tingitud koormus suureneeda seoses sellega, et eelnõuga täpsustatakse tööandjatele juba kehtivat andmete soopõhise kogumise kohustust ning sätestatakse, et soopõhiseid andmeid tuleb koguda personali koosseisu kohta organisatsioonide eri tasanditel ja ametigruppides, töötajate palga või töötasu ning hüvitiste ja hüvede kohta, mida töötajad tööandjalt oma töö eest otseselt või kaudselt saavad, teenistussuhte või lepingu liigi ning tööaja kohta. Andmete kogumise kohustus kehtib juba aastast 2004, kuid seni ei ole täpsustatud, milliseid andmeid tööandjaid peavad koguma. Täpne loetelu aitab seega tööandjatel edaspidi andmete kogumise kohustust edukamalt täita.

2015. aastal tehtud uuringust soolise võrdõiguslikkuse rakendamisest tööandjate seas²⁸ ilmneb, et statistiliste andmete kogumine personali kohta ei ole väga levinud. Vaid 38% tööandjatest kogub andmeid töötajate töötasu kohta. Andmeid kogub soopõhiselt, mis võimaldaks võrrelda naiste ja meeste palkasid, vaid 20% tööandjatest. Palgaandmeid soopõhiselt koguvatest tööandjatest on 20% kasutanud neid meeste ja naiste keskmise töötasu võrdlemiseks oma organisatsioonis. Eelnõu muudatused suunavad tööandjaid varasemast enam ettenähtud statistilisi andmeid koguma.

Lisaks andmete kogumise kohustusele on tööandjatel kohustus anda regulaarselt, kuid (eelnõu kohaselt) mitte harvem kui üks kord kahe aasta jooksul, töötajatele ja nende esindajatele asjakohast teavet meeste ja naiste võrdse kohtlemise kohta organisatsioonis ning võrdõiguslikkuse edendamiseks kasutusele võetud meetmetest, sh (eelnõu kohaselt) informatsiooni nais- ja meestöötajate keskmise palga või töötasu ning tööga seonduvalt makstavate hüvitiste ja antavate hüvede võrdlust organisatsioonis kasutatavate ametigruppide kaupa.

Et muuta tööandjate jaoks naiste ja meeste võrdõiguslikkuse hindamist lihtsamaks, luuakse infotehnoloogiline tööriist (palgalõhe spidomeeter), mis annab registriandmete põhjal informatsiooni soolise palgalõhe kohta kõigile organisatsioonidele (esmane palgaandmete analüüs). Kui avaliku sektori puhul on esmase palgaandmete analüüsi tulemused nähtavad nii tööandjale kui TI-le, siis erasektori puhul on tulemused kättesaadavad üksnes tööandjale.

Palgalõhe vähendamise eesmärgil sätestatakse eelnõus, et TI hakkab tegema kümne ja enama töötajaga avaliku sektori organisatsioonides järelevalvet naistele ja meestele sama või võrdväärse töö eest võrdse palga maksmise kohustuse täitmise üle. Kui esmase palgaandmete analüüsi tulemuste alusel tekib kahtlus, et tööandja ei maksa sama või võrdväärse töö eest naistele ja meestele võrdset tasu, võib TI teha avaliku sektori tööandjale ettekirjutuse, mille kohaselt tuleb tööandjal teha võrdse palga audit. Võrdse palga audit koosneb palgaandmete soopõhisest

²⁸ Turk, Pirjo; Anniste, Kristi; Masso, Märt; Karu, Marre; Kriger, Tatjana 2015. Soolise võrdõiguslikkuse seaduse rakendamisest ja indikaatorite väljatöötamine seaduse mõjude hindamiseks. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis. Veebis: http://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Uuringu_ja_analuusid/Sotsiaalvaldkond/uuringuaruanne.pdf

analüüsist, ilmnenuid sooliste erinevuste põhjuste väljaselgitamisest ning vajaduse korral tegevuskava väljatöötamisest ja rakendamisest erinevuste kaotamiseks.

Võrdse palga auditi tegemiseks pakub TI tööandjatele nõu ja tuge. TI konsultandid, kes on saanud vastava väljaõppe, pakuvad vajaduse korral tööandjatele võrdse palga auditi tegemisel omapoolset abi. TI-poolne tugi tagab, et tööandjatel on võimalus oma organisatsiooni soopõhiselt analüüsides abi saada ekspertidelt ning viia muudatusi ellu vähesema halduskoormusega.

Kokku oli Statistikaameti andmetel avalikus sektoris 2016. aastal 2615 organisatsiooni (neist 244 riiklikku ja 2371 kohaliku omavalitsuse organisatsiooni). Kümne ja enama töötajaga oli neist 1663, moodustades 64% kõigist avaliku sektori organisatsioonidest.

Kuna suures osas täpsustatakse seaduseelnõuga juba olemasolevaid kohustusi, ei nõua muudatustega kohanemine sihtrühmalt suurt jõupingutust ega igapäevase töökorraldusliku rutiini muutmist, mistõttu on muudatuste mõju ulatus tööandjate jaoks pigem väike. Avalikus sektoris võib mõju ulatus olla mõnevõrra suurem, kuna võib lisanduda tegevusi, mis eeldavad kohanemist (võrdse palga auditi tegemine). Kuna aga tööandja peaks juba praegu faktipõhiselt veenduma, et naised ja mehed saavad sama või võrdväärse töö eest võrdset tasu, ei tohiks muudatused sihtrühma igapäevaseid toiminguid oluliselt mõjutada.

Mõju riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste asutuste korraldusele

Järelevalvet meeste ja naiste võrdväärse töö eest võrdse palga maksmise kohustuse täitmise üle hakkab tegema TI. Seega puudutavad eelnõu muudatused peamiselt ühte riigiasutust.

TI töökoormus suureneb seoses kontaktivaba eelkontrolli tegemisega avalikus sektoris. Samuti antakse TI-le õigus kohustada avaliku sektori tööandjat nn võrdse palga auditit tegema ainult juhul, kui esmane palgaandmete analüüs loob aluse eeldada, et tööandja rikub võrdse palga põhimõtet. Palgaauditi tegemise ajal pakub TI tööandjale nõu ja tuge. Lisaks hakkab TI nõustama ka neid tööandjaid, kes omal algatusel oma organisatsioonis palgaauditit teevad ja selleks TI-lt abi paluvad.

Seoses uute ülesannetega ning töökoormuse suurenemisega kaasnevad TI jaoks ka kulud palgale, koolitusele, teavitusele ja IT-investeeringutele, mida on täpsemalt kirjeldatud seletuskirja 7. punktis.

Kuna TI jaoks kaasnevad eelnõuga täiendavad ülesanded ning tekib vajadus kohanemisele suunatud tegevusteks (nt kontaktivaba eelkontrolli tegemine), on mõju ulatus keskmine. Samuti on mõju sagedus keskmine, kuna järelevalvet hakatakse tegema regulaarselt. Kokkuvõttes võib muudatustest tulenevat mõju hinnata riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste asutuste korraldusele oluliseks.

Mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele

Suhted välisriikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega

Riigi välissuhetega seonduvalt mõjutavad eelnõu muudatused mõningate kohustuste täitmist, mida Eesti riik on soolise võrdõiguslikkuse tagamisel ja edendamisel võtnud. Nii on Eesti riik ennast erinevate rahvusvaheliste lepingute ja dokumentidega, sh ÜRO konventsioon naiste diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise kohta, Pekingi deklaratsioon ja tegevuskava,

rahvusvahelise tööorganisatsiooni ILO asjakohased konventsioonid, Euroopa parandatud ja täiendatud sotsiaalharta, Euroopa Liidu direktiivid jms, sidudes kohustunud tagama naiste õiguste kaitse ja edendama soolist võrdõiguslikkust. Nimetatud muudatused aitavad kaasa nende kohustuste täitmisele, eeskätt alavaldkondades, mis puudutavad naiste tööhõivet ning majanduslikku toimetulekut.

Muudatuste koondmõju ettevõtete ja/või kodanike halduskoormusele

Muudatustega kaasneb mõningane halduskoormus tööandjate jaoks. Täpsemalt on halduskoormuse suurus kirjeldatud majanduslike mõjude peatükis.

7. Seaduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud

Seaduse rakendamisega kaasnevad otsesed kulud eelkõige Sotsiaalministeeriumile (SoM), TI-le ja Tervise ja Heaolu Infosüsteemide Keskusele (TEHIK).

Eelnõul on mõju riigieelarve kuludele. Esmase palgaandmete analüüsi ja võrdse palga auditi läbi viimiseks on vajalik TI baasil võrdse palga kompetentsikeskuse arendamine (töötajate koolitamine ja kompetentsi tõstmine). Lisaks kaasnevad andmekogu arendamisega seonduvad kulud esmase palgaandmete analüüsi automatiseeritud läbi viimiseks. Eelnõus ette nähtud eesmärkide saavutamiseks on planeeritud ka teavitustegevused ja muud toetavad tegevused.

TI võrdse palga kompetentsikeskuse arendamise kulu on hinnanguliselt 2020. aastal 413 000 eurot ja perioodil 2021-2022 350 000 eurot aastas. Andmekogu arenduseks tarvilikud kulud on hinnanguliselt 200 000 eurot. IT arendusteks on esitatud taotlus Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi avatud taotlusvooru („Ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskava 2014–2020” prioriteetsete suuna „Haldusvõimekus” meetme „Avalike teenuste pakkumise arendamine” tegevuse „Olemasolevate ja uute infosüsteemide nutikas arendamine (sh analüüs)” taotlusvoor). Andmekogu halduskulu TEHIK-le on aastas hinnanguliselt 30 000 eurot. Teavitustegevusteks ning muudeks toetavateks tegevusteks ette nähtud kulud on ligikaudu 165 000 eurot. Andmekogu halduskulude, teavitustegevuste ja TI võrdse palga kompetentsikeskuse tarbeks on esitatud RES 2019-2022 lisataotlus.

	2019. aasta	2020. aasta	2021. aasta	2022. aasta
Võrdse palga kompetentsikeskuse arendamine		413 000	350 000	350 000
IT investeeringud ja halduskulud	200 000	30 000	30 000	30 000
Teavitus- ja muud toetavad tegevused		165 000		
Kulud kokku:	200 000	608 000	380 000	380 000

8. Rakendusaktid

Käesoleva eelnõu raames muudetakse järgmisi rakendusakte:

- sotsiaalministri 17. oktoobri 2007. a määrus nr 67, [Tööinspektsiooni põhimäärus](#) (RT I, 23.12.2017, 26);
- tervise- ja tööministri 22. juuli 2014. a määrus nr 47, [Töökeskkonna andmekogu põhimäärus](#) (RT I, 23.07.2014, 6).

9. Seaduse jõustumine

Eelnõu jõustub 1. juulil 2020. aastal, et jätta nii tööandjatele kui TI-le aega järelevalve rakendamiseks ettevalmistuste tegemiseks.

10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu edastatakse kooskõlastamiseks kõikidele ministeeriumitele.

Samuti saadetakse eelnõu arvamuse avaldamiseks Tööinspektsioonile, Maksu- ja Tolliametile, Tööandjate Keskliidule, Eesti Ametiühingute Keskliidule, Eesti Personalijuhtimise Ühingule, Teenistujate Ametiliitude Keskorganisatsioonile TALO, Eesti Kaubandus-Tööstuskojale, Andmekaitse Inspektsioonile, Eesti Naisuurimus- ja Teabekeskusele, Eesti Naisteühenduste Ümarlauale, Eesti Naiste Koostööketile, soolise võrddõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinikule, Eesti Maaomavalitsuste Liidule, Linnade Liidule ja MTÜ BPW Estoniale.

Algatab Vabariigi Valitsus „...“ „.....“ 2018. a.

(allkirjastatud digitaalselt)

.....
.....

Soolise võrdõiguslikkuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskirja lisa

MÄÄRUSE KAVAND

EELNÕU

Tervise- ja tööministri 22. juuli 2014. a määruse nr 47 „Töökeskkonna andmekogu põhimäärus“ muutmine

Määrus kehtestatakse tervishoiu ja tööohutuse seaduse § 24¹ lõike 5 alusel.

§ 1. Tervise- ja tööministri 22. juuli 2014. a määruses nr 47 „Töökeskkonna andmekogu põhimäärus“ tehakse järgmised muudatused:

1) paragrahvi 4 täiendatakse punktidega 19 ja 20 järgmises sõnastuses:

„19) esmase palgaandmete analüüsi kohta;

20) võrdse palga auditi kohta.“;

2) paragrahvi 12 täiendatakse lõikega 8 järgmises sõnastuses:

„(8) Vastutav töötleja tagab tööandjale juurdepääsu esmasele palgaandmete analüüsile ja võrdse palga auditile tema organisatsiooni kohta.“.

§ 2. Määrus jõustub 1. jaanuaril 2022. a.

(allkirjastatud digitaalselt)

Jevgeni Ossinovski
tervise- ja tööminister

(allkirjastatud digitaalselt)

Marika Priske
kantsler

MÄÄRUSE KAVAND

EELNÕU

Sotsiaalministri 17. oktoobri 2007. a määruse nr 67 „Tööinspektsiooni põhimäärus“ muutmine

Määrus kehtestatakse Vabariigi Valitsuse seaduse § 42 lõike 1 ja § 49 lõike 1 punkti 10 alusel.

§ 1. Sotsiaalministri 17. oktoobri 2007. a määruses nr 67 „Tööinspektsiooni põhimäärus“ tehakse järgmised muudatused:

1) paragrahvi 1 lõige 1 sõnastatakse järgmiselt:

„(1) Tööinspektsioon on Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas tegutsev valitsusasutus, mis teeb riiklikku ja haldusjärelevalvet ning kohaldab riiklikku sundi seaduses ette nähtud alustel ja ulatuses.“;

2) paragrahvi 12 punkti 1 täiendatakse peale sõna „uurimisel“ tekstiosaga „; esmase palgaandmete analüüsi ja võrdse palga auditi järelevalve kavandamine ja tegemine“.

§ 2. Määrus jõustub 1. jaanuaril 2022. a.

(allkirjastatud digitaalselt)
Jevgeni Ossinovski
tervise- ja tööminister

(allkirjastatud digitaalselt)
Marika Priske
kantsler