



Sotsiaalministeerium  
sm.dhs@sm.ee

Teie 14.05.2018

nr 1.2-2/37-9, SOM/18-0318

Meie 01.06.2018

nr 8-2/3552

### Vastuskiri soolise võrdõiguslikkuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõule

Tutvunud soolise võrdõiguslikkuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõuga, olen tõsiselt murelik seaduse eelnõu ebaselge sisu pärast. Raskesti on hoomatav, milliseid muutusi soovitakse tegevuskavade ja analüüsidega tegelikult saavutada ning millistel asjaoludel ja mille üle täpselt hakkaks Tööinspeksioon järelevalvet tegema ning kas selle tulemusel on oodatav mõju palgalõhe vähendamisele.

#### I Põhimõttelised märkused

**Kontrollitavate ring. Seaduse ajutine kehtivus ja järelhindamine.** Eelnõu eesmärk on vähendada palgalõhet meeste ja naiste vahel. Teen ettepaneku kaaluda nutikat õigusloomelist lahendust, mille kohaselt seaduse vastuvõtmise ja jõustamise vahel testitaks seaduse eesmärkide saavutamise võimalikkust kitsama sihtgrupi (nt ühe valitsusasutuse ja selle valitsemisala peal) ja seaduse edasine kehtivus seataks sõltuvusse selle jõustumisest 2 aasta järel toimuva järelhindamise tulemustest (nn *sunset clause*).

1. Järelhindamise käigus saab konkreetse (kindlaksmääratud) aja möödudes kontrollida, kas valitud vahendid on aidanud soovitud eesmarke täita. Eesmärgiks ei tohiks seada midagi, mille kohta hetkel andmeid ei ole, sest nii ei ole võimalik progressi mõõta (ja see ei anna mingit infot valitud meetmete efektiivsuse kohta). Lisaks peaks olema täiesti selge, kuidas on hetkeolukorda kaardistavad andmed, mida järelhindamise käigus tuleviku andmetega võrdlema hakatakse, mõõdetud (et olla kindel, et tulevikus tehakse võrdlus täpselt sama näitajaga). Seega palun seletuskirjas välja tuua mingi arvuline hinnang hetkeolukorra kohta (ning mida see näitaja täpselt mõõdab) ning eesmärk sama näitaja kohta 2022. aastaks, mille saavutamist järelhindamise käigus kontrollida.
2. Kuigi idee on vähendada soolist diskrimineerimist töösuhetes, laiendatakse eelnõuga juriidiliste isikute ringi, keda hakatakse hõlmama „avaliku sektori tööandja“ mõistega. Eelnõuga muudetakse avaliku sektori, sh riigi osalusega äriühingu – tööandja palgasüsteemid läbipaistvaks. Palgasüsteemide läbipaistvaks muutmine ehk teisisõnu riigi sunnil palgasüsteemide reformimine ei täida oma olemuselt (üksnes) soopõhise diskrimineerimise vähendamist, vaid tegemist on oluliselt laiema **ettevõtlusvabaduse (PS § 31)** piiranguga. Riigi sekkumine ettevõtlusesse sellisel määral ei ole lubatud ilma piisava legitiimsuse eesmärgita. Lisaks, paljud ettevõtted käsitlevad oma palgasüsteeme või alternatiivselt palkadega seonduvat infot **ärisaladusena**, mistõttu ametikohtade lõikes informatsiooni jagamine kõikidele töötajatele, on riigipoolne sund ettevõtte ärisaladuse avaldamiseks. Seletuskirjas on märgitud eelnõu eesmärgi all punktis 2 (lk 4), et kuna kõikidel tööandjatel on juba kohustus tagada naise ja meeste võrdne tasustamine võrdväärse töö eest, siis järelikult eelnõu ei piira ettevõtlusvabadust, vaid täpsustab kehtivat regulatsiooni. Seletuskirjaga

argumentatsiooniga ei saa nõustuda, kuna ettevõtlusvabaduse riive tekib äriühingutel, kes seaduse eelnõust lähtuvalt sunnitakse avaldama lepinguga kokkulepitud tingimusi.

3. **Eelnõu § 1 p 6 (SoVS § 11<sup>1</sup> I)** – Leian, et eelnõus sätestatud Tööinspektsiooni töökorraldus tuleks muuta selliselt, et kui Tööinspektsioon otsustab viia läbi palgaandete soopõhise võrdluse (SoVS § 11<sup>1</sup>) ning inspektsioonil tekib põhjendatud kahtlus, et tööandja kohtleb soopõhiselt töötajaid erinevalt palga alusel, siis pöördub ta tööandja poole selgituste saamiseks. Kui tööandja selgitustest ilmneb, et palgasüsteem on korraldatud selliselt, et see toob kaasa erineva kohtlemise naiste ja meeste vahel, peab tööandja andma teada, milliste meetmega ja millal ta palgasüsteemi tööperes korraldab viisil, mis lõpetab soopõhiselt inimeste ebavõrdse kohtlemise.
4. **Eelnõu § 1 p 6 (SoVS § 11<sup>1</sup> lg 3)** – eelnõuga täiendatakse seadust **soopõhise palgaandmete võrdluse avaldamise kohustusega**. Avaldatavad andmed kätkevad üksnes palga ja ametikoha andmeid, kuid puudu on andmed nõutava kvalifikatsiooni, täidetavate ülesannete, vastutuse ja muude palgaandmete suhtes olulist tähtsust omavate andmete kohta. Selliselt andmete avaldamine võib olla eksitav ja tuua kaasa moonutatud ettekujutuse tegelikust palgakorraldusest, sh riivata puudutatud isikute väärikust ja eraelu puutumatust.
5. **Eelnõu § 1 p 6 (SoVS § 11<sup>2</sup> lg 3)** – **objektiivne palgaerinevuse põhjendamine**. Palunseletuskirja täiendada näidetega, millisel juhul on tööandja selgitus oleks objektiivselt põhjendatud. Olen veendunud, et säte ei hakka toimima, sest erinevus põhjendatakse ära kasvõi isiksuslike või turuerinevustega (legaalne põhjendus). Tööperedes on palgad antud vahemikena (legaalne). Kokkuvõttes tsementeeritakse palgalõhe.
6. **Eelnõu § 1 p 8 (SoVS § 14<sup>2</sup>)** – **sunniraha**. Lisatav SoVS § 14<sup>2</sup> on ülearune ja eksitav, kuna viitab KorS § 24 lõikele 4. Viidatud säte kohaldub muu riikliku järelevalve erimeetme kohaldamisel tehtavale ettekirjutusele ja selle täitmisele, kuid eelnõus ei ole volitust selliste erimeetmete kohaldamiseks antud. Ilmselt mõeldi viidata KorS § 28 lõikele 4, kuid ka see oleks ülearune viide, kuna KorS kohaldub üldseadusena niikuinii. Teeme ettepaneku säte eelnõust välja jätta.

## II Mõjudega seonduvad märkused

7. Seletuskirja osas „eelnõu eesmärk“ öeldakse, et 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. Märgin, et seda ei saa pidada ammendavaks põhjenduseks väljatöötamiskavatsuse koostamata jätmise kohta. Väljatöötamiskavatsuse koostamata jätmist peab põhjendama lähtuvalt HÕNTE § 1 lõikest 2. Isegi, kui mingi probleemi lahendamine on kokku lepitud konkreetse meetodiga, on väljatöötamiskavatsuse koostamine muu hulgas vajalik selleks, et esitada vajalikke taustaandmeid, põhjendada valitud lahenduse eesmärgipärasust, tekitada arutelu lahenduse detailide üle, kaardistada ebasoovitavate mõjude riske ning koguda tagasisidet lahenduse efektiivsuse kohta. Lähtudes asjaoludest, et muudatused avaldavad olulist mõju nii avaliku sektori tööandjatele, Tööinspektsioonile kui ka avaliku sektori töötajatele ning eelnõule ei ole koostatud põhjalikku mõjuanalüüsi, ei ole väljatöötamiskavatsuse koostamata jätmist võimalik õigustada.
8. Seletuskirja **mõjude osas** on keskendutud hetkeolukorra kaardistamisele ning soovitud tulemuste esitamisele, samas puudub piisav tõestus veendumaks, et muudatus sellised tulemused kaasa toob. Soovitan täpsemalt määratleda kaasnevat halduskoormuse kasvu ning tähelepanu pöörata ka valitud vahenditega kaasnevate ebasoovitavate mõjude kaasnemise riskidele (kas võib olla, et valitud vahendid soodustavad ka mingil määral soolist palgalõhe või diskrimineerimist?).

## III Keelemärkused ja normitehnilised märkused

9. **Pealkiri** harilikult: *Soolise võrdõiguslikkuse seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus*

10. **Eelnõu § 1 p 1 (SoVS § 3 lg 2 p 3 ja 4)** – lisatavas punktis 3 tuleks mõista, et äriühingus osaleb riik või kohalik omavalitsus (nagu on nimetatud *riigi- või kohaliku omavalitsuse asutus*). Kui neid seob sidesõna *ja*, tähendab see, et ühingus peaksid korraga osalema mõlemad, nii riik kui ka kohalik omavalitsus. Teksti ühtsusest lähtuvalt vt SoVS § 9 lg 1, kus kasutatakse „riigi- ja kohalike omavalitsusüksuste asutused“. Seega soovitan kasutada *ja* asemel *või* ja sõnastada: *avaliku sektori tööandja on riigi- või kohaliku omavalitsuseüksuse asutus, Eestis registreeritud riigi või kohaliku omavalitsuse osalusega äriühing, riigi või kohaliku omavalitsuse asutatud sihtasutus ja mittetulundusühing ning avalik-õiguslik juriidiline isik*. Vrd HKTS § 14.

Lisatavas punktis 4 oleks loogiline nimetada *meeste ja naiste palk*, sest loetelu võrdväärsete liikmete puhul arvestatakse tähestikulist järjestust, paraku on olemasolevas SoVS-is ülekaalukalt *naiste ja meeste* (direktiivis 2006/54 ainult *meeste ja naiste*), seega siinkohal ei soovita muutama hakata. Soopõhise võrdluse määratluses sobib ainsus, koma *ehk* ees liigne, soovitage: *palgaandmete soopõhine võrdlus on naiste ja meeste keskmise palga, töötasu ja muu tööga seonduva tasu võrdlus, millega selgitatakse välja organisatsiooni nais- ja meestöötajate keskmise tunnitasu erinevused ehk organisatsiooni sooline palgalõhe*.

11. **Eelnõu § 1 p 1 (SoVS § 3 lg 2 p 5)** – lisatavas punktis 5 järgida eelmise punkti (SoVS § 3 lg 2 p 4) kohta soovitatud ainsuse kasutamist ning jätta välja sõna „põhjalik“, sest palgaandmete analüüsi sisu tuleneb seadusest ning seaduse regulatsioon peab iseenesest olema piisavalt põhjalik, mistõttu pole seda vaja rõhutada. Punktis ei sobi esitada omaette sätteid (kaks viimast lauset), mis tuleks vormistada omaette lõikena lg 2<sup>1</sup>, mis viitaks punktile 5 (HÕNTE 25 lg 2).

12. **Eelnõu § 1 p 2 (SoVS § 11 lg 1 p 6)** – muudetavas punktis 6 ühtlustada loetelus *meeste ja naiste* ja *mees- ja naistöötajate* järjestust ning järgida eelmiste punktide (SoVS § 3 lg 2 p 3 ja 4) kohta soovitatud *ainsuse* kasutamist. Märkin, et kehtivas seaduses on „töötajate või nende esindaja“, kuid eelnõus on „töötaja ja nende esindaja“. See on märkimisväärne vahe, keda tööandja peab informeerima, kas üht või teist või mõlemat. Ning kui soovitakse teha muudatus võrreldes kehtiva õigusega, siis palun seda seletuskirjas põhjendada.

13. **Eelnõu § 1 p 3 (SoVS § 11 lg 1<sup>1</sup>)** – kuna kohustuse täitjaid on rohkem kui üks, jääb öeldis mitmusesse: .. *täidavad Kaitseministeeriumi ja Siseministeeriumi valitsemisala täidesaatva riigivõimu asutus ja avalik-õiguslik juriidiline isik ulatuses, mis ei lähe vastuollu* ..

14. **Eelnõu § 1 p 4 (SoVS § 11 lg 2)** – sidesõna *ja* korduse asemel sobib ka *ning*, nt: .. *võimaldavad tööandjal endal ja asjaomastel institutsioonidel jälgida ning hinnata* ..

15. **Eelnõu § 1 p 5 (SoVS § 11 lg 3)** – punktis 2 sobib ainsus, järgida ka eespool olevat sõnastust: *palk või töötasu ning muu tööga seoses makstav tasu, hüvitis ja antav hüve, mida töötaja tööandjalt oma töö eest otseselt või kaudselt saab*.

16. **Eelnõu § 1 p 6 (SoVS § 11<sup>1</sup>)** – üldine märkus 3<sup>1</sup>. peatüki kohta: palgaandmete soopõhist võrdlust ja analüüsi sobib *läbiviimise* asemel *teha* (vrd § 11<sup>2</sup> lg 5), *tööandja osas* asemel sobib üldjuhul *tööandja kohta*, siin ei ole osas üldse vajalik (saab selgelt öelda *tööandja palgaandmete võrdlus*); küsitav on, kas andmekogus endas *tehakse võrdlus või kasutatakse võrdluse tegemiseks seda andmekogu*. Lõike 1 võiks selgemini sõnastada, nt: *Tööinspeksioon teeb töötervishoiu ja tööohutuse seaduse § 24<sup>1</sup> alusel asutatud andmekogu kasutades (alternatiiv: asutatud andmekogus) üks kord aastas avaliku sektori tööandja palgaandmete soopõhise võrdluse*. Võrdlus *tehakse* automatiseeritult ..

Lõike 2 esimene lause sõnastada nt: *Kaitseministeeriumi ja Siseministeeriumi valitsemisalas teevad palgaandmete soopõhise võrdluse täidesaatva riigivõimu asutus ja avalik-õiguslik juriidiline isik*.

Lõike 3 punktis 4 kasutada eelneva soovitusel põhjal ainsust: *muu tööga seoses makstav tasu*. Lõigetes 4 ja 5 jääb arusaamatuks võrdluse ja selle tulemuse vahekord. Vt ka § 11<sup>2</sup> lg 1.

17. Eelnõu § 1 p 6 – vormel muuta järgmiselt: “ 3<sup>1</sup>. peatükiga”.
18. Eelnõu § 1 p 6 (SoVS § 11<sup>2</sup>) – lõikes 3 ei sobi kasutada *des*-lauselühendit, mis märgib samaaegsust; kui keegi *koostab* tegevuskava, *rakendades* meetmeid, jääb mulje, et koostamise ajal rakendatakse meetmeid; eelistada tuleb väljendit *koostab tegevuskava ja rakendab meetmeid*. Lõikest ei selgu, millal tuleb meetmeid rakendada, st mis ajast peab olema möödunud üks aasta. Kui öeldud, et *rakendab meetmeid mõistliku aja jooksul*, siis kas see *mõistlik aeg* algab aasta pärast ja mis ajast arvestatakse aastat? *Jooksul ja hiljemalt* „mis ajal, mis ajaks“ ei klapi omavahel kokku. Palume arvestada ja sõnastada lõige 3 arusaadavalt.
19. Eelnõu § 1 p 6 – § 11<sup>2</sup> järel jätta välja jutumärgid ja semikoolon.
20. Eelnõu § 1 p 6 (SoVS § 11<sup>3</sup>) – paragrahvi pealkirja täiendada: *Palgaandmete soopõhine võrdlus ja soopõhine analüüs*. Säte sõnastada nt: *Palgaandmete soopõhine võrdlus ja soopõhine analüüs ei hõlma andmeid teenuste osutamise lepingu alusel töötava isiku ja avaliku teenistuse seaduse § 2 lõikes 3 nimetatud isiku, julgeolekuasutuse teenistuses oleva isiku kohta ja isiku kohta, kelle töö- või ametikoht, töö- või teenistusülesanded, andmed töötasu või palga kohta on riigisaladus, ning Politsei- ja Piirivalveameti struktuuriüksuses teeniva isiku kohta, kelle andmete üle ei peeta arvestust riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogus*.
21. Eelnõu § 1 p 7 – miks ei ole täiendus kavandatud 4<sup>1</sup>. peatükki, sest järelevalve on üldjuhul eraldi peatükis?
22. Eelnõu § 1 p 8 (SoVS § 14<sup>1</sup> lg 1) – lõikes 1 lisada järgarvu tähistamiseks punkt: *seaduse 3<sup>1</sup>. peatükis ..*
23. Eelnõu § 1 p 8 (SoVS § 14<sup>1</sup> lg 1) – *teostab järelevalvet* – millist?
24. Eelnõu § 4 – puudub pealkiri.
25. Seletuskirja 1.3. osas asendada „lihthäälteenamus“ sõnaga „häälteenamus“.
26. Seletuskirjas ei ole põhjendatud, miks ei ole eelnõu saadetud esimesel kooskõlastusringil teadmiseks avaliku sektori tööandjana kvalifitseeruvatele **põhiseaduslikele institutsioonidele** – Riigikogu Kantselei, Riigikantselei, Õiguskantsleri Kantselei, kohtud jne ega ka äriühingutele, kellele pannakse peale eelnõuga kohustus kontrollida, koguda ja salvestada andmeid.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Urmas Reinsalu  
Minister

/\*Lisaadressaadid:

Tiina Runthal 620 8257  
tiina.runthal@just.ee  
Merit Valge  
Sander Põllumäe

