

Riigikogu põhiseaduskomisjon  
Lossi plats 1a  
15165 Tallinn

Meie 30.01.2019 nr 4/25

### **Arvamuse esitamine soolise võrdõiguslikkuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse (683 SE) eelnõu kohta**

Lugupeetud Marko Pomerants!

Vabariigi Valitsus esitas 24.08.2018 Riigikogule soolise võrdõiguslikkuse seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (edaspidi eelnõu), mille esimene lugemine lõpetati 26.09.2018 ja mille järel on toimunud arutelud komisjonis.

Sotsiaalministeerium esitas 15.01.2019 eelnõu muudatusettepanekud, mis muudavad olulises mahus eelnõu esimese lugemise sõnastust, kuid mille kohta ei ole komisjon küsinud huvigruppide arvamusi.

Eesti Kaubandus-Tööstuskoda (edaspidi: Kaubanduskoda) on esitanud varasemalt oma ettepanekuid konkreetsele eelnõule selle menetlemise mitmes etapis. Käesolev kiri ei tühista varem esitatud ettepanekuid. Järgnevalt esitame oma seisukohad eelnõu kohta.

**Kaubanduskoda ei toeta eelnõud sellisel kujul, sest see ei aita kaasa soovitud muutustele. Muudatusettepanekud pigem tekitavad segadust ega täida oma eesmärki parandada uue regulatsiooni kompaktsust ja arusaadavust. Lisaks toovad muudatused aga tööandjatele juurde halduskoormust ning nende vajalikkuses on põhjust kahelda. Leiame, et eelnõukohased muudatused ei ole sobivad ega proportsionaalsed, vaid ressursimahukad ning suure tõenäosusega ei lahenda struktuursemaid probleeme.**

Siinjuures toetavad Kaubanduskoda seisukohta ka alljärgnevad asjaolud:

- Praxis on oma 2010. a. uuringus tuvastanud fakti, et 85% Eesti soolisest palgalõhest on selgitamata – ehk selline, mida olemasolevad statistilised andmed põhjendada ei suuda.
- Eesti riik on üks rahastaja kolme aastases alles algavas uuringus (eelarvega 615 789 euro), mis keskendub soolise palgalõhe vähendamisele. Uuringu “Soolise palgalõhe vähendamine” eesmärk on parandada teadmisi palgalõhe kujunemisest, eesmärgiga vähendada selle selgitamata osa ja teaduslikult välja töötada vahendid ning võimalikud lahendused palgalõhe vähendamiseks.



- Sooline palgalõhe on aastate jooksul vähenenud. Selle üheks põhjuseks on üldine palgajaotuse ühtlustumine ehk kõrgemate ja madalamate palkade erinevuse vähenemine.
- Sarnasel töökohal makstava palga erinevus pelgalt diskrimineerimisest oleks tööandjale kallis. Kui keegi soovib palgata meest ainult selle pärast, et tegemist on mehega, siis peab ta maksma selle eest kulu, milleks on palgalõhe. Soolise diskrimineerimise hind tööandjale on keskmiselt 3000 eurot aastas, sest just nii palju erinevad makse arvesse võttes mehe ja naise tööjõukulu samal ametialal.<sup>1</sup>
- Kuigi sooline palgalõhe on Eestis suur, on mõned võrdõiguslikkuse näitajad Eestis päris head. Eurostati 2017 avaldatud andmete järgi on Eestis vähemalt 10 töötajaga ettevõtete ja asutuste (välja arvatud põllumajanduses ja avalikus halduses) juhtidest 42% naised – see on üks Euroopa kõrgemaid näitajaid<sup>2</sup>.

Seetõttu jääb arusaamatuks, miks on vaja kehtestada muudatused eelnõus toodud kujul olukorras, kus soolise palgalõhe põhjused on välja selgitamata, vahendid ja võimalikud lahendused palgalõhe vähendamiseks on välja töötamata, muudatustega kaasnevad mõjud hindamata ning jättes arvestamata mitmete naisorganisatsioonide, Kaubanduskoja, Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku, Tööstajate Keskliidu, Eesti Linnade ja Valdade Liidu jt arvamust avaldanud organisatsioonide kriitikat eelnõu suhtes.

## I Tööstajate kohustus teavitada töötajaid meeste ja naiste võrdsest kohtlemisest

**Eelnõu § 1 punktiga 4 (eelnõu esialgses versioonis punkt 3)** muudetakse soolise võrdõiguslikkuse seaduse § 11 lg 1 p 6 ja sõnastatakse järgmiselt:

*„6) andma vähemalt üks kord kahe aasta jooksul töötajatele või nende esindajatele asjakohast faktipõhist teavet naiste ja meeste võrdse kohtlemise kohta organisatsioonis ning soolise võrdõiguslikkuse edendamiseks rakendatud meetmetest. Nimetatud teave peab olulises osas olema antud taasesitamist võimaldavas vormis.“;*

Kehtivas soolise võrdõiguslikkuse seaduses (§ 11 lg 6 p 1) on kirjas, et tööstaja peab andma regulaarselt töötajatele ja/või nende esindajatele asjakohast teavet meeste ja naiste võrdse kohtlemise kohta organisatsioonis ning võrdõiguslikkuse edendamiseks kasutusele võetud meetmetest.

Eelnõu seletuskirja kohaselt ei taga praegune regulatsioon piisavalt tihedat informeerimist ega tähelepanu soolise võrdõiguslikkuse edendamise vajadusele organisatsioonides.

Seletuskirjas on viidatud Praxise küsitluse tulemustele, mille kohaselt on vaid 6 protsenti tööstajatest andnud töötajatele infot meeste ja naiste olukorra kohta organisatsioonis. Kaubanduskojale jääb arusaamatuks, kuidas aitab plaanitav muudatus seda protsenti suurendada. Kaubanduskoja hinnangul tuleb välja selgitada

<sup>1</sup> Tööturu olukord 2016. <https://www.eestipank.ee/blogi/sooline-palgalohe-eestis-probleem-kuid-see-ei-tulene-pelgalt-diskrimineerimisest>

<sup>2</sup> <https://www.eestipank.ee/blogi/sooline-palgalohe-eestis-probleem-kuid-see-ei-tulene-pelgalt-diskrimineerimisest>

põhjused, miks ei täida paljud tööandjad seda kohustust. Seejärel on võimalik hinnata, kas ja millist regulatiivset või mitteregulatiivset muudatust on vaja teha.

Võimalik, et üheks teavitamiskohutuse mittetäitmise põhjuseks on asjaolu, et tööandjad ja töötajad ei ole teadlikud sellest kohustusest. Sellisel juhul ei ole abi seaduse muutmisest, vaid vaja on panustada nii töötajate kui ka tööandjate teadlikkuse tõstmisele. Teiseks põhjuseks võib olla asjaolu, et tööandjad ei tea täpselt, millist teavet tuleb töötajatele esitada ehk kuidas tuleb seda kohustust täita. Sellisel juhul võiks riik olla abiks tööandjatele. Näiteks võiks riik tööandjaid senisest rohkem nõustada ja anda juhiseid kohustuse täitmiseks. Kolmandaks põhjuseks võib olla see, et kohustuse täitmisega kaasnev aja- ja rahakulu ei ole proportsionaalne kohustuse täitmisest saadavaga kasuga. Sellisel juhul peab riik mõtlema, kas ja milliste muude meetmetega on võimalik sama eesmärki täita. Neljandaks põhjuseks võib tõenäoliselt olla see, et keskmine Eestis tegutsev ettevõtte (kus on töötajaid) on lihtsalt nii väike (ca 7 töötajat), kus palgad lepitakse kokku ilma ametigruppe või isegi konkreetseid ametikohti määramata ja grupeerimata ning kahte sarnaseid ülesandeid täitvat töötajat ei pruugigi ettevõttes olla, keda omavahel oleks kohane võrrelda. Sellisel juhul tuleks enne üleüldise täiendava kohustuse panemist teha selgeks, milliste karakteristikutega ettevõttes on sellised meetmed üldse teoreetiliselt mõjusad ning, kus need ilmselt mingitki mõju ei avalda, kuid tekitavad juurde bürokraatiat ja süvendavad seeläbi veelgi vastumeelust nõuete täitmisele.

**Kaubanduskoda on sellele muudatusele vastu, sest kui asendada regulaarne teavitamiskohustus kohutusega anda teavet vähemalt üks kord kahe aasta jooksul, siis see ei lahenda tänast probleemi ehk ei pane senisest rohkem tööandjaid teavitamiskohustust täitma.**

**Eelnevalt tulenevalt teeme ettepaneku jätta eelnõust välja § 1 p 4 (eelnõu esialgses versioonis p 3).**

**Eelnõu § 1 punktiga 5 (eelnõu esialgses versioonis punkt 4) täiendatakse SoVS § 11 lõikega 11 järgmiselt:**

*„(11) Kümne ja enama töötajaga organisatsioonis peab käesoleva paragrahvi lõike 1 punkti 6 alusel antav teave muu hulgas sisaldama organisatsiooni naistöötajate keskmise palga või töötasu ning tööga seonduvalt makstava muu individuaalse tasu ja hüvitise ning rahalisse väärtusesse arvatud antava hüve osakaalu protsendina meestöötajate vastavast keskmisest sama ja võrdväärset tööd tegevate töötajarühmade kaupa. Kui vähemalt ühte töötajarühma kuulub vähem kui viis töötajat, avaldatakse andmed naiste ja meeste osakaalude kohta erinevates tasustamisgruppides või palgadetsiilides.“;*

Selgituse kohaselt piiratakse kohustuse subjektiks olevate tööandjate hulka vastavalt nende suurusele. Organisatsiooni töötajate arvu piiri kehtestamisel on võetud eeskujuks eelnõuga sätestatava § 11<sup>2</sup> lõikes 1 esitatud piirang. Selguse huvides on mõiste „üldistatud võrdlus“ asemel täpsustatud, et teavet peab esitama organisatsiooni naistöötajate keskmise palga jm osakaaluna meestöötajate vastavast tasukategooriast.

Pakkumaks tööandjatele suuremat paindlikkust ja parandamaks kooskõla eelnõu erinevate sätete mõtte ja eesmärgi vahel, tehakse ettepanek asendada viide tööperedele, ameti- või teenistusgruppide viitega sama ja võrdväärset tööd tegevatele töötajarühmadele.

**Kaubanduskoda ei pea eelnõu § 1 punktis 5 (eelnõu esialgses versioonis punkt 4) toodud muudatust mõistlikuks ja näeb selle muudatuse juures mitmeid negatiivseid mõjusid.**

- Kaubanduskoda pooldab muudatust, millega piiratakse kohustuse subjektiks olevate tööandjate hulka vastavalt nende suurusele ja kohustus ei laiene enam kõikidele tööandjatele. Kaubanduskojale jääb arusaamatuks, miks on organisatsiooni töötajate arvu piiri kehtestamisel võetud aluseks kümne või enama töötajaga organisatsioonid. Seletuskirjas on toodud välja eelnõu seotus Euroopa Komisjoni 7. märtsi 2014. a soovitusega (C(2014) 1405 final) naiste ja meeste võrdse palga põhimõtte tugevdamiseks läbipaistvuse abil. Samas on eelnimetatud soovitusel ettepanek rakendada ühe meetmena vähemalt 50 töötajaga tööandjate kohustus informeerida töötajaid, nende esindajaid ja sotsiaalpartnereid regulaarselt keskmisest palgast soopõhiselt ning töötajate kategooriate või ametikohtade kaupa.
- Mida tähendab sisuliselt eelnõu tekst: *Kui vähemalt ühte töötajarühma kuulub vähem kui viis töötajat, avaldatakse andmed naiste ja meeste osakaalude kohta erinevates tasustamisgruppides või palgadetsiilides? Kas Kaubanduskoda saab selle mõttest õigesti aru, et kui organisatsioonis (kus on näiteks 10 erinevat töötajarühma) on vähemalt ühes töötajarühmas vähem kui viis töötajat, avaldatakse kogu organisatsioonis andmed naiste ja osakaalude kohta erinevates tasustamisgruppides või palgadetsiilides? Kas mõiste „töötajarühm“ on kusagil defineeritud? Tööandjate jaoks on oluline üheselt mõista, milliseid andmeid nad peavad esitama hakkama.*
- Muudatuse rakendamisel ei kohelda kõiki töötajaid võrdselt. Näiteks kui ühte töötajarühma kuulub üksteist töötajat, kelle hulgas on üks naine ja kümme meest, siis on naise töötasu organisatsiooni siseselt kõigile teada, kuid meestöötajate kohta on avaldatud vaid kümne töötaja keskmine palk. Kindlasti leidub ka näiteid, kus on avalik vaid ühe meestöötaja töötasu. Lisaks on Eestis palju organisatsioone, kus ühel ametikohal töötab vaid üks inimene. Kaubanduskoda hinnangul võib muudatuse tulemusena kümnete tuhandete kui mitte sadade tuhandete töötajate töötasu muutuda organisatsiooni sees avalikuks. Paraku ei ole sellist mõju ning selle mõju ulatust eelnõu koostajad üldse analüüsinud.
- Leiame, et väga paljudes organisatsioonides ei ole täiendava teabe esitamisest kasu, sest eri soost töötajaid, kes teevad sama või võrdväärset tööd töötajarühmade kaupa, ei pruugi väga palju olla. See tähendab, et andmete töötajatele avaldamise korral ei ole paljudel juhtudel võimalik meeste ja naiste töötasu võrrelda. Seega ei täida muudatus oma peamist eesmärki ehk ei aita kaasa naistele ja meestele sama või võrdväärse töö eest võrdse palga



maksmise nõude rakendumisele. Seetõttu pole avaldatavad töötasu andmed võrreldavad ning tekitaksid lihtsalt segadust.

- Muudatusega kaasneb kümne või enama töötajaga ettevõtjatele täiendav halduskoormus, sest täna puudub tööandjal kohustus saata töötajatele teavet mees- ja naistöötajate keskmise töötasu kohta töötajarühmade kaupa. Kuigi ettevõtjatel on vajalikud andmed olemas, kaasneb täiendav ajakulu nende andmete süstematiseerimise ja koondamisega. Eelnõu koostajad ei ole aga halduskoormuse kasvu hinnanud. Kaubanduskoda on seisukohal, et enne iga muudatuse sisseviimist, millega kaasneb ettevõtjatele halduskoormuse kasv, tuleb mõju hinnata. Ka Euroopa Komisjoni soovitusel on välja toodud, et rakendatavad meetmed peavad olema sobivad ja proportsionaalsed.

## II Soopõhiste andmete kogumine

**Eelnõu § 1 punktidega 7, 8 ja 9 (eelnõu esialgses versioonis p 5 ja 6)** muudetakse ja täiendatakse soolise võrdõiguslikkuse seaduse § 11 lg 2 ja 3 järgmises sõnastuses:

„(2) Tööandja kogub ja säilitab töötajate kohta majandusaasta lõikes seitse aastat soopõhiseid statistilisi andmeid viisil, mis võimaldab tööandjal endal ja vajaduse korral asjaomastel institutsioonidel saada mõistliku aja jooksul ühe tööandja piires isikustamata

ülevaade soolise võrdõiguslikkuse olukorrast organisatsioonis ja jälgida ning hinnata võrdse kohtlemise põhimõtte ja soolise võrdõiguslikkuse edendamise kohustuse järgimist töösuhetes.“;

„(3) Käesoleva paragrahvi lõikes 2 nimetatud andmed on eelkõige järgmised:

- 1) töötajate koosseis organisatsiooni eri tasanditel ja töötajarühmades;
- 2) keskmine palk või töötasu nende erinevate osade lõikes;
- 3) keskmine muu töötamisega seoses makstav individuaalne tasu, hüvitis ja rahalisse väärtusse arvutud antav hüve, mida töötaja tööandjalt oma töö eest otseselt või kaudselt saab, nende liikide lõikes;
- 4) teenistussuhte või lepingu liik;
- 5) kokkulepitud tööaeg, samuti tehtud ületundide, öisel ajal töötatud tundide ja valveaja tundide arv.“;
- 6) organisatsioonisisese liikumised töötajarühmade vahel;
- 7) tööle kandideerinud ja tööle võetud naiste ja meeste arv ja osakaal organisatsiooni eri tasandite ja töötajarühmade lõikes.“;

**Kaubanduskoja hinnangul puudub vajadus reguleerida seadusega või määrusega, milliseid soopõhiseid andmeid peab tööandja koguma. Juhime tähelepanu sellele, et juba täna peavad tööandjad koguma ning erinevatele riigiasutustele esitama infot, mis võimaldab tööandjal ja ka asjaomasel institutsioonil hinnata võrdse kohtlemise põhimõtte järgmist töösuhetes.**



### **Seetõttu ei pea me vajalikuks soolise võrdõiguslikkuse seaduse § 11 täiendamist lõikega 3.**

Kõik tööandjad annavad iga kuu TSD-vormil Maksu- ja Tolliametile teada, kui suur on töötajate töötasu. TSD-l märgitakse ka töötajate töökoormus. Lisaks peavad tööandjad enne töötaja tööle asumist tegema kanade töötamise registrisse, kuhu tuleb muu hulgas märkida töötamise liik. Kaubanduskojale teadaolevalt tehakse peagi õigusaktides ka muudatus, mille kohaselt tuleb tööandjal iga töötaja kohta töötamise registrisse kanda ka ametikoht. Kaubanduskojale jääb arusaamatuks, miks on vaja lõikes 3 viidatud loetelu seaduses välja tuua. Lisaks on seda loetelu oluliselt täiendatud erinevate andmetega, mida ei ole huvigruppidega kooskõlastatud ning mille kohta ei ole ka seletuskirjas viidatud. Kuid mis kõige olulisem, mille vajalikkus on küsitav.

Kaubanduskoja hinnangul on soopõhiste andmete loetelu kehtestamise näol tegemist lubamatu ülereguleerimisega. Kaubanduskojani ei ole jõudnud teavet selle kohta, et tööandjad vajavad riigipoolset loetelu soopõhiste andmete kohta, mida nad peavad kindlasti koguma.

Samuti on teadmata, kas nii detailne ja mahukas kohustus kehtib või kehtiks veel mõnes Euroopa Liidu liikmesriigis.

Lisaks ei ole üheselt mõistetav, mida tähendab tööle kandideerinud ja tööle võetud naiste ja meeste arv ja osakaal organisatsiooni eri tasandite ja töötajarühmade lõikes.

Samuti ei ole eelnõu muudatustes selgitatud, miks on vaja üldse koguda andmeid tööle kandideerinud ja tööle võetud naiste ja meeste arv ja osakaalu kohta organisatsioonis.

Sellisel kujul andmete kogumine on väga koormav. Eriti sektorites, kus on suur tööjõuvoolavus (näiteks kaubandus). Mis on sellise andmete kogumise eesmärk? See ei näita ju automaatset diskrimineerimist kui tööle on kandideerinud ka mõni mees, aga töökoha on saanud naisterahvas. Igal värbamisel hinnatakse lisaks soole ka väga palju muid olulisemaid tingimusi sh tööotsija pädevust antud ametikohale.

Praxise poolt läbiviidud uuringus soolise palgalõhe kohta on jõutud järeldusele, et võttes arvesse erinevaid argumente sh teiste Euroopa riikide näitel, ei ole sellisel kujul andmete kogumise kohustuslikuks muutmine tõenäoliselt otstarbekas.<sup>3</sup> Eelkõige just võrdväärse töö määramine, et võimaldada tööandjal ja ka asjaomasel institutsioonil hinnata võrdse kohtlemise põhimõtte järgmist töösuhetes, muudab ametikohtade hindamise keeruliseks ja mahukaks ettevõtmiseks. Sageli on organisatsioonides palju väga erinevate tööülesannete, vastutuse jm poolest erinevaid ametikohti. Selle kohustusega peaks kaasnema väga detailne ning põhjalik juhised selle kohta, mis on võrdväärne töö, kuidas seda täpselt, soopõhiselt hinnata ning kuidas võrdväärset tasu saavutada. Vastasel juhul ei anna andmete kogumine oluliselt juurde sellele olukorrale, mis on ilma selle meetmeta.

Lisaks kerkib üles küsimus meetme proportsionaalsuse kohta. Arvatav tulu selle meetme rakendamisele tuleneb sellest, et väheneb tööandja poolne diskrimineerimine ning ametikohtade väärtustamine muutub objektiivsemaks, eelduseks on aga, et selline

---

<sup>3</sup> Sooline palgalõhe Eestis. Poliitikameetmete analüüs. Praxis 2010 [http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2014/03/2010\\_Sooline\\_palgalõhe\\_poliitikameetmed.pdf](http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2014/03/2010_Sooline_palgalõhe_poliitikameetmed.pdf)

diskrimineerimine esineb. Märkimisväärselt suur halduskoormus aga rakendub kõikidele, nii diskrimineerivatele kui mittediskrimineerivatele tööandjatele.

**Kokkuvõtteks Kaubanduskoda ei toeta eelnõud sellisel kujul, sest see ei aita kuidagi kaasa soovitud muutustele. Toetame igati põhimõtet, et sama või võrdväärse töö eest tuleb meestele ja naistele maksta võrdset töötasu. Meie hinnangul ei ole aga sooline palgalõhe Eestis tingitud soolisest diskrimineerimisest, vaid põhjused peituvad mujal. Soolise palgalõhe peamise põhjusena näeme ühiskonnas väljakujunenud hoiakuid ja soorolle, mis omakorda tekitavad näiteks soolist segregatsiooni tööturul, mõjutavad haridusvalikuid ja takistavad töö- ja pereelu ühildamist. Kaubanduskoja hinnangul peaks riik rohkem tähelepanu pöörama eelnevalt väljatoodud probleemidele ning mitte liigselt keskenduma ja lootma vaid regulatiivsetele lahendustele.**

Loodame, et peate võimalikuks Kaubanduskoja ettepanekuid arvesse võtta.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/  
Mait Palts  
Peadirektor

Koostanud: Merike Koppel [merike.koppel@koda.ee](mailto:merike.koppel@koda.ee) 6040072