

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Avaliku õiguse osakond

Carolin Zirk

**PALKADE LÄBIPAISTVUSE DIREKTIIVI ETTEPANEKU MÕJU
SISERIHKLIKULE ÕIGUSELE JA TÖÖANDJALE**

Magistritöö

Juhendaja
dr. iur. Gaabriel Tavits

Tallinn
2022

SISUKORD

SISSEJUHATUS	4
1. SOOLISE PALGALÕHE OLEMUS	7
1.1. Soolise palgalõhe mõiste.....	7
1.2. Palgavõrdsuse õiguslik raamistik.....	16
1.2.1. Euroopa Liidu õigus.....	16
1.2.2. Eesti õigus.....	22
2. TÖÖTASU LÄBIPAISTVUS	30
2.1. Euroopa Liidu initsiatiiv.....	30
2.2. Töötasude läbipaistvuse tagamise meetmed	34
2.2.1. Töötasustruktuuride kehtestamine	34
2.2.2. Tasustamise läbipaistvus enne töölevõtmist	40
2.2.3. Töötasu kujunemise ja karjäärivõimaluste poliitika läbipaistvus	45
2.2.4. Õigus saada teavet.....	49
2.2.5. Aruande koostamine ja töötasude hindamine	52
3. ÕIGUSKAITSEVAHENDID.....	59
3.1. Õiguskaitsevahendid soolise palgalõhe vähendamise tagamiseks	59
3.2. Õiguskaitsevahendite kohaldamine.....	61
KOKKUVÕTE	68
ABSTRACT: THE IMPACT OF THE PROPOSAL FOR A DIRECTIVE ON PAY TRANSPARENCY ON CURRENT ESTONIAN LAW AND ON THE EMPLOYER	72
KASUTATUD ALLIKAD	79
Kasutatud kirjandus.....	79
Kasutatud lepingud ja õigusaktid	85
Lepingud.....	85
Euroopa Liidu õigusaktid	85

Eesti õigusaktid.....	86
Kasutatud kohtulahendid.....	87
Euroopa Kohus	87
Riigikohus.....	88
LISA: TALLINNA LINNA PRAKTIKA KÜSITLUS	89

SISSEJUHATUS

Sooline võrdõiguslikkus on tänapäeval üha enam iseenesestmõistetavana võetav väärtus. Üha enam teadvustavad riigid ja inimesed soolise võrdõiguslikkuse olulisust mitmetes igapäevaelulistes valdkondades, sealhulgas töö tingimustes. Euroopa Liidus tunnustatud alusväärtusteks on demokraatia ja õigusriik, vabadus, võrdsus, inimväärikuse ja inimõiguste austamine.¹ Alusväärtuste tagamiseks on Euroopa Liidus ja Eestis keelatud kõiksugune diskrimineerimine, sealhulgas soo alusel.²

Euroopa Liidu eesmärk on tagada sooline võrdõiguslikkus ja edendada võrdõiguslikkust mitmetes valdkondades, sealhulgas tööhõives ja töötasusid puudutavates küsimustes.³ Rõhutatakse, et diskrimineerimine peab olema keelatud ning diskrimineerivatele tegudele peavad vastama proportsionaalsed, tõhusad ja hoiatavad karistused.⁴ Soolise võrdõiguslikkuse üheks mõõdupuuks on sooline palgalõhe, mis ilmestab meeste ja naiste tasustamise erinevust.⁵

Euroopa Liidu toimimise lepingu kohaselt peavad kõik liikmesriigid järgima võrdse või võrdväärse töö eest võrdse tasu maksmise põhimõtet.⁶ Võrdne tasu tähendab, et töötasu on sarnast või samaväärset tööd tegevate töötajate puhul sama suur ja töötasu arvestamise alused on ühesugused.⁷ Eestis reguleerib soolise võrdõiguslikkuse tagamist soolise võrdõiguslikkuse seadus. Tulenevalt töölepingu seaduse⁸ §-st 3 kui ka avaliku teenistuse seaduse⁹ §-st 13 on soolise võrdõiguslikkuse seadus tööandjatele järgmiseks kohustuslik. Soolise võrdõiguslikkuse seaduse¹⁰ (edaspidi ka SoVS) § 5 lg-st 1 ja § 6 lg 2 p-st 3 tulenevalt on palgadiskrimineerimine

¹ Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon, art 2. - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT> (20.02.22).

² EKo C-17/05, *B.F. Cadman versus Health & Safety Executive*, p 30. Euroopa Liidu põhiõiguste harta, art 21. - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A12016P%2FTXT> (03.09.21).

³ Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon, art 8. Euroopa Liidu põhiõiguste harta, artikkel 23.

⁴ 5. juuli 2006 a. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2006/54/EÜ, meeste ja naiste võrdsete võimaluste ja võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamise kohta tööhõive ja elukutse küsimustes (uuestisõnastamine), ELT L 204/23, preambul p 6.

⁵ Biin, H. Sooline palgalõhe, selle põhjused ja hindamisviisid. - Poliitikauuringute Keskus PRAXIS, Eesti Rakendusuringute Keskus CentAR, Sotsiaalministeerium. Sooline palgalõhe Eestis: artiklite kogumik. Poliitikauuringute Keskus PRAXIS, Eesti Rakendusuringute Keskus CentAR, Sotsiaalministeerium. Sooline palgalõhe Eestis: artiklite kogumik. Sotsiaalministeeriumi toimetised nr 2/2011. AS Ecoprint 2011, lk 10. - https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Valjaanded/toimetised_20112.pdf (05.09.21).

⁶ Euroopa Liidu toimimise leping, art 157 lg 1.

⁷ *Ibidem*, art 157 lg 2.

⁸ Töölepingu seadus. - RT I, 31.03.2022, 10.

⁹ Avaliku teenistuse seadus. - RT I, 22.12.2021, 37.

¹⁰ Soolise võrdõiguslikkuse seadus. - RT I, 22.12.2021, 38.

keelatud, kuid selle keelu jõustamiseks on ette nähtud üksnes kaks põhimeedet. Esiteks on tööandjal kohustus võrdõiguslikkust edendada ja koguda soopõhiseid tööalaseid statistilisi andmeid (SoVS § 11). Teiseks on töötajal diskrimineerimise kahtluse korral õigus nõuda tööandjalt teavet oma töötasu arvutamise aluste kohta (SoVS § 7 lg 3).

Kuigi sooline võrdõiguslikkus on Euroopa Liidus tunnustatud väärtus juba Euroopa Liidu loomise hetkest ning seda on rõhutatud Eesti Vabariigi põhiseaduses, on sooline palgalõhe Euroopa Liidus ja Eestis märkimisväärselt suur. Euroopa Liidu keskmine sooline palgalõhe oli 2019. aastal 13,6 % ja 2020. aastal 13%.¹¹ Samadel aastatel oli Eestis sooline palgalõhe vastavalt 21,7% ning 21,2%, asetades Eesti Euroopa Liidu liikmesriikide soolise palgalõhe pingerea tippu.¹²

Kõrgena püsinud soolise palgalõhe näitaja Euroopa Liidu liikmesriikides, eriti Eestis, näitab, et kehtivad õiguslikud vahendid ei taga soolise palgalõhe vähendamist. Eesti seadusandja ei ole samuti õigusakti tasandil tööandjatele kuigi suuri kohustusi soolise palgalõhe vähendamiseks kehtestanud. Tagasihoidlik õiguslik regulatsioon on viinud olukorrani, kus tööandjad ei tee märkimisväärsed pingutusi soolise palgalõhe vähendamiseks, mis omakorda võimaldab tööandjatel jätkata soolist võrdõiguslikkust eiravat praktikat. Arvestades, kui suur on Eesti sooline palgalõhe, on Eestis soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse töötasu põhimõtte intensiivsem rakendamine hädavajalik. Eestis kehtivast õigusraamistikust on jäänud väheseks ning seda kajastavad ka soolise palgalõhe näitajad, mis on püsinud aastaid kõrged.

Senise õigusliku raamistiku ebapiisavusest ja soolise palgalõhe probleemistiku jätkumisest ajendatult esitas 2021. aasta märtsis Euroopa Komisjon Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiivi eelnõu, millega soovitakse tugevdada meeste ja naiste võrdse või võrdväärse töö eest võrdse tasu maksmise põhimõtte kohaldamist tasustamise läbipaistvuse ja õiguskaitsemehhanismide kaudu. Eelkõige nähakse direktiivi ettepanekuga ette töötasu läbipaistvuse nõue ning selle tagamise meetmed ja õiguskaitsemehhanismid. Läbi palkade läbipaistvuse ning õiguskaitsevõimaluste on eesmärk ennetada palgadiskrimineerimist, vähendada soolist palgalõhe ja tõsta tööturul tegutsevate isikute teadlikkust oma õigustest ning

¹¹ Eurostat. Gender pay gap in unadjusted form. - https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_05_20/default/bar?lang=en (12.09.21).

¹² *Ibidem*.

kohustustest. Direktiivi eelnõu on magistritöö kirjutamise hetkel Euroopa Nõukogus esimesel lugemisel.

Magistritöö eesmärk on vastata küsimusele, kas ja missuguseid muudatusi peab Eesti seadusandja tegema, et direktiivi ettepanekus sätestatud meetmeid Eesti õiguskorda üle võtta. Magistritöös uuritakse samuti vajalike meetmete mõju kohaliku omavalitsuse - Tallinna linna kui tööandja - õigusaktidele ning kas linna õigusaktid vajaksid muutmist. Magistritöö piiratud mahust tulenevalt keskendutakse töös eraõiguslike töösuhete regulatsiooni ja praktika analüüsile.

Magistritöö eesmärgi saavutamisel tugineb töö autor erialakirjandusele, Euroopa Komisjoni töödokumentidele, kehtivatele Euroopa Liidu ja Eesti õigusaktidele, Eurostati ja Eesti Statistikaameti statistilistele andmetele ning soolise palgalõhe uuringutele.

Magistritöö esimeses peatükis analüüsib magistritöö autor soolise palgalõhe olemust, tuues välja selle komponendid ning statistilised näitajad Euroopa Liidus ja Eestis. Teises peatükis analüüsib magistritöö autor Euroopa Liidu, Eesti ja Tallinna linna õigusakte, millega reguleeritakse töötasustamise läbipaistvuse tingimusi. Magistritöö autor vastab teises peatükis järgmistele küsimustele: milliseid töötasustamise läbipaistvuse meetmeid on Euroopa Liit kehtestamas, kas ja kuidas tuleb Eesti seadusandjal kehtivat regulatsiooni muuta, et meetmed kajastuksid Eesti õiguskorras ning viimaks kas ja kuidas tuleb Tallinna linnal tööandjana praktikat muuta. Kolmandas peatükis analüüsib autor palkade läbipaistvuse direktiivi ettepanekus sätestatud õiguskaitsevahendeid, nende võimalikku rakendamist ja selle tagajärgi Eesti õiguskorras ning kohaliku omavalitsuse üksuses (Tallinna linnas).

Magistritöö märksõnadeks on sooline võrdõiguslikkus, sooline palgalõhe ja palkade läbipaistvuse direktiivi ettepanek.

1. SOOLISE PALGALÕHE OLEMUS

1.1. Soolise palgalõhe mõiste

Võrdõiguslikkus kui kaasaegne kontseptsioon on monotüüp, mille järgi on mehed ja naised võrdsed ning nende rollid võrdsustatakse kohustuste tasakaalu, võrdsuse ja õiglase kohtlemisega.¹³ Sooline võrdõiguslikkus on eriti oluline töösuhetes, hõlmates võrdset kohtlemist tööl, võrdseid karjääri võimalusi aga ka võrdset töötasu¹⁴.

Üheks olulisemaks soolise ebavõrdsuse näitajaks tööturul on sooline palgalõhe.¹⁵ Esimest korda mainiti soolist palgalõhe avalikult Ameerika Ühendriikides 1869. aastal, mil rahvusvaheliselt tuntud väljaandes New York Times tõstatati küsimus, miks naissoost valitsuse töötajad teenivad vähem kui meessoost töötajad.¹⁶ Probleemi avalikule adresseerimisele andis tõuke 1848. aastal naiste õiguste eest seismise liikumine.¹⁷ Palgalõhe probleem on olnud Euroopa Liidu üks põhiteemasid juba Rooma lepingu sõlmimisest ja Euroopa Liidu loomisest.¹⁸ Alates 1999. aastast, mil Euroopa tööjõu strateegiasse lisati soolise palgalõhe küsimusi, hakati palgalõhe teematikale üha rohkem tähelepanu pöörama ja käsitlema kui realselt eksisteerivat keerukat probleemi.¹⁹

Üle maailma enim levinud käsitluse kohaselt on sooline palgalõhe erinevus mees- ja naistöötajate keskmise palgataseme vahel.²⁰ Sisuliselt kattuvad sellise käsitlusega ka Euroopa Liidus ja Eestis kasutusel olevad definitsioonid. Euroopa Liidu tasandil mõistetakse soolist palgalõhe kui naiste ja meeste keskmise brutotunnitasu suhtelise erinevusena majanduses

¹³ Sare Aydın Yılmaz, E. A New Momentum: Gender Justice in the Women's Movement. Turkish Policy Quarterly 2015, lk 108. - <https://kadem.org.tr/wp-content/uploads/2017/03/a-new-momentum-gender-justice-in-the-womens-movement-winter-2015-en.pdf> (12.09.21).

¹⁴ Magistritöös kasutatakse töötasu tähistamiseks ka mõistet palk. Mõisted on samatähenduslikud.

¹⁵ Aavik, K., Ubakivi-Hadachi, P., Raudsepp, M., Roosalu, T.. Soolise palgalõhe vähendamine: mitmetasandiline kvaliteetivuuring. RASI toimetised nr 11. Tallinn: Tallinna Ülikool 2020, lk 6. - https://www.tlu.ee/sites/default/files/Instituudid/%C3%9CTI/RASI/2020_RASI%20toimetised%20nr%2011_mi_tmetasandiline%20kvaliteetivuuring.pdf (23.02.22).

¹⁶ Sims, R. R., Bias, S. K. Human Resources Management and Ethics: Responsibilities, Actions, Issues, and Experiences. United States of America: Information Age Publishing, inc 2021, lk 64.

¹⁷ Eisenberg, B., Ruthsdotter, M. History of the Women's Rights Movement. The National Women's History Alliance 1998. - <https://nationalwomenshistoryalliance.org/history-of-the-womens-rights-movement/> (12.09.21).

¹⁸ Foubert, P. The Gender Pay Gap in Europe from a Legal Perspective. Luxembourg: Publications Office of the European Union 2010, lk 5. - <https://www.equalitylaw.eu/downloads/3862-the-gender-pay-gap-in-europe-from-a-legal-perspective-pdf-518-kb> (05.09.21).

¹⁹ Meulders, D., jt. The Gender Pay Gap - Origins and Policy Responses. A comparative review of 30 European countries. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities 2006, lk 19; Evans, R. J. The History of European Women: A Critical Survey of Recent Research. The Journal of Modern History 1980/52 (4), lk 656. - <https://www.jstor.org/stable/2639768> (20.09.21).

²⁰ Foubert, P., lk 7.

tervikuna.²¹ Õigusakti tasandil soolise palgalõhe definitsiooni sätestamata jätmise tõttu puudub liidusisene ühtne kindel definitsioon. See tähendab, et soolise palgalõhe definitsioon võib liikmesriigiti erineda. Leidub ka riike, kes ei ole soolist palgalõhe ametlikult defineerinud.²² Eesti on üks neist riikidest, kes ei ole õigusakti tasandil palgalõhele ametlikku definitsiooni andnud. Ametliku definitsiooni puudumise tõttu tuleb Eestis palgalõhe defineerimisel võtta aluseks Sotsiaalministeeriumi kui töösuhete, võrdse kohtlemise ning soolise võrdõiguslikkuse edendamise ja koordineerimise eest vastutava asutuse avaldatud definitsioon (Sotsiaalministeeriumi põhimäärus § 2 lg 1).²³ Ministeerium defineerib soolist palgalõhe kui naiste ja meeste keskmise palga erinevust.²⁴

Keskmine sooline palgalõhe on naiste keskmise tunnipalga suhe meeste keskmisesse tunnipalka.²⁵ Saadud näitaja avaldatakse protsendina ja saadakse, kui meestöötajate keskmisest brutotunnipalgast lahutatakse naistöötajate keskmine brutotunnipalk ning tulem jagatakse veel omakorda meestöötajate keskmise brutotunnipalgaga.²⁶ Saadud protsendiline näitaja hõlmab nii võimalikku palgadiskrimineerimise kui ka mees- ja naistöötajate erinevaid omadusi.²⁷ Soolise palgalõhe näitaja arvutamine keskmise tunnipalga alusel on töö autori hinnangul nimetatud näitaja üheks puuduseks. Keskmine töötasu saadakse nii, et liidetakse kuu töötasud kokku ja jagatakse töötajate arvuga. Näiteks, kui asutuse kolm spetsialisti saavad kuus 700, 800 ja 1000 eurot ning juht 6000 eurot, siis meeskonna keskmiseks töötasuks on 2125 eurot, kuid tegelikult teenib sellist palka ainult asutuse juht.²⁸ See näide ilmestab, kuidas keskmine töötasu ei iseloomusta tegelikku olukorda kuigi täpselt ja seetõttu võib tegelik sooline palgalõhe olla suurem.²⁹ Kirjanduses on leitud, et õigem oleks mõõta palgalisi erinevusi

²¹ Foubert, P., lk 7.

²² *Ibidem*.

²³ Sotsiaalministeeriumi põhimäärus. VVm 20.03.2014 nr 42. - RT I, 09.12.2021, 16.

²⁴ Biin, H. Sooline palgalõhe, selle põhjused ja hindamisviisid, lk 10. - Poliitikauuringute Keskus PRAXIS, Eesti Rakendusauuringute Keskus CentAR, Sotsiaalministeerium. Sooline palgalõhe Eestis: artiklite kogumik. Poliitikauuringute Keskus PRAXIS, Eesti Rakendusauuringute Keskus CentAR, Sotsiaalministeerium. Sooline palgalõhe Eestis: artiklite kogumik. Sotsiaalministeeriumi toimetised nr 2/2011. - https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Valjaanded/toimetised_20112.pdf (05.09.21).

²⁵ *Ibidem*, lk 10.

²⁶ Leythienne, D., Ronkowski P. A Decomposition of the Unadjusted Gender Pay Gap Using Structure of Earnings Survey Data: 2018 Edition. Luxembourg: Publications Office of the European Union 2018, lk 6. - <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3888793/8979317/KS-TC-18-003-EN-N.pdf/3a6c9295-5e66-4b79-b009-ea1604770676> (08.09.21).

²⁷ *Ibidem*.

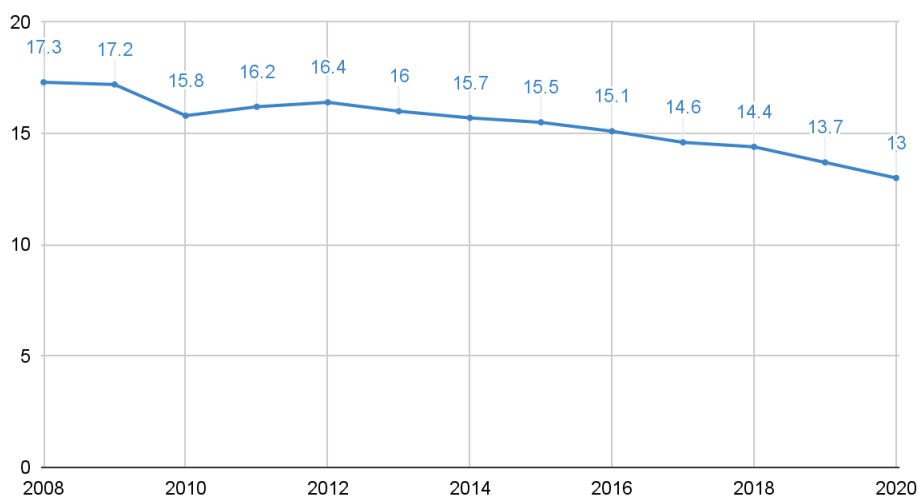
²⁸ Monika Haukanõmm: kuidas teha vahet keskmisel ja mediaanpalgal? Eesti Vabaerakonna Nädalakiri. - <https://evanadalakiri.wordpress.com/2017/09/08/kuidas-teha-vahet-keskmisel-ja-mediaanpalgal/> (12.09.21).

²⁹ *Ibidem*.

mediaanpalga abil.³⁰ Mediaanpalga leidmiseks reastatakse kõik konkreetsele grupile makstud palgad ja saadud arvrea keskmine number ongi mediaaniks.³¹ Mediaan märgib töötasu suurust, millest sama palju töötajaid teenivad rohkem kui teenivad vähem.³² Eeltoodud asutuse juhi ja abiliste näite põhjal oleks mediaanpalk 801 eurot.

Hoolimata sellest, et palgalõhe probleemi on teadvustatud aastast aastasse aina enam ning hakatud keskenduma lahenduste leidmisele, ei ole soolise palgalõhe näitaja Euroopa Liidus suuri muutusi läbi teinud. Aastatel 2008-2020 on Euroopa Liidu keskmine soolise palgalõhe näitaja olnud peamiselt langustrendis, välja arvatud aastatel 2010 kuni 2012, kui palgalõhe tõusis (vt tabel 1). Aastal 2008 oli keskmine palgalõhe Euroopa Liidus 17,3% ja 2020. aastal 13%. Seega on 12 aastaga keskmine palgalõhe langenud 4,3%, kusjuures ühes aastas langenud keskmiselt 0,36%.³³

Tabel 1. Keskmine palgalõhe protsentides Euroopa Liidus Eurostat andmetel.



34

2020. aastal on Euroopa Liidus olnud vaadeldavate aastate kõige madalam keskmine soolise palgalõhe näitaja. Kõige suurem palgalõhe oli 2020. aastal Lätis (22,3%), Eestis (21,1%) ja Austrias (18,9%). Kõige väiksem sooline palgalõhe oli aga Luksemburgis (0,7%) ja Rumeenias (2%) (vt tabel 2).³⁵

³⁰ Monika Haukanõmm: kuidas teha vahet keskmisel ja mediaanpalgal? Eesti Vabaerakonna Nädalakiri.

³¹ *Ibidem.*

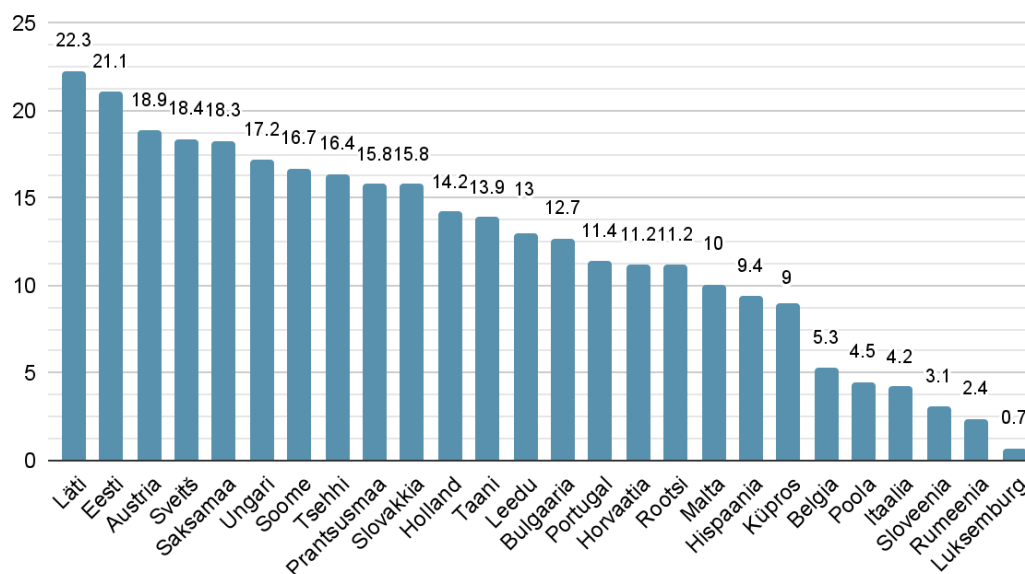
³² *Ibidem.*

³³ Eurostat. Gender pay gap in unadjusted form. - https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_05_20/default/bar?lang=en (12.09.21).

³⁴ *Ibidem.*

³⁵ *Ibidem.*

Tabel 2. Sooline palgalõhe protsentides Euroopa Liidu riikides 2020. a Eurostat andmetel.



36

Statistikaameti andmete kohaselt oli kõrgeim sooline palgalõhe Eestis aastatel 2012-2013, mil palgalõhe näitaja oli 24,8% ning kõige madalam näitaja oli 15,6% 2020. aastal (vt tabel 3).³⁷ Seega erineb Eesti Statistikaameti avaldatud Eesti palgalõhe näitaja Eurostati poolt avaldatust. Erinevuse põhjuseks võib olla see, et Eesti Statistikaamet võtab palgalõhe arvutamise aluseks nais- ja meestöötajate keskmiste brutotunnitasude suurused, kuid jätab välja lisatasud ja preemiad.³⁸ Eestis 2018. aastal oli soolise palgalõhe näitaja 18%, mis tähendas, et naised pidid töötama meestest kolm kuud ja kaks päeva rohkem, et nende töötasu oleks sama suur meeste töötasuga.³⁹ Kuivõrd 2018 aastaga võrreldes paranes näitaja 2,4%, siis 2020. aastal pidid naised töötama kaks kuud ja 20 päeva rohkem saavutamaks sama suurt töötasu meestega. Võttes kokku üheksa aasta näitajad on palgalõhe vähenenud Eestis 7,3%, mis teeb iga aasta keskmiseks 0,8%. Kuigi palgalõhe on aastast aastasse olnud languses, jääb meeste ja naiste palkade võrdsuse ja selle saavutamise õiguslike vahendite teema jätkuvalt päevakajaliseks.

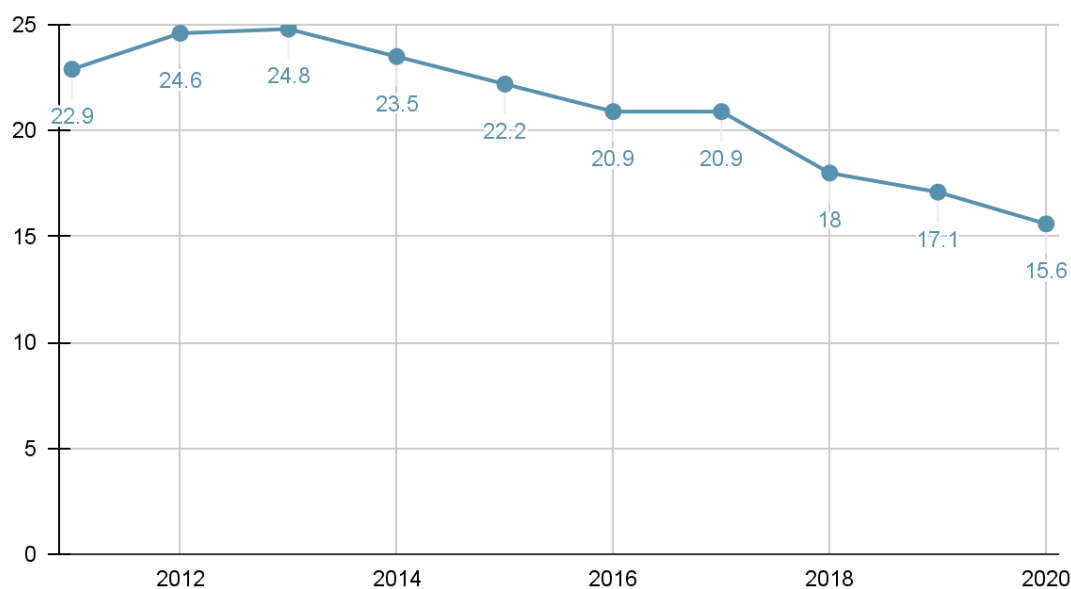
³⁶ Eurostat. Gender pay gap in unadjusted form.

³⁷ Statistikaamet. Naiste ja meeste keskmiste tunnipalkade vahe ehk sooline palgalõhe 2011–2020. - <https://juhtimislaudad.stat.ee/et/saastev-areng-7/graaifik-251> (05.09.21).

³⁸ Papp, Ü-M., Kütt, R. Soolised palgaerinevused: mis on ja mida näitab sooline palgalõhe. Eesti Naisteühenduste Ümarlaua Sihtasutus 2019. - <http://www.enu.ee/enu.php?keel=1&id=656> (05.09.21).

³⁹ Sotsiaalministeerium. Riik asub vähendama soolist palgalõhet avalikus sektoris. 2018. - <https://www.sm.ee/et/uudised/riik-asub-vahendama-soolist-palgalohet-avalikus-sektoris> (05.09.21).

Tabel 3. Palgalõhe protsentides Eestis aastatel 2011-2020 Statistikaameti andmetel.



40

Sooline palgalõhe on ühiskonnas valitseva ebavõrdsusena väljenduv terviklik nähtus, mida mõjutavad mitmed omavahel seotud asjaolud ja aspektid, alustades haridusest ja lõpetades kodumajapidamisülesannete täitmise vahekorraga.⁴¹ Vastavalt palgalõhe mõjutajatest saab palgalõhe jagada kaheks - selgitatud ja selgitamata palgalõheks.⁴² Soolisest palgalõhest on suudetud ligikaudu 40% selgitada.⁴³ Selgitatud palgalõhe märgib soolise palgalõhe osa, mida saab seletada naiste ja meeste vaheliste erinevustega töötasu suurust mõjutavates mõõdetavates tunnustes.⁴⁴ Selgitamata palgalõhe seevastu on osa palgalõhest, mida ei saa seletada nimetatud karakteristikutes.⁴⁵

Palgalõhe selgitatav osa on osaliselt selgitatav meeste ja naiste erinevate mõõdetavate tunnustega, kuid nende tunnuste arvessevõtmise mõju üldisele palgalõhe näitajale peetakse

⁴⁰ Statistikaamet. Naiste ja meeste keskmiste tunnipalkade vahe ehk sooline palgalõhe 2011–2020.

⁴¹ Biin, H., lk 9; Poliitikauuringute Keskus PRAXIS, Eesti Rakendusauuringute Keskus CentAR, Sotsiaalministeerium. Sooline palgalõhe Eestis: artiklite kogumik. Poliitikauuringute Keskus PRAXIS, Eesti Rakendusauuringute Keskus CentAR, Sotsiaalministeerium. Sooline palgalõhe Eestis: artiklite kogumik. Sotsiaalministeeriumi toimetised nr 2/2011, lk 8. - https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Valjaanded/toimetised_20112.pdf (05.09.21).

⁴² Täht, K. (toim.), jt. Soolise palgalõhe kirjeldamine ja seletamine – tehniline ülevaade. RASI toimetised nr 10. Tallinn: Tallinna Ülikool 2019, lk 5. - https://www.tlu.ee/sites/default/files/Instituudid/%C3%9CTI/RASI/2019_RASI%20toimetised%20nr%2010_soolise%20palgal%C3%B5he%20kirjeldamine%20ja%20seletamine.pdf (27.01.22).

⁴³ *Ibidem*, lk 8.

⁴⁴ Anspal, S., jt. Sooline palgalõhe Eestis: empiiriline analüüs. Tallinn: 2010, lk 130. - https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Uuringu_ja_analuusid/Sotsiaalvaldkond/2_raport.pdf (12.09.21).

⁴⁵ *Ibidem*.

väikeseks.⁴⁶ Üldiselt saab soolise palgalõhe põhjustavateks teguriteks pidada järgmisi asjaolusid:⁴⁷

- isiklikud tegurid;
- organisatsioonilised ja institutsionaalsed tegurid;
- sooline segregatsioon;
- sotsiaalsed tavad ning normid.

Isiklikud tegurid, mis soolist palgalõhe mõjutavad, on näiteks haridus, perekonnaseis (laste olemasolu), töökogemus ja -staaž, vanus.⁴⁸ Üldiselt teenivad naised olenemata oma haridustasemest meestest vähem.⁴⁹ Suurem palgalõhe esineb pigem töötajate vanuse kasvades ja kõrgharidust omavate mees- ja naissoost töötajate vahel.⁵⁰ Mõlemast soost töötajate keskmine tunnipalk kasvab nende vanuse kasvamisega, kuid meeste palgakasv on kiirem ja see toob kaasa soolise palgalõhe kasvu.⁵¹ Laste arvu kasvades suureneb meeste tunnipalk ning palgakasv peatub, kui lapsi on rohkem kui kolm.⁵² Samal ajal väheneb naiste tunnipalk iga täiendava lapsega.⁵³ Kokkuvõtlikult on sooline palgalõhe seda suurem, mida suurem on peres laste arv ja mida vanemaid töötajaid omavahel võrreldakse.⁵⁴

Isiklike teguritega on seotud majandusteoorias kasutatud palgalõhe inimkapitali teooria.⁵⁵ Inimkapitali teooria kohaselt teeb inimene ise terve elu investeringuid enda inimkapitali, milleks on haridus, kogemused, oskused ja teadmised.⁵⁶ Mida rohkem investeringuid inimene inimkapitali teeb, seda suurem on tema väärtus ja läbi selle suureneb ka tehtud töö tulemusel tööandja tulu, mis omakorda toob kaasa kõrgema töötasu.⁵⁷ Inimkapitali teooria keskendub naiste ja meeste valikutele tööturul osalemise ja koduste tööde vahel.⁵⁸ Palgalõhe põhjuseks peetakse meeste ja naiste erinevat tootlikkust, see tähendab, et kodutöödest ja laste kasvatamisest tingitud naiste karjääri tekkinud katkestused vähendavad nende inimkapitali ja

⁴⁶ Anspal, S. jt, lk 9.

⁴⁷ Biin, H., lk 10; Chubb, C. jt. The Global Gender Pay Gap: ITUC Report. London: Incomes Data Services 2008, lk 47. - <https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/gap-1.pdf> (03.01.22).

⁴⁸ Chubb, C. jt., lk 47.

⁴⁹ Täht, K. (toim.), jt., lk 16.

⁵⁰ *Ibidem*, lk 26.

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² *Ibidem*, lk 22.

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ *Ibidem*

⁵⁵ Biin, H., lk 12.

⁵⁶ *Ibidem*; Täht, K. (toim.), jt., lk 9.

⁵⁷ Biin, H., lk 12.

⁵⁸ *Ibidem*.

vajalikke oskusi.⁵⁹ Perekondlike kohustuste ja laste saamise tõttu on naised tööturul eemal, mis omakorda toob kaasa naiste madalama tootlikkuse.⁶⁰

Perekondlike kohustuste ja hoolduskohustuse täitmisega seoses on Statistikaamet soolist ebavõrdsust lisaks palgalõhele mõõtnud ka teiste näitajate abil. Statistikaamet hindab ja uurib täiendavalt naiste ja meeste ajakasutusindeksit. Ajakasutusindeksiga hinnatakse soolist ebavõrdsust ajakasutuses, hinnates kuidas jaguneb meeste ja naiste hoolsuskohustus.⁶¹ Indeks kajastab, kui palju osaletakse lähedaste (vanemaealiste, laste, erivajadustega) inimeste hoolitsemisel, kui palju kulutatakse aega majapidamistöödele ja toiduvalmistamisele.⁶² Lisaks mõõdetakse, kui palju osaletakse kultuuri-, spordi- ja teistes vaba aja tegevustes ning tegeletakse heategevusega või vabatahtliku tööga.⁶³ Indeksit avaldatakse numbrina 1 kuni 100, üks tähendab täielikku soolist ebavõrdsust ning 100 absoluutset võrdõiguslikkust.⁶⁴ 2020. aastal oli ajakasutuse indeks 74,7 punkti, tehes 1 punktilise tõusu 2013 aastaga võrreldes, hoolduskohustuse indeks 85,9 punkti tehes 5,2 punktilise tõusu võrreldes 2013 aasta indeksiga ja ühiskondliku tegevuse indeks 65 punkti langedes 2013 aastaga võrreldes 2,2 punkti.⁶⁵ Eestis esinevat palgalõhe probleemi üksnes kodu- ja pere hoolitsemisele kulutatud ajaga põhjendada ei saa. Näitajad on pigem kõrged ja kajastavad seda, et mõlemast soost isikud panustavad enam-vähem võrdselt, kuid väikses osas teevad nimetatud toimetusi rohkem naised. Soolist palgalõhe ei saa põhjendada sellega, et naised on rohkem kodus ja tegeleksid hoolsuskohustuse täitmisega, sest hoolduskohustuseindeks ja ajakasutuse indeks näitavad, et sooline ebavõrdsus hoolsuskohustuse jaotumise tõttu on väike.

Naiste naasmist tööturule, nende karjäärivõimalusi ja seega ka töötasu mõjutajaks on ka lastehoiupoliitika ja lapsehoiuteenuse saamise võimalused (nn institutsionaalsed tegurid).⁶⁶ Laste saamisel võimaldatakse naistel jääda tasustatud hoolduspuhkusele, millega säilib senine töötasu, kuid samal ajal väheneb tööturul konkurentsipüsivuse võimekus.⁶⁷ Lapsehooldusest tingitud karjäärikatkestust peetakse üheks soolise palgalõhe põhjuseks, kuivõrd sellega

⁵⁹ Biin, H., lk 13; Täht, K. (toim.), jt., lk 9.

⁶⁰ Biin, H., lk 13; Täht, K. (toim.), jt., lk 9.

⁶¹ Naiste ja meeste ajakasutusindeks, sooline võrdõiguslikkus 2013–2020. Statistikaamet. - <https://juhtimislaud.stat.ee/et/saastev-areng-7> (05.09.21).

⁶² *Ibidem.*

⁶³ *Ibidem.*

⁶⁴ *Ibidem.*

⁶⁵ *Ibidem.*

⁶⁶ Biin, H., lk 10; Chubb, C. jt., lk 47; Täht, K. (toim.), jt., lk 50-55.

⁶⁷ Täht, K. (toim.), jt., lk 50.

väheneb naiste atraktiivsus tööturul.⁶⁸ Olukorra leevendamiseks on mitmed Euroopa Liidu riigid, sh Eesti, näinud ette võimaluse ka meestel lapsega koju jääda.⁶⁹

Töökohaga seotud soolise palgalõhe mõjutavad tegurid saab jagada kaheks: töökohaga kitsamalt ja laiemalt seotud tegurid.⁷⁰ Töökohaga kitsamalt seotud tegurid on tööaeg, konkreetne amet, töölepingu kestus ja liik ning töötingimused.⁷¹ Töökohaga laiemalt seotud tegurid ehk organisatsioonilised tegurid hõlmavad näiteks töökorraldust ja sektorit, kus tööandja tegutseb.⁷² Naised valivad sageli koduste kohustuste ja laste saamise tõttu osalise tööajaga töökohti, mis toob kaasa naiste suurema osakaalu osalise tööajaga töökohtadel ja sellega omakorda suureneb sooline palgalõhe.⁷³ Võttes arvesse tööandja sektorit, on palgalõhe probleem esile kerkinud nii erasektoris ning avalikus sektoris.⁷⁴ Kohaliku omavalitsuse tasandil on sooline palgalõhe madalam.⁷⁵ Kõige kõrgem, ligikaudu kolm korda suurem kohaliku omavalitsuses esinevast palgalõhest, on palgalõhe välismaise päritoluga erasektori ettevõtetes.⁷⁶ Riigi omandis olevates ettevõtetes ja asutustes on sooline palgalõhe kõrgem kui kohaliku päritoluga eraettevõtetes.⁷⁷ Konkreetsete ametite lõikes on kõige madalamat soolist palgalõhe täheldatud kalanduses, põllumajanduses, metsanduses ning suurimat tehnikute, tipp- ja keskastme spetsialistide, oskus- ja käsitöölise hulgas.⁷⁸ Nimetatud valdkondades ei ole palgalõhe seotud naistöötajate osakaaluga.⁷⁹

Hoolimata tänasest tööturu olukorrast, kus naised teevad üha rohkem töid, mida kunagi tunti meeste tööde all, leidub siiski soolist segregatsiooni, mis mõjutab ka soolist palgalõhe.⁸⁰ Sooliseks segregatsiooniks nimetatakse nähtust, kus ühest soost esindajad koonduvad teatud töökohtadele ja valdkondadesse.⁸¹ Segregatsioon jaguneb horisontaalseks ja vertikaalseks segregatsiooniks.⁸² Esimese puhul lähtutakse meeste ja naiste koondumisest erinevatele

⁶⁸ Täht, K. (toim.), jt., lk 55.

⁶⁹ *Ibidem*, lk 50-55.

⁷⁰ Biin, H., lk 10; Chubb, C. jt., lk 47.

⁷¹ Biin, H., lk 10; Chubb, C. jt., lk 47.

⁷² Biin, H., lk 10; Chubb, C. jt., lk 47.

⁷³ Chubb, C. jt., lk 48.

⁷⁴ Täht, K. (toim.), jt., lk 28.

⁷⁵ *Ibidem*.

⁷⁶ *Ibidem*.

⁷⁷ *Ibidem*, lk 22.

⁷⁸ *Ibidem*, lk 17.

⁷⁹ *Ibidem*, lk 18.

⁸⁰ Nõukogu peasekretariaat. Sooline segregatsioon hariduses, koolituses ja tööturul: Euroopa Soolise Võrdõiguslikkuse Instituudi (EIGE) aruande kommenteeritud kokkuvõte. Brüssel: 2017, lk 1. - <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14624-2017-ADD-1/et/pdf> (17.02.22).

⁸¹ *Ibidem*.

⁸² Täht, K. (toim.), jt., lk 10.

ametialadele, teise puhul vaadeldakse koondumist ametikohtade erinevatele tasemetele.⁸³ Indiviidi tasandil on segregatsiooni põhjendatud meeste ja naiste bioloogilistest erinevustest ja erinevast sotsiaalsest käitumisest, mis muuhulgas on mõjutanud töökoha valikuid.⁸⁴ Institutsioonide tasandil on põhjendusteks organisatsioonide erinevad tavad ja praktikad, ühest soost töötajate eelistamine juhtivatel positsioonidel (niinimetatud klaaslae⁸⁵ ja klaaslifti efekt⁸⁶) ja muud institutsionaalsed takistused.⁸⁷ 2011 aastal oli Eestis naisjuhtide osakaal 35,4% ja 2020. aastal oli 37,4%⁸⁸. Üheksa aastaga tõusis naisjuhtide osakaal üksnes 2%, mis on tagasihoidlik edasiminekuks.

Võimalikeks soolise palgalõhe põhjusteks võivad saada erinevused naiste ja meeste motivatsioonis või pühendumuses, aga ka võimalikud diskrimineerimised tööturul.⁸⁹ Statistilisi andmeid vaadates peab arvestama, et soolist palgalõhe hinnatakse keskmise palgataseme põhjal. Palgalõhe mõõtmisel ei arvestata asjaoludega, mis potentsiaalselt palkade erinevusi mõjutavad, näiteks meeste ja naise tegevusalasid, ameteid ning tööaega. Seega leiab käesoleva töö autor, et suur palgalõhe ei tähenda alati, et mehi ja naisi ilmtingimata diskrimineeritakse.

Kuigi seadusandja on asunud soolise võrdõiguslikkuse seadusega vähendama soolist diskrimineerimist, näitasid 2016. aasta empiirilised uuringud, et tööandjate teadlikkus nimetatud seadusest on madal. Uuringu tulemustest selgus, et tööandjatel puuduvad teadmised värbamisel diskrimineerimise vältimisest, muu hulgas on levinud praktikas sooline diskrimineerimine. Kuna enamus tööandjaid polnud teadlikud soolise võrdõiguslikkuse

⁸³ Täht, K. (toim.), jt., lk 10

⁸⁴ *Ibidem*.

⁸⁵ Klaaslae efektiks peetakse kirjanduses diskrimineerimisel põhinevaid takistusi, mille tõttu ei ole naistel ja vähemusrühmadel võimalik karjääris kõrgematele ametikohtadele tõusta. Nendeks takistusteks on näiteks ettevõtte töötajate värbamise ja edutamise poliitika ning eelistatud juhtimisstiilid. - Weyer, B. Twenty years later: explaining the persistence of the glass ceiling for women leaders. *Women in Management Review*, 200722 (6), lk 483. - <https://www.emerald-com.ezproxy.utlib.ut.ee/insight/content/doi/10.1108/09649420710778718/full/pdf?title=twenty-years-later-explaining-the-persistence-of-the-glass-ceiling-for-women-leaders> (14.02.22); Hultin, M. Some take the glass escalator, some hit the glass ceiling? Career consequences of occupational sex segregation. *Work and Occupations* 2003/30 (1), lk 32. - <https://journals-sagepub-com.ezproxy.utlib.ut.ee/doi/pdf/10.1177/0730888402239326> (14.02.22).

⁸⁶ Klaaslifti efekt on nähtus, kus mehed liiguvad kõrgematele naiste poolt domineeritud ametikohtadele kiiremini kui naised. Nähtuse aluseks on, sarnaselt klaaslae efektile, diskrimineerimine. - Hultin, M., lk 31-32, 37, 53.

⁸⁷ Täht, K. (toim.), jt., lk 10; Weyer, B., lk 483; Hultin, M., lk 32-34.

⁸⁸ Naisjuhtide osatähtsus juhtivatel kohtadel 2011–2020. Statistikaamet. - <https://juhtimislaud.stat.ee/et/saastev-areng-7> (05.09.21).

⁸⁹ Soolise võrdõiguslikkuse seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus. Seletuskiri, lk 1. - <https://eelnouid.valitsus.ee/main#z5iactfe> (27.02.22).

seaduse olemasolust või selle sisust, siis ei ole ka põhimõte „võrdse töö eest võrdne tasu“ tööandjate poolt omaks võetud.⁹⁰

Täna, 21. sajandil, võib tunduda enesestmõistetav, et mehi ja naisi käsitletakse võrdsetena. Võrdõiguslikkuse arusaamale viitab ka see, et mehed ja naised on üha enam hakanud koduseid ülesandeid jagama ning enam ei pea naine üksi koduseid toimetusi tegema. Praktika näitab, et tegelikkuses ei oska tööandjad võrdõiguslikkust tagada ega ole täielikult lahti lasknud pikalt levinud patriarhaalsest mõtlemisest. Tööandjad tihti põhjendavad naiste ja meeste erinevaid töötasusid sellega, et töötasu suurus sõltub suuresti tööle kandideerija läbirääkimisoskustest ja ettevõtte majanduslikest võimalustest. Samas ei saa palgalõhe näitaja mõjutajaks pidada üksnes seda, et naissoost töötajad ei oska pidada nii edukaid läbirääkimisi tööandjaga või nende tööle võtmise hetkel on tööandja majanduslik olukord kehv. Palgalõhe on palju komplekssem sellest. Nimelt mõjutavad palgalõhe suurust ühiskondlikud normid ja eraelus toimuv, sealhulgas perekondlikud ja lähisuhted.⁹¹

1.2. Palgavõrdsuse õiguslik raamistik

1.2.1. Euroopa Liidu õigus

Euroopa Liidu üheks alustalaks on võrdsus ja võrdõiguslikkus. Seda kinnitab Euroopa Liidu leping⁹², mille artikkel 2 sätestab: „Liit rajaneb sellistel väärtustel nagu inimväarikuse austamine, vabadus, demokraatia, võrdsus, õigusriik ja inimõiguste, kaasa arvatud vähemuste hulka kuuluvate isikute õiguste austamine. Need on liikmesriikide ühised väärtused ühiskonnas, kus valitsevad pluralism, mittediskrimineerimine, sallivus, õiglus, solidaarsus ning naiste ja meeste võrdõiguslikkus.“ Artiklis 2 nimetatud väärtused kirjutati Euroopa Liidu õigusesse juba 20. sajandil.⁹³

Võrdse kohtlemise põhimõtet võib leida Euroopa Liidu mitmest olulisest õigusaktist, eelkõige asutamislepingust, Euroopa Liidu põhiõiguste hartast ja Euroopa Liidu toimimise lepingust.

⁹⁰ Turk, P., jt. Uuring soolise võrdõiguslikkuse seaduse rakendamise kohta tööandjate seas ja indikaatorite väljatöötamine seaduse mõjude hindamiseks - uuringuaruanne. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis, lk 8-12, 17, 27-35. - <https://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2015/09/SVS-rakendamine.pdf> (23.02.22).

⁹¹ Pilvre, B. Kuidas kaotada palgalõhe? Sirp 2020. - <https://www.sirp.ee/s1-artiklid/c21-teadus/kuidas-kaotada-palgalohe/> (05.09.21).

⁹² Euroopa Liidu lepingu konsolideeritud versioon. ELT C 202/1. - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A12016M%2FTEXT> (10.08.21).

⁹³ *Ibidem*.

Euroopa Liidu lepingu artiklitest 2 ja 3 lg 2 tulenevalt on sooline võrdõiguslikkus Euroopa Liidu õiguse oluline põhimõte. Euroopa Liidu toimimise lepingu⁹⁴ (edaspidi ka ELTL) artiklis 8 on rõhutatud Euroopa Liidu eesmärki kaotada sooline ebavõrdsus ning edendada võrdõiguslikkust. Euroopa Liidu põhiõiguste hartaga (art 21) on keelatud kõiksugune, sealhulgas otsene ja kaudne diskrimineerimine, alustades diskrimineerimist soo alusel ja lõpetades seksuaalse sättumuse alusel.⁹⁵ Täiendavalt peab Euroopa Liidu põhiõiguste harta art 23 kohaselt meeste ja naiste võrdõiguslikkus olema tagatud kõikides valdkondades, kaasa arvatud tööhõivet, tööd ja palka puudutavates küsimustes. Võrdse kohtlemise printsiibi kohaselt on Euroopa Liidu eesmärk kohelda kõiki võrdselt ning tagada kõigile, olenemata nende soost, võrdsed töötingimused ja võimalused tööturul tegutsemiseks.⁹⁶ Lisaks on rõhutatud võrdväarse töö eest võrdse töötasu saamise õigust.⁹⁷

Võrdse või võrdväarse töö eest võrdse tasu maksmise põhimõte on liidu õiguses kehtestatud Euroopa Liidu toimimise lepingu artikliga 157.⁹⁸ Artikli 157 lg 1 kohaselt peavad kõik liikmesriigid rakendama riigisisese võrdse tasu põhimõtet.⁹⁹ Võrdne tasu ELTL kontekstis tähendab, et töötajale rahas või mitterahalises vormis kaudselt või otseselt makstav tasu töö eest arvutatakse nii mees- ja naistöötajatel tükitöö puhul samadel alustel ja ajamäärade alusel töötades on naiste ja meeste töötasud samad.¹⁰⁰

Võrdse tasu põhimõtte rakendamise kohustus ei ole Euroopa Liidus uus - see oli sisse viidud juba 1957. aastal Belgia, Saksamaa, Prantsusmaa, Madalmaade, Luksemburgi ja Itaalia poolt allkirjastatud esimeses Rooma lepingu¹⁰¹ versioonis. Rooma lepingu artikkel 119, mis on sisult sama ELTL artikliga 157, sätestas, et iga liikmesriik kindlustab ja säilitab mees- ning naistöötajate võrdse töötasu põhimõtte kohaldamise samal tööol. Siiski ei saa tänast palgadiskrimineerimise keeldu ja Rooma lepingus sätestatud keeldu pidada ühesugusteks, sest

⁹⁴ Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon. - ELT C 326, 26.10.2012, lk 0001 - 0390.

⁹⁵ EKO C-17/05, *B.F. Cadman versus Health & Safety Executive*, p 30; Euroopa Liidu põhiõiguste harta. - ELT C 202/389.

⁹⁶ European Commission. The European Pillar of Social Rights Action Plan. - <https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/en/> (12.10.21).

⁹⁷ *Ibidem*.

⁹⁸ Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 157 on endine Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikkel 141, artiklite sõnastused on kattuvad.

⁹⁹ Samasuguse sisuga artikkel on ka Euroopa Ühenduse asutamislepingu (Nice'i konsolideeritud versioon) art 141 lg 1. - ELT C 340, 10.11.1997, p. 0173. - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12002E%2FTXT> (01.03.2022).

¹⁰⁰ Euroopa Ühenduse asutamisleping (Nice'i konsolideeritud versioon), art 141 lg 2; Euroopa Liidu toimimise leping, art 157 lg 2.

¹⁰¹ Treaty of Rome. - https://ec.europa.eu/archives/emu_history/documents/treaties/rometreaty2.pdf (01.04.22).

põhimõtete tagamõtted on erinevad. Kuigi Rooma lepingu artikli 119 sisust võib järeldada, et artikli eesmärk oli kindlustada meeste ja naiste võrdne kohtlemine ning seeläbi vähendada diskrimineerimist, siis tegelikkuses oli artikli taga hoopis majanduslik mõtteviis.¹⁰² Artikli eesmärk oli vähendada konkurentsiga seonduvaid probleeme ettevõtete hulgas, mis olid asutatud ühenduses.¹⁰³ Majanduslikule mõtteviisile keskendumisele viitab ka näiteks Prantsusmaa seisukoht, kes küll tunnustas võrdse töötasu põhimõtet, kuid kartis, et kui naistöajad on teistes ühenduse liikmesriikides odavam, siis saavad Prantsusmaa ettevõtted ja majandus kannatada.¹⁰⁴ Seega oli artikli 119 näol tegu pigem formaalse tahteavaldusega, millel ei olnud sisulist tähtsust.¹⁰⁵

1970. aastatel, mil Euroopa Kohus sekkus võrdõiguslikkusesse, muutus lähenemine Rooma lepingu artiklile 119.¹⁰⁶ Märkimisväärseteks kohtulahenditeks olid Defrenne kaasused, kus kohus kinnitas artikli 119 horisontaalset mõju ning käsitles võrdset tasu põhiõigusena.¹⁰⁷ Lisaks artikli majanduslikule eesmärgile tõi kohus välja artikli sihi tagada sotsiaalset progressi ning parandada töö- ja elutingimusi.¹⁰⁸ 2000. aastal nimetas Euroopa Kohus majanduslikku eesmärki teisejärguliseks.¹⁰⁹ Autor leiab, et Euroopa Kohtu seisukoht on märkimisväärse tähtsusega, kuivõrd kohus pööras tähelepanu sellele, et diskrimineerimise keelustamisel on suurem eesmärk kui üksnes majanduslik.

Võrdse tasu põhimõtte kujunemises on oluline roll Amsterdami ja Lissaboni lepingul, millega seati sihiks soolise ebavõrdsuse ennetamine ning sooline ebavõrdsus moodustas nüüdsest osa sotsiaalmajanduslikust võitlusest ebavõrdsuse vastu.¹¹⁰ 1997. aastal anti Amsterdami lepinguga nõukogule õigus rakendada seadusandliku erimenetlusena meetmeid diskrimineerimise vastu võitlemiseks, kui Euroopa Parlament on selleks nõusoleku andnud ning parlamendile ja

¹⁰² Ghailani, D. Gender equality, from the Treaty of Rome to the quota debate: between myth and reality. Social Developments in the European Union 2013. European Trade Union Institute and European Social Observatory, lk 162-163.

[https://www.etui.org/sites/default/files/14%20Social%20develop%20in%20EU%202013%20EN%20Web%20v
ersion%20Ghailani.pdf](https://www.etui.org/sites/default/files/14%20Social%20develop%20in%20EU%202013%20EN%20Web%20version%20Ghailani.pdf) (12.10.21).

¹⁰³ *Ibidem*.

¹⁰⁴ *Ibidem*.

¹⁰⁵ *Ibidem*, lk 163.

¹⁰⁶ *Ibidem*, lk 163.

¹⁰⁷ EKo C-43/75, *Gabrielle Defrenne versus Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena*, p 8, 10-11, ECLI:EU:C:1976:56; EKo C-149/77, *Gabrielle Defrenne versus Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena*, p 26-27, ECLI:EU:C:1978:130.

¹⁰⁸ Ghailani, D., lk 163; EKo C-43/75, *Defrenne versus Sabena*, p 10; EKo C-149/77, *Defrenne versus Sabena*, p 26-27.

¹⁰⁹ EKo C-50/96, *Deutsche Telekom AG versus Lilli Schröder*, p 4, ECLI:EU:C:2000:72.

¹¹⁰ Ghailani, D., lk 164.

nõukogule õigus võtta vastu ühenduse edendamismeetmete aluspõhimõtteid.¹¹¹ Amsterdami lepinguga nähti ühe olulisima ja keskseima ülesandena soolise võrdõiguslikkuse edendamist ning Euroopa seadusandjalt hakati nõudma soolise võrdõiguslikkuse põhimõttega arvestamist õigusloomes ning õigusaktide ellu viimisel.¹¹² 2007. aastal allakirjutatud Lissaboni lepinguga sätestati liikmesriikidele õigus rakendada eeliseid alaesindatud soole.¹¹³

Hoolimata ELTL artikli 157 pikaajsest kujunemisloost on Euroopa Kohtu praktika võrdse töötasu küsimustes pigem napp. Kohtusse pöördumist on takistanud, näiteks kaebaja ressursside ebapiisavus, probleemsed tähtajad, piiratud hüvitamis- ja sanktsioonivõimalused ning kohtunike usaldamatus. Siiski on Euroopa Kohus teinud mõningaid märkimisväärseid lahendeid.¹¹⁴

Euroopa Kohtu praktikas on võrdse või võrdväärse töö eest võrdse tasu maksmise põhimõtet kinnistatud võrdse kohtlemise põhimõtte olulise osana.¹¹⁵ Kohus on võrdse tasustamise põhimõtet defineerinud kui keeldu mistahes viisil sooliselt diskrimineerida sama või võrdväärse töö tasustamise elementide ja tingimuste osas, välja arvatud kui erineva tasustamise korra rakendamist saab põhjendada eesmärgiga, mis ei ole seotud töötaja sooga, või kui selline töötajate erinev kohtlemine on vajalik taotletava eesmärgi saavutamiseks.¹¹⁶ Võrdõiguslikkuse põhimõtte ei keela ning sellega ei ole vastuolus alaesindatud soole eriliste eeliste kehtestamine.¹¹⁷ Kui tööandja maksab erinevaid töötasusid, st ei taga nii mees- kui ka naistöötajatele võrdset töötasu, siis on tööandja kohustuseks tõendada objektiivsete kriteeriumite esinemist, mis õigustavad erineva töötasu maksmist ja mis ei ole seotud töötaja sooga.¹¹⁸

Lisaks eelnevalt nimetatud üldisele palgadiskrimineerimise keelule on võrdväärse tasu põhimõtet avatud täpsemalt direktiiviga 2006/54/EÜ ja selle direktiivi põhjal 2014. aastal Komisjoni tehtud täiendavate soovitusetega. Euroopa Parlament ja Nõukogu võttis 5. juulil 2006 vastu direktiivi meeste ja naiste võrdsete võimaluste ja võrdse kohtlemise põhimõtte

¹¹¹ Euroopa Liidu toimimise leping, art 19; Ghailani, D., lk 163.

¹¹² Ghailani, D., lk 164.

¹¹³ *Ibidem*.

¹¹⁴ Foubert, P., lk 20.

¹¹⁵ 5. juuli 2006 a. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2006/54/EÜ, meeste ja naiste võrdsete võimaluste ja võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamise kohta tööhõive ja elukutse küsimustes (uuestisõnastamine), preambul p 8. - ELT L 204/23; C-43/75, *Defrenne*, p 1; EKo C-320/00, *A. G. Lawrence and Others versus Regent Office Care Ltd, Commercial Catering Group and Mitie Secure Services Ltd*, p 11, ECLI:EU:C:2002:498.

¹¹⁶ EKo C-285/02, *Edeltraud Elsner-Lakeberg versus Land Nordrhein-Westfalen*, p 12, ECLI:EU:C:2004:320.

¹¹⁷ Euroopa Liidu põhiõiguste harta, art 23 lause 2.

¹¹⁸ EKo C-17/05, *B.F. Cadman versus Health & Safety Executive*, p 31, ECLI:EU:C:2006:633.

rakendamise kohta tööhõive ja elukutse küsimustes (edaspidi direktiiv 2006/54/EÜ), millele eelnes 1975. aasta Nõukogu direktiiv meeste ja naiste võrdse tasustamise põhimõtte kohaldamisega seotud õigusaktide ühtlustamise kohta liikmesriikides (75/117/EMÜ). 1975. aasta direktiiv, mis tunnistati direktiivi 2006/54/EÜ vastuvõtmisel kehtetuks, sätestas tööde klassifitseerimisel sooneutraalsuse nõude, diskrimineeritud isikule õiguskaitse tagamise kohustuse, diskrimineeritud töötajaga töösuhte lõpetamise keelu, diskrimineeriva töölepingu, palgaastmestikus ja õigus- ning haldusnormide tühistamise, muutmise või kehtetuks tunnistamise kohustuse.¹¹⁹ Kehtiv 2006/54/EÜ direktiiv võrreldes 1975. aasta direktiiviga sätestab laiahaardelisema kaitse ning on konkreetsem. Direktiiv 2006/54/EÜ ei keskendu üksnes võrdse töötasu tagamisele, vaid käsitleb soolist võrdõiguslikkust laiemalt. Direktiiv ei eelda, et diskrimineerimine toimuks töökohas, vaid see võib aset leida sotsiaalkindlustusskeemides, kutseõppes, värbamise protsessis ja ka edutamises.¹²⁰ Võrdse töötasu tagamiseks otseseid meetmeid direktiiv ei kehtesta, vaid üksnes keelab töötasu tingimustes meeste ja naiste erineva kohtlemise.¹²¹ Ühtlasi rõhutatakse, et diskrimineerimine peab olema keelatud ning diskrimineerivatele tegudele peavad vastama proportsionaalsed, tõhusad ja hoiatavad karistused.¹²² Kuigi võrdselt tuleb kohelda kõikides kutsetegevustes osalevaid isikuid, siis on sellest põhimõttest võimalikud ka erandid, mis on õigustatud üksnes tegevuste puhul, mil töö olemusest või tingimustest tulenevalt on põhjendatud vajadus võtta tööle konkreetsest soost isik.¹²³ Direktiivis puuduvad sisulised meetmed palgadiskrimineerimise keelu rakendamiseks ning järgimise kontrollimiseks. Magistritöö autor leiab, et direktiivis 2006/54/EÜ sätestatud palgadiskrimineerimise keeld ei ole sisuline, vaid pigem formaalne rõhuasetus, et töötasud peavad olema võrdsete tööde puhul samasugused. Seega jääb võrdse töötasu põhimõtte tagamine direktiivis tagaplaanile ning keeluga kaasnev mõju palgalõhe näitajatele ei saanud märkimisväärne olla. Üksnes palgadiskrimineerimise keelamine ei ole piisav meede probleemi sisuliseks lahendamiseks. Seda ilmestavad ka palgalõhe näitajad, mis direktiivi vastu võtmisega ei ole suurt paranemist läbi teinud.

¹¹⁹ 10. veebruar 1975. a Nõukogu direktiiv 75/117/EMÜ meeste ja naiste võrdse tasustamise põhimõtte kohaldamisega seotud õigusaktide ühtlustamise kohta liikmesriikides, ELT L 045, art 1-4.

¹²⁰ 5. juuli 2006 a. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2006/54/EÜ, meeste ja naiste võrdsete võimaluste ja võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamise kohta tööhõive ja elukutse küsimustes (uuestisõnastamine), preambul p 6, art 1.

¹²¹ *Ibidem*, art 4, art 14 lg 1 p c.

¹²² *Ibidem*, preambul p 6.

¹²³ *Ibidem*, preambul p 19.

Kuigi võrdse tasu maksmise ja diskrimineerimise keelu põhimõtte tagamiseks on üldine õiguslik raamistik olemas, ei ole põhimõtet tänaseni suudetud praktikas täielikult ellu viia. Euroopa Liidu kehtiv õigusraamistik on üldine ega nõua liikmesriikidelt suurt pingutust võrdse töötasu põhimõtte rakendamiseks. Soolise palgalõhe probleemi üheks põhjuseks on peetud töötasude teabe vähest kättesaadavust ja läbipaistvust, mille tõttu paljud naissoost töötajad kas ei tea või ei suuda tõestada, et neid on alatasustatud.¹²⁴ Diskrimineerimise probleemi lahendamiseks ja ennetamiseks peavad liikmesriigid võtma kasutusele erinevaid meetmeid, sh ennetusmeetmeid, mis on kooskõlas riigisisese õiguse ja tavaga.¹²⁵ Probleeme meeste ja naiste võrdse töötasu põhimõtte tagamisega kinnitab ka Euroopa Kohtu praktika ning teistes võrdväarsusega tegelevates institutsioonides arutatud juhtumid direktiivi 2006/54/EÜ jõustamisel.¹²⁶ Kuna sooline võrdõiguslikkus ja võrdse töötasu põhimõte on osa Euroopa sotsiaalõiguste sambast, siis on otsitud lahendusi soolise palgalõhe probleemile, mis on välja toodud komisjoni koostatud sotsiaalõiguste samba põhimõtete rakendamise tegevuskavas.¹²⁷ Ühe võrdõiguslikkuse tagamise meetmena on tegevuskavas nimetatud komisjoni direktiivi ettepanekut, millega tugevdatakse meeste ja naiste võrdse või võrdväärse töö eest võrdse tasu maksmise põhimõtte kohaldamist palkade läbipaistvuse meetmete ja jõustamismehhanismide kaudu.¹²⁸ Soolise palgalõhe vähendamiseks on strateegias seatud eesmärgiks, et komisjon esitab palkade läbipaistvust käsitlevad meetmed 2020. aastal.¹²⁹

¹²⁴ Euroopa Komisjon. Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele. Võrdõiguslik liit: soolise võrdõiguslikkuse strateegia 2020-2025. Brüssel: 2020, p 2. -

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0152> (07.09.21); European Commission. Commission Staff Working Document: Evaluation of the relevant provisions in the Directive 2006/54/EC implementing the Treaty principle on 'equal pay for equal work or work of equal value. Brussels: 2020, lk 11. - https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/swd-2020-50_en.pdf (07.08.21).

¹²⁵ 5. juuli 2006 a. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2006/54/EÜ, meeste ja naiste võrdsete võimaluste ja võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamise kohta tööhõive ja elukutse küsimustes (uuestisõnastamine), preambul, preambul p 7.

¹²⁶ European Commission. Commission Staff Working Document: Evaluation of the relevant provisions in the Directive 2006/54/EC implementing the Treaty principle on 'equal pay for equal work or work of equal value, lk 5.

¹²⁷ Euroopa Komisjon, Euroopa Nõukogu, Euroopa Parlament. Euroopa sotsiaalõiguste sammas, lk 11, 14. - https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_et.pdf (19.08.21); Euroopa Komisjon. Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele. Euroopa sotsiaalõiguste samba tegevuskava. Brüssel: 2021, p 1. - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=COM%3A2021%3A102%3AFIN&qid=1614928358298> (07.08.21).

¹²⁸ Euroopa Komisjon. Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele. Euroopa sotsiaalõiguste samba tegevuskava, p 3.2.

¹²⁹ Euroopa Komisjon. Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele. Võrdõiguslik liit: soolise võrdõiguslikkuse strateegia 2020-2025, p 2.

1.2.2. Eesti õigus

Eesti Vabariigi põhiseaduse¹³⁰ § 12 sätestab: „Kõik on seaduse ees võrdsed. Kedagi ei tohi diskrimineerida rahvuse, rassi, nahavärvuse, soo, keele, päritolu, usutunnistuse, poliitiliste või muude veendumuste, samuti varalise ja sotsiaalse seisundi või muude asjaolude tõttu. Rahvusliku, rassilise, usulise või poliitilise vihkamise, vägivalda ja diskrimineerimise õhutamine on seadusega keelatud ja karistatav. Samuti on seadusega keelatud ja karistatav õhutada vihkamist, vägivalda ja diskrimineerimist ühiskonnakihtide vahel.“

Igasugust isikute erinevat kohtlemist või erinevate võimaluste loomist ei saa põhiseaduse kohaselt käsitleda diskrimineerimise keelu rikkumisena.¹³¹ Diskrimineerimisena ja seega ka põhiseaduse rikkumisena saab mõista sellist kohtlemist, kus sarnases olukorras olevaid isikuid koheldakse erinevalt ilma mõistliku ja asjakohase põhjusega.¹³² Lisaks peab võrdsuspõhiõiguse rikkumise jaatamiseks olema erinev kohtlemine formaalselt ja materiaalselt põhiseadusevastane.¹³³ Asudes kindlaks tegema võrdse kohtlemise rikkumist, tuleb esmalt leida võrdluse lähtekoht ning võrreldavate isikute grupid.¹³⁴ Võrdluse lähtekoha tuvastamiseks tuleb leida gruppide lähim ühine soomõiste või muu ühisosa.¹³⁵ Pärast lähtekoha leidmist hinnatakse erinevast kohtlemisest põhjustatud olukorra raskust ja erineva kohtlemise eesmärki, sealhulgas, kas erineval kohtlemisel on põhiseadusega kooskõlas olevat eesmärki.¹³⁶ Kui ebavõrdne kohtlemine toimub isiku tahtest sõltumatutel tunnustel, näiteks rass või puue, tuleb Riigikohtu hinnangul esitada kaalukad põhjendused.¹³⁷ Seejuures ei saa ebavõrdset kohtlemist põhjendada juhusliku asjaoluga ega administratiivsete või tehniliste raskustega.¹³⁸ Käesoleva töö autor on seisukohal, et kuna inimene ei saa oma sugu valida, siis on tahtest sõltumatu ka sugu ja sellest tulenevalt peab soo tõttu erineval kohtlemisel esinema kaalukad põhjused, vastupidisel juhul oleks tegu diskrimineerimisega.

Põhiseaduse §-st 12 tuleneb riigile kohustus tagada võrdse kohtlemise põhimõtte ja diskrimineerimise keelu rakendamine ning töötada välja õigusaktid, mis välistaksid isikute

¹³⁰ Eesti Vabariigi põhiseadus. - RT I, 15.05.2015, 2.

¹³¹ Kivioja, A. PS § 12/6 – Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 5. vlj. Tallinn: Iuridicum Sihtasutus 2020. - https://pohiseadus.ee/sisu/3483/paragrahv_12 (01.03.22).

¹³² *Ibidem*; RKPSJKo 5-19-42, p 47; RKPSJKo 5-19-25, p 68.

¹³³ Kivioja, A. PS § 12/ 21; RKPJKo 3-4-1-3-05, p 20.

¹³⁴ Kivioja, A. PS § 12/ 20; RKPSJKo 5-19-42 p 47; RKÜKo 3-3-1-86-15 p 47; RKO 3-4-1-6-03 p 18.

¹³⁵ Kivioja, A. PS § 12/ 20; RKPJKo 5-19-42/13, p 47; RKÜKo 3-4-1-1-14, p 108.

¹³⁶ Kivioja, A. PS § 12/ 22-24; RKPSJKo 5-19-25 p 68; RKPSJKo 3-4-1-52-13, p 47.

¹³⁷ Kivioja, A. PS § 12/ 24; RKÜKo 3-4-1-12-10, p 32.

¹³⁸ Kivioja, A. PS § 12/24; RKPJKo 3-4-1-21-15, p 68; RKPJKo 3-4-1-7-03, p 39.

erineva kohtlemise. Sealhulgas peab riik võtma kasutusele meetmed, et ennetada palgadiskrimineerimist töösuhetes.¹³⁹

Töösuhteid on kahte liiki - eraõiguslikud ja avalik-õiguslikud. Eraõiguslike töösuhete all tuleb eelkõige mõista tavapäraseid töölepingulisi töötajaid või muu võlaõigusliku lepingu, näiteks käsundus- või töövõtulepingu alusel töötavaid isikuid. Sellisel juhul kohalduvad vastavalt, kas töölepingu seadus või võlaõigusseadus. Avalik-õiguslikud suhted saavad tuleneda üksnes avalik-õiguslikust teenistus- ja usaldussuhtest ametnikuga (avaliku teenistuse seadus¹⁴⁰ § 7 lg 1) ning sellisel juhul tuleb lähtuda avaliku teenistuse seadusest.

Avaliku teenistuse seaduses (edaspidi ka ATS) on konkretiseeritud põhiseaduses sätestatud üldist võrdse kohtlemise põhimõtet. Nimelt sätestab ATS § 13, et ametiasutused peavad pidama kinni võrdse kohtlemise põhimõttest, edendama võrdõiguslikkust, tagama teenistujate ja teenistusse soovijate kaitse diskrimineerimise eest. Eelkõige tuleb diskrimineerimise eest kaitsta nii teenistusse astujad kui ka konkreetsele ametikohale kandideerijad.¹⁴¹ Samal ajal peab riik või kohalik omavalitsus, kellega on ametnikul teenistussuhe, tagama alati võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamise ja võrdõiguslikkuse edendamise.¹⁴² Nagu põhiseaduse mõistes, tuleb ka ATS-i mõistes pidada diskrimineerivaks ametniku kohtlemiseks olukorda, kus on samaväärseteks olukordades olevaid ametnike põhjuseta erinevalt koheldud.¹⁴³ Diskrimineeriva kohtlemise tuvastamiseks peab kindlaks tegema ühe ametniku teistsuguse kohtlemise võrreldes teiste ametnikega ning seejärel kontrollima, kas erineval kohtlemisel on mõistlik põhjus.¹⁴⁴ Diskrimineeriv kohtlemine ja seega ATS § 13 rikkumiseks saab pidada olukordi, kus puuduvad objektiivsed asjaolud erinevaks kohtlemiseks või ametiasutus kordab teise isiku puhul tehtud viga.¹⁴⁵

Töölepingu seaduse¹⁴⁶ (edaspidi ka TLS) §-s 3 on sätestatud võrdse kohtlemise põhimõte, mis on samasugune ATS §-s 13 sätestatud põhimõttega. TLS §-s 3 sätestatud põhimõttest tulenevalt peab tööandja garanteerima töötajate diskrimineerimise kaitse, pidama kinni võrdse kohtlemise

¹³⁹ Kivioja, A. PS § 12/12.

¹⁴⁰ Avaliku teenistuse seadus. - RT I, 22.12.2021, 37.

¹⁴¹ Lang, K., Pärnamägi, I., Sarapuu, E. Avaliku teenistuse seaduse käsiraamat. Tallinn: Justiitsministeerium 2013, lk 42. - https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/avaliku_teenistuse_seaduse_kasiraamat_0.pdf (08.09.21).

¹⁴² *Ibidem*.

¹⁴³ *Ibidem*, lk 43; RKTko 3-2-1-135-11, p 11.

¹⁴⁴ Lang, K., Pärnamägi, I., Sarapuu, E., lk 43; RKTko 3-2-1-135-11, p 11.

¹⁴⁵ Lang, K., Pärnamägi, I., Sarapuu, E., lk 43; RKO 3-3-1-19-04, p 18.

¹⁴⁶ Töölepingu seadus. - RT I, 31.03.2022, 10.

põhimõttest ning edendama vastavalt soolise võrdõiguslikkuse seaduses (edaspidi ka SoVS) ja võrdse kohtlemise seaduses (edaspidi ka VõrdKS) sätestatule võrdõiguslikkust. TLS § 3 kohaselt tulenevad konkreetsemad võrdse kohtlemise tagamise reeglid SoVS-st ja VõrdKS-st.

Võrdse kohtlemise seadus¹⁴⁷ kaitseb isikuid diskrimineerimise eest, kuid üksnes nahavärvuse, rassi, rahvuse, veendumuste või usutunnistuse, seksuaalse sättumuse, puudes või vanuse alusel diskrimineerimise tõttu ega näe ette kaitset soolise diskrimineerimise puhuks (VõrdKS § 1 lg 1). VõrdKS-s sätestatud loetelu kaitseesemest ei piira nõuete esitamist nende tunnuste alusel, mis ei ole VõrdKS-s nimetatud.¹⁴⁸ Seda aga tingimusel, et tunnus on kaitstud teise õigusaktiga.¹⁴⁹ Sellisel juhul ei saa lähtuda VõrdKS regulatsioonist, vaid õigusaktist, mis pakub kaitset konkreetse tunnuse alusel diskrimineerimise eest.¹⁵⁰

Kui isikut koheldakse erinevalt tema soo tunnuse tõttu, siis kaitseb teda soolise võrdõiguslikkuse seadus¹⁵¹ (SoVS § 1 lg 1). Võrreldes VõrdKS-ga on soolise võrdõiguslikkuse seaduse eesmärk laiem.¹⁵² SoVS eesmärk ei ole ainult naiste ja meeste võrdse kohtlemise tagamine ehk otsese ja kaudse soolise diskrimineerimise puudumine, vaid lisaks sellele soolise võrdõiguslikkuse edendamine.¹⁵³ SoVS kohaldub kõigile töötajatele, ametnikele kui ka teenuse osutamise lepingu alusel töötavale isikule.¹⁵⁴

SoVS § 3 lg 1 p 1 kohaselt on sooline võrdõiguslikkus olukord, kus naistel ja meestel on võrdsed võimalused, õigused ja kohustused ning vastutus nii tööelus, hariduse omandamisel kui ka muudes ühiskonnaelu valdkondades. Soolise võrdõiguslikkuse põhimõtte eesmärk on kaotada ajalooliselt ühiskonda juurdunud meeste ja naiste erinevad rollid ja ebavõrdus otsuste tegemisel, tööturul ja muudes eluvaldkondades.¹⁵⁵ Soost tingitud bioloogilis-füsioloogilised erinevused ei saa ega tohi viia ebavõrdsuseni naiste või meeste kohtlemises.¹⁵⁶ Soolise palgalõhe probleem on eelkõige seotud soolise diskrimineerimisega töösuhtes, kus ilma

¹⁴⁷ Võrdse kohtlemise seadus. - RT I, 22.10.2021, 11.

¹⁴⁸ Käärats, E. jt. Töölepingu seadus. Selgitused töölepingu seaduse juurde. Juura 2021, § 3 komm 2, lk 19-20. - https://www.sm.ee/sites/default/files/toolepinguseaduse_selgitused_sisu_web.pdf (08.08.2021).

¹⁴⁹ *Ibidem*.

¹⁵⁰ *Ibidem*.

¹⁵¹ Soolise võrdõiguslikkuse seadus. - RT I, 22.12.2021, 38.

¹⁵² Käärats, E. jt., TLS § 3 komm 2, lk 19-20.

¹⁵³ *Ibidem*.

¹⁵⁴ Sepper, M.-L. SoVS § 6/1. - Soolise võrdõiguslikkuse seadus. Komm vlj. Tallinn: Juura 2010. - https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/eesmargid_ja_tegevused/Sooline_vordoiguslikkus/soolise_vordoiguslikkuse_seadus_kommenteeritud_v_aljaanne.pdf (08.08.21).

¹⁵⁵ Sepper, M.-L. SoVS § 3/1.2.

¹⁵⁶ *Ibidem*.

objektiivse põhjusega on samalaadses olukorras olevate eri sugudest töötajate palgad erinevad. Sellise diskrimineerimise puhul tuleb autori hinnangul lähtuda SoVS regulatsioonist, kuivõrd võtmesõnaks on sooline diskrimineerimine.

Soolise diskrimineerimise saab SoVS § 3 lg 1 p-de 3 ja 4 alusel jagada kaheks - otseseks ja kaudseks diskrimineerimiseks. Otsese diskrimineerimisega on tegu, kui isikut tema soo tõttu koheldakse halvemini kui samalaadses olukorras olevat teist isikut (SoVS § 3 lg 1 p 3). Otsene diskrimineerimine on näiteks olukord, kus naist koheldakse ebasoodsamalt raseduse ja sünnitamise või lapsevanemaks olemise, ja teiste soolise kuuluvusega seotud asjaolude tõttu.¹⁵⁷ Kaudse diskrimineerimisena tuleb mõista seda, kui säte, tava, kriteerium või tegevus tundub esmapilgul neutraalne, kuid tegelikult seab ühest soost isikuid põhjendamatult halvemasse olukorda (SoVS § 3 lg 1 p 4). Samalaadset tööd tegeva töötajale tema soo tõttu erineva töötasu määramine on otsene diskrimineerimine SoVS tähenduses, sest diskrimineerimisel puuduvad üldjuhul objektiivsed põhjendused ning erineva kohtlemise aluseks on töötaja sugu.

Siiski ei pruugi igasugune soost tulenev erinev kohtlemine olla alati diskrimineerimine, vaid tuleb kontrollida ka erandite esinemist. SoVS § 5 lõikes 2 on sätestatud nimekiri olukordadest, mida ei loeta hoolimata erinevast kohtlemisest sooliseks diskrimineerimiseks. Need on järgmised:

- rasedate ja sünnitavate naiste erilist kaitset sisaldavad sätted (SoVS § 5 lg 2 p 1). Erand tagab soolise võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamise, sest erandiga võetakse arvesse meeste ja naiste bioloogilist erinevust.¹⁵⁸ Nii tagatakse naistele tegelik võrdne kohtlemine töötamise ja töötingimuste kohandamine raseduse hetkel.¹⁵⁹ Muuhulgas kaitstakse erandiga naise bioloogilist seisundit ja lapsega erilise seose kujunemist;¹⁶⁰
- ainult meeste kohustusliku kaitseväge ajateenistuse määramine (SoVS § 5 lg 2 p 2);
- ühingu põhikirjast tulenevalt võetakse mittetulundusühingu liikmeks ainult naisi või mehi (SoVS § 5 lg 2 p 3);
- isikut koheldakse soo tõttu erinevalt tööle saamisel või vajaliku koolituse võimaldamisel tingimusel, et kutsetegevusega seotud tingimuste või selle olemuse

¹⁵⁷ Albi, K. SoVS § 3/5. Soolise võrdõiguslikkuse seadus. Komm vlj. Tallinn: Juura 2010. - https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/eesmargid_ja_tegevused/Sooline_vordoiguslikkus/soolise_vordoiguslikkuse_seadus_kommenteeritud_v_aljaanne.pdf (08.08.21).

¹⁵⁸ *Ibidem*, § 5/ 4-4.1.

¹⁵⁹ Albi, K. SoVS § 5/ 4-4.1.

¹⁶⁰ *Ibidem*; EKo C-184/83, *Ulrich Hofmann versus Barmer Ersatzkasse*, p 25, ECLI:EU:C:1984:273.

tõttu on isiku sugu oluline ja seega on selline erinev kohtlemine proportsionaalne ja õigustatud (SoVS § 5 lg 2 p 4). Hoolimata üldsõnalisusest, tuleb erandit sisustada kitsalt ja selle rakendamist hinnata igas kutsetegevuses eraldi.¹⁶¹ Näiteks võib meeste ning naiste erinev kohtlemine olla põhjendatud sise- ja välisjulgeolekut garanteerivate ametikohtadel, kus teatud kehaliste võimete arvesse võtmine on põhjendatud;¹⁶²

- isikuid koheldakse soo tõttu erinevalt kaupade või teenuste pakkumisel kindlustustegevuse seaduse kohaselt või, kui kauba või teenuse ühe soo esindajatele pakkumise eesmärk on õigustatud ja proportsionaalsed (SoVS § 5 lg 2 p 4¹).
- ajutiste soolist võrdõiguslikkust edendavate erimeetmete rakendamine, kui meetmed kujutavad endast eeliseid alaesindatud soole või vähendavad meeste ja naiste ebavõrdsust (SoVS § 5 lg 2 p 5).

Ebavõrdne kohtlemine isiku soo tõttu palga maksmisel ei mahu eelnevalt nimetatud erandite alla, seega on autor seisukohal, et palgalõhe problemaatika on otsene sooline diskrimineerimine SoVS § 3 lg 1 p 3 ja § 5 lg 1 mõttes.

SoVS § 6 täpsustab diskrimineerimise põhimõtte rakendamist tööelus. Nimelt täpsustab SoVS § 6 lg 1, et töösuhtes on diskrimineerivateks juhtumid, mis puudutavad kõrgema kvalifikatsiooniga teisest soost isiku kõrvale jätmist värbamisel, edutamisel, väljaõppele või koolitusele või ülesande täitmisele valimisel. Nimetatud olukorda ei loeta § 6 lg 1 kohaselt diskrimineerivaks, kui tööandja tegevusel on mõjusad põhjused või see ei ole seotud isiku sooga. Kuigi SoVS ei sätesta palgadiskrimineerimist, ei anna see alust väita, et sooline palgadiskrimineerimine ei kuulu SoVS kaitsealasse. SoVS § 6 lg-s 1 sätestatud loetelu diskrimineerimise olukordadest on avatud loetelu. Sellele viitab ka SoVS § 6 lg 2, mis sätestab täiendavad olukorrad, mida saab lugeda tööeluliseks diskrimineerimiseks.¹⁶³ Kuigi SoVS § 6 lg 1 kohaselt eeldatakse, et ebasoodsamalt koheldakse kõrgema kvalifikatsiooniga töötajat, siis on diskrimineerimisega tegu ka siis, kui samalaadses olukorras olevaid isikuid koheldakse ebavõrdselt, olenemata nende kvalifikatsioonist.¹⁶⁴

¹⁶¹ Albi, K. SoVS § 5/ 7.3.

¹⁶² Laidvee, J. SoVS § 3/12.3. - Soolise võrdõiguslikkuse seadus. Komm vlj. Tallinn: Juura 2010. - https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/eesmargid_ja_tegevused/Sooline_vordoiguslikkus/soolise_vordoiguslikkuse_seadus_kommenteeritud_v_aljaanne.pdf (08.08.21).

¹⁶³ Albi, K., SoVS § 6/ 2.2.

¹⁶⁴ *Ibidem*, § 6/2.1-2.2.

Diskrimineerivaks olukorraks loetakse SoVS § 6 lg 2 p 3 kohaselt seda, kui tööandja kehtestab ühest soost töötajale ebasoodsamad hüvede andmise ja saamise ning töö tasustamise tingimused kui teisest soost töötajale, kes teeb sama või võrdväärset tööd. Selgusetuks jääb, mida mõista töö tasustamise tingimuste all. Grammatiliselt tõlgendades võiks jõuda arusaamani, et palgapäevad ja tasu saamise eeldused peavad olema vähemalt sarnast tööd tegevatel isikutel ühesugused, mitte töötasu suurus. Kuna TLS-i kohaselt on töölepingu tingimuseks töötasu suurus ning ka SoVS kommentaarides on kõnealuse sätte puhul viidatud võrdse tasu tagamise kohustusele, siis on diskrimineerimiseks ka eri soost sarnase töö tegijatele erineva töötasu maksmine.

Võrdse tasu ja muude rahaliste hüvede maksmisel ei tohi lähtuda töötaja omadustest, vaid tuleb lähtuda tööülesannetest, kusjuures oluline ei ole, millised tööülesanded on kirjas ametikirjelduses, töölepingus või muus dokumendis, vaid loeb üksnes see, mida töötaja tegelikult ka teeb.¹⁶⁵ Ametikirjelduse ja töölepingus kirjeldatu võib võtta tööülesannete hindamisel abiks.¹⁶⁶ Tasude ja hüvede võrdlemisel ei ole oluline, kas tööd tehakse täis- või osalise tööajaga, mis tähendab, et omavahel saab võrrelda osalise ja täiskoormusega töötavaid isikuid.¹⁶⁷ Samuti ei ole määravaks see, kas võrreldavad tasud on välja makstud samal ajal.¹⁶⁸ Töötasude süsteem peab olema arusaadav ja läbipaistev, tagades võimaluse tasusid võrrelda.¹⁶⁹ Küsitav on, kui paljud tööandjad praktikas võimaldavad töötasusid võrrelda. Pigem käsitletakse praktikas töötasu suurust rangelt konfidentsiaalsena, kuigi saladuses hoidmise kohustus on TLS § 28 lg 2 p 13 kohaselt üksnes tööandjal, mitte töötajal.

Kui töötaja leiab, et teda on diskrimineeritud värbamisel, tööle või praktikale võtmisel, edutamisel või teadmiste täiendamisel, siis peab tööandja esitama töötaja nõudmisel eelistatud isiku kohta andmeid tema tööstaaži, hariduse ja oskuste ning töökogemuse kohta (SoVS § 7 lg 1). Kui aga töötaja leiab, et tema soo tõttu makstakse talle vähem töötasu, st esineb diskrimineerimise alus SoVS § 6 lg 2 p 3 tähenduses, on tal õigus nõuda oma tööandjalt selgitusi, sealhulgas palga arvutamise aluste kohta (SoVS § 7 lg 2, 3). Tööandjal on kohustus anda selgitusi 15 tööpäeva jooksul kirjalikult (SoVS § 7 lg 2, 3). Tööandja võib jagada teavet palga arvutamise aluste kohta olenemata TLS keelust, kui andmed on anonüümsed.¹⁷⁰ SoVS

¹⁶⁵ Sepper, M.-L. SoVS § 6/ 3.3.5.

¹⁶⁶ *Ibidem*.

¹⁶⁷ *Ibidem*.

¹⁶⁸ *Ibidem*.

¹⁶⁹ *Ibidem*.

¹⁷⁰ Albi, K. SoVS § 7/3.

seletuskirjas sellist vahetegu põhjendatud ei ole. Saades infot teisest soost töötaja hariduse ja oskuste kohta, võib juhtuda, et langeb ära soo tõttu diskrimineerimine ja seega võib nimetatud teave olla vajalik palgadiskrimineerimise kahtluse kindlaks tegemiseks või ümber lükkamiseks. SoVS kommentaaride autorid on samuti jõudnud järeldusele, et palgadiskrimineerimise puhul on töötajal õigus küsida § 7 lõikes 1 nimetatud teavet, kuigi seaduses nii otseselt sõnastatud ei ole.¹⁷¹

Kohalikud omavalitsused kehtestavad sageli riiklikule regulatsioonile täiendava regulatsiooni. Näiteks, olulised põhimõtted, mida Tallinna linn oma tegevustes järgib on sätestatud Tallinna Linnavolikogu 10. oktoobri 1996 aasta määruses nr 27 “Tallinna põhimäärus”¹⁷² (edaspidi nimetatud ka Tallinna põhimäärus). Tallinna põhimääruse § 3 punkti 2 ja 3 kohaselt on Tallinna linna üheks aluspõhimõtteks kõigi õiguste ning vabaduste tagamine ja oma ülesannete ning kohustuste täitmisel seaduste järgimine. Kuna põhimõtete rakendusala ei ole valdkondlikult kitsendatud, siis tuleb neid meeles pidada ka Tallinna linna kui tööandja kontekstis. Seega viitab põhimäärus võrdõiguslikkust tagavatele õigusaktidele ja võrdse kohtlemise põhimõtte järgimise kohustuslikkusele.

Töötasu kontekstis kuulub muuhulgas kohalike omavalitsuste volikogude pädevusse kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse¹⁷³ (edaspidi ka KOKS) § 22 lg 1 p 36 kohaselt kohaliku omavalitsuse ametiasutuste palgajuhendi ning teenistuskohdade koosseisu kehtestamine. Tallinna linn lähtub tööandjana kehtivatest riiklikest õigusaktidest nagu kõik teised tööandjad. Tallinna Linnavolikogu on kehtestanud 12. juuni 2014 määrusega nr 18 “Tallinna linna ametiasutuste palgajuhendi”¹⁷⁴ (edaspidi ka palgajuhend). Palgajuhendit peavad rakendama kõik töötajad, ametnikud ja ametid, linnaosade valitsused, linnavolikogu kantselei, linnakantselei ja linnaarhiiv (palgajuhend § 1 lg 4, § 2 p 1). Palgajuhendiga sätestatakse töötajatele ja ametnikele töötasu määramise ning maksmise kord, põhipalga vahemikud, lisatasude ja hüvitiste maksmise tingimused ning kord (palgajuhend § 1 lg 1 l 1). Palgajuhendi eesmärk on § 1 lg 2 kohaselt tagada linnateenistust väärtustav läbipaistev palgasüsteem ja muu hulgas tagada, et töötajaid ning ametnikke tasustatakse võrdsetel alustel. Linnajuhtide, struktuuriüksuste juhtide ja muude teenistujate palgavahemikud on kinnitatud palgajuhendis esitatud lisaga. Tallinna linna ametiasutuste hallatavad asutused lähtuvad töötasude määramisel

¹⁷¹ Albi, K. SoVS § 7/1-4.

¹⁷² Tallinna Linnavolikogu 10. oktoobri 1996 aasta määrus nr 27 “Tallinna põhimäärus”. - RT IV, 07.10.2021, 9.

¹⁷³ Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. - RT I, 25.06.2021, 8.

¹⁷⁴ Tallinna Linnavolikogu 12. juuni 2014 määrus nr 18 “Tallinna linna ametiasutuste palgajuhend”. - RT IV, 29.12.2021, 115.

Tallinna linnapea 7. märtsi 2014 käskkirjast nr PO-1/51 “Tallinna linna ametiasutuste hallatavate asutuste töötajate töö tasustamise põhimõtted”. Käskkirjas on sätestatud töötasu ja muude täiendavate tasude maksmise kord.¹⁷⁵ Kinnitatud käskkirjas ei ole sätestatud võrdse kohtlemise põhimõtteid.

Riikides, kus on väiksem sooline palgalõhe, on seadusandjad kehtestanud tööandjatele täiendavaid meetmeid soolise palgalõhe ennetamiseks.¹⁷⁶ Eestis ei ole seadusandja soolise palgalõhe ennetamiseks kuigi detailsed kohustusi kehtestanud, vaid on piiratud üldiste edendamise kohustuse ja selgituste andmise kohustusega. Põhiline võrdse palga regulatsioon tuleneb SoVS-st, mis võeti vastu juba 2004. aastal. Soolise palgalõhe regulatsiooni puudutav on olnud 2004. aastast tänaseni samasugune. Magistritöö esimesest peatükist selgus, et vahemikul 2011-2020 on palgalõhe vähenenud Eestis 7,3%, mis teeb iga aasta keskmiseks 0,8%.¹⁷⁷ Seega on aastane soolise palgalõhe vähenemine olnud väga tagasihoidlik. Eeltoodu tõendab, et siseriiklik regulatsioon ei soodusta soolise palgalõhe vastu võitlemist.

¹⁷⁵ Tallinna linnapea 7. märtsi 2014 käskkirjast nr PO-1/51 “Tallinna linna ametiasutuste hallatavate asutuste töötajate töö tasustamise põhimõtted”. - https://dhs.tallinn.ee/atp/failid/adr2/2275431/public/HA_t_tasustamise_p_him_tted.193263.pdf (01.04.22).

¹⁷⁶ Näiteks Belgias, kus 2020. aastal oli sooline palgalõhe 5%, on tööandjatele kehtestatud iga-aastane meeste- ja naiste töötasude erinevuste auditi koostamise kohustus, mees- ja naistöötajate palgastruktuuride võrdleva analüüsi ja tegevuskava koostamise kohustus. Islandil, kus on tehtud kiireimaid arenguid soolise palgalõhe osas, on tööandjad kohustatud taotlema sertifikaati, mis kinnitab, et palgaotsused põhinevad ainult asjakohastel objektiivsetel kaalutlustel, ja kehtestama asutusesise soolise võrdõiguslikkuse kava. - L & E Global. Pay Equity Laws in Belgium. - <https://knowledge.leglobal.org/pay-equity-laws-in-belgium/> (15.01.22).

¹⁷⁷ Magistritöö ptk 1.1, lk 10.

2. TÖÖTASU LÄBIPAISTVUS

2.1. Euroopa Liidu initsiatiiv

Euroopa Liidu põhiõiguste harta (art 21) ja direktiiv 2006/54/EÜ (art 14 lg 1 p c) sätestavad keelu tasustada soolistel põhjustel sarnastel töökohtadel olevaid nais- ja meestöötajaid erinevalt.¹⁷⁸ 7. märtsil 2014 esitas Euroopa Komisjon liikmesriikidele soovitusel ja juhised Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 157 sätestatud võrdse tasu põhimõtte rakendamiseks. Soovituse eesmärk oli aidata liikmesriikidel võidelda soolise palgalõhe vastu ja suurendada võrdse tasustamise põhimõtte rakendamise efektiivsust.¹⁷⁹ Soovitusel kutsus Euroopa Komisjon liikmesriike üles tagama töötajatele õiguse küsida sugude lõikes võrdset või võrdväärset tööd tegevate töötajate palgatasemete kohta, kehtestama ettevõtetele palgaaruannete ning -auditite koostamise kohustuse ja tagama, et kollektiivläbirääkimistel käsitletak võrdset tasustamist.¹⁸⁰ Kuivõrd Euroopa Komisjoni soovitus ei olnud liikmesriikidele kohustuslik, ei rakendanud mitmed liikmesriigid soovitusel nimetatud meetmeid.¹⁸¹ Euroopa Liidu põhiõiguste hartas ja direktiivis 2006/54/EÜ kehtestatud üldisest palgadiskrimineerimise keelust ning Euroopa Komisjoni soovitustest rakendada palkade läbipaistvuse meetmeid ei ole olnud märkimisväärsed mõjusid Euroopa Liidu, ega Eesti soolise palgalõhe näitajatele. Näitajad on olnud aastaid kõrged ega ole teinud suuri muutusi.¹⁸² Senise raamistiku ebatõhusust on kinnitanud ka Euroopa Komisjon.¹⁸³

Kehtiva õigusliku raamistiku ebapiisavusest ja soolise palgalõhe probleemistiku jätkumisest ajendatult esitas 2021. aasta märtsis Euroopa Komisjon Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiivi ettepaneku, millega tugevdatakse meeste ja naiste võrdse või võrdväärse töö eest võrdse tasu maksmise põhimõtte kohaldamist tasustamise läbipaistvuse ja õiguskaitsemehhanismide kaudu (edaspidi ka palkade läbipaistvuse direktiivi ettepanek, direktiivi ettepanek). Eelkõige nähakse direktiivi ettepanekuga ette töötasu läbipaistvuse nõue,

¹⁷⁸ Euroopa Komisjon. Komisjoni soovitus, 7. märts 2014, meeste ja naiste võrdse tasustamise põhimõtte tugevdamise kohta läbipaistvuse suurendamise kaudu, preambul p 14. - ELT L 69/112. - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014H0124&from=EN> (14.12.21).

¹⁷⁹ *Ibidem*, p 1.

¹⁸⁰ *Ibidem*, p 3-6.

¹⁸¹ European Commission. Commission Staff Working Document: Evaluation of the relevant provisions in the Directive 2006/54/EC implementing the Treaty principle on 'equal pay for equal work or work of equal value', lk 14-15.

¹⁸² Palgalõhe näitajate kohta vt magistritöö ptk 1.1, lk 10-11.

¹⁸³ Komisjoni soovitus, 7. märts 2014, meeste ja naiste võrdse tasustamise põhimõtte tugevdamise kohta läbipaistvuse suurendamise kaudu, preambul p 8.

selle tagamise meetmeid ja õiguskaitsemehhanisme. Läbi palkade läbipaistvuse ning õiguskaitsevõimaluste on direktiivi ettepaneku koostaja eesmärk ennetada palgadiskrimineerimist, vähendada soolist palgalõhe ja tõsta tööturul tegutsevate isikute teadlikkust oma õigustest ning kohustustest.¹⁸⁴ Direktiivi ettepanek on magistritöö kirjutamise hetkel Euroopa Nõukogus esimesel lugemisel.

Võrreldes direktiivi ettepanekut Euroopa Liidu toimimise lepingu ja direktiiviga 2006/54/EÜ, on palkade läbipaistvuse direktiivi ettepanekuga planeeritud kehtestada konkreetsemad meetmed võrdse tasu põhimõtte rakendamiseks. Palkade läbipaistvuse direktiivi ettepaneku eesmärk on kehtestada Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 157 sätestatud võrdse tasu põhimõtte ja direktiivi 2006/54/EÜ artiklis 4 nimetatud diskrimineerimiskeelu rakendamise miinimumnõuded.¹⁸⁵ Samuti võeti direktiivi ettepaneku koostamisel aluseks Euroopa Komisjoni 2014. aasta soovitus esitatud palkade läbipaistvuse meetmed, mida uuendati ja muudeti üksikasjalikumaks.¹⁸⁶ Palkade läbipaistvuse direktiivi ettepanekus on võrdse kohtlemise tagamiseks sätestatud viis põhimeedet: töötasustruktuuride kehtestamine, töötasu kohta teabe andmine tööle kandideerijale, töötajatele töötasutasemete ja karjäärivõimaluste aluseks olevate kriteeriumide kirjelduse kättesaadavaks tegemine, soolise palgalõhe andmete kogumine ning nendest teavitamine ja palgalõhe esinemisel töötajate esindajatega probleemi analüüsimine.¹⁸⁷

Palkade läbipaistvuse direktiivi ettepaneku eesmärk on läbi töötasustamise läbipaistvuse vähendada soolist palgalõhe ning tagada, et vähemalt samaväärset tööd tegevad mees- ja naistöötajad saaksid võrdset töötasu.¹⁸⁸ Soolise palgalõhe definitsioon on esmakordselt avatud

¹⁸⁴ Euroopa Komisjon. Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv, millega tugevdatakse meeste ja naiste võrdse või võrdväärse töö eest võrdse tasu maksmise põhimõtte kohaldamist tasustamise läbipaistvuse ja õiguskaitsemehhanismide kaudu. Seletuskiri, lk 2. - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021PC0093&from=ET> (01.07.21).

¹⁸⁵ Euroopa Komisjon. Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv, millega tugevdatakse meeste ja naiste võrdse või võrdväärse töö eest võrdse tasu maksmise põhimõtte kohaldamist tasustamise läbipaistvuse ja õiguskaitsemehhanismide kaudu, art 1. - COM/2021/93 final. - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:52021PC0093> (01.07.21).

¹⁸⁶ Euroopa Komisjon. Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv, millega tugevdatakse meeste ja naiste võrdse või võrdväärse töö eest võrdse tasu maksmise põhimõtte kohaldamist tasustamise läbipaistvuse ja õiguskaitsemehhanismide kaudu. Seletuskiri, lk 1-3.

¹⁸⁷ Euroopa Komisjon. Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu Direktiiv, millega tugevdatakse meeste ja naiste võrdse või võrdväärse töö eest võrdse tasu maksmise põhimõtte kohaldamist tasustamise läbipaistvuse ja õiguskaitsemehhanismide kaudu, art 4-9.

¹⁸⁸ Euroopa Komisjon. Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv, millega tugevdatakse meeste ja naiste võrdse või võrdväärse töö eest võrdse tasu maksmise põhimõtte kohaldamist tasustamise läbipaistvuse ja õiguskaitsemehhanismide kaudu. Seletuskiri, lk 2.

palkade läbipaistvuse direktiivi ettepanekus. Varasemates õigusaktides ei ole soolist palgalõhe defineeritud.¹⁸⁹ Direktiivi ettepanekus on sätestatud, et sooline palgalõhe on meestöötaja keskmisest palgatasemest protsendina avaldatud näitaja, millega esitatakse nais- ja meestöötajate keskmise palgataseme erinevus.¹⁹⁰ Definiitsioon ühtib magistritöö esimeses peatükis toodud õiguskirjanduses kasutatud definiitsioonidega. Direktiivi ettepaneku kohaselt moodustavad töötasu töötajale töö eest kaudselt või otseselt (täiendavate või muutuvtasudena) makstav põhipalk või muu tasu, muuhulgas ei loe, kas töötasu makstakse rahas või on loonusena ehk naturaalselt makstav.¹⁹¹

Tulenevalt palkade läbipaistvuse direktiivi ettepaneku eesmärgist on töötaja direktiiviga kaitstud eelkõige siis, kui võrdväärset tööd tegevale vastassoost töötajale makstakse suuremat töötasu tema soo tõttu või nimetatud põhjustel ei võeta isikut tööle.¹⁹² Palkade läbipaistvuse direktiivi ettepanek ei kaitse töötajaid üksnes soolise palgadiskrimineerimise eest. Diskrimineerimine hõlmab täiendavalt järgmisi olukordi:

- seksuaalset ahistamist ja mitteseksuaalset ahistamist direktiivi 2006/54/EÜ tähenduses. Lisaks on kaitsealaga hõlmatud muu ebasoodne kohtlemine, mille põhjuseks oli ebasoodsa kohtlemise tõrjumine või sellele alistumine eeldusel, et selline kohtlemine, sealhulgas ahistamine, on seotud palkade läbipaistvuse direktiivis sätestatud õiguste kasutamisega või tuleneb sellest;¹⁹³
- tööandja mistahes korraldus, mille sisuks on isikute diskrimineerimine nende soo tõttu;¹⁹⁴
- naissoost töötaja ebasoodsam kohtlemine seoses rasedus- ja sünnituspuhkusega direktiivi 92/85/EMÜ61 tähenduses;¹⁹⁵
- diskrimineerimist, mis on kombinatsioon soolisest diskrimineerimisest direktiivide 2000/43/EÜ, mille eesmärk on vähendada ja ennetada rassilise või etnilise päritolu

¹⁸⁹ Siiski on soolise palgalõhe probleemi olemasolule osundatud direktiivi 2006/54/EÜ preambulis.

¹⁹⁰ Euroopa Komisjon. Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu Direktiiv, millega tugevdatakse meeste ja naiste võrdse või võrdväärse töö eest võrdse tasu maksmise põhimõtte kohaldamist tasustamise läbipaistvuse ja õiguskaitsemehhanismide kaudu, art 3 lg 1 p c.

¹⁹¹ *Ibidem*, art 3 lg 1 p a.

¹⁹² Euroopa Komisjon. Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv, millega tugevdatakse meeste ja naiste võrdse või võrdväärse töö eest võrdse tasu maksmise põhimõtte kohaldamist tasustamise läbipaistvuse ja õiguskaitsemehhanismide kaudu. Seletuskiri, lk 2.

¹⁹³ Euroopa Komisjon. Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu Direktiiv, millega tugevdatakse meeste ja naiste võrdse või võrdväärse töö eest võrdse tasu maksmise põhimõtte kohaldamist tasustamise läbipaistvuse ja õiguskaitsemehhanismide kaudu, art 3 lg 2 p 1.

¹⁹⁴ *Ibidem*, art 3 lg 2 p 2.

¹⁹⁵ *Ibidem*, art 3 lg 2 p 3.

alusel diskrimineerimist, või 2000/78/EÜ, millega keelatakse diskrimineerimine töö saamisel ja kutsealale pääsemisel, kaitsealadega.¹⁹⁶

Magistritöös analüüsitakse direktiivi ettepanekus sätestatud meetmete praktilist mõju tööandjatele Tallinna linna näitel. Selleks tuleb esmalt kindlaks teha, kas regulatsioon puudutab Tallinna linna tegevust. Direktiivi ettepaneku artikli 2 lõike 1 kohaselt rakendub direktiiv töösuhetele, mis on sõlmitud nii avaliku kui ka erasektori tööandjatega. Arvestades Euroopa Kohtu praktikat, kohaldatakse direktiivi töötajate suhtes, kellel on kehtiva siseriiklikule õigusele, tavale või kollektiivlepingule vastav töösuhe või -leping.¹⁹⁷ Seega on kaks kohaldamise eeldust: avaliku või erasektori tööandja ja töösuhte või -lepingu olemasolu.

Tallinn kohaliku omavalitsuse üksusena on KOKS § 10 lg 1 ja Tallinna põhimääruse § 4 lg 3 kohaselt avalik-õiguslik juriidiline isik. Töölepingu seadus ei defineeri otseselt tööandja mõistet, kuid TLS § 1 lg-s 1 defineeritud töölepingu mõistest tuletades saab jõuda järeldusele, et tööandja on füüsiline isik, füüsilisest isikust ettevõtja, äriühing, riik või kohaliku omavalitsuse üksus, sealhulgas nende asutused, kelle juhtimisele ja kontrollile töötaja allub ning kellele teeb töötaja töölepingu alusel tööd.¹⁹⁸ Töölepingu sõlmib töötajaga linna ametiasutus, linnaosa valitsus või nende hallatav asutus, kes on konkreetsetes töösuhetes ühtlasi tööandjaks.¹⁹⁹ Töösuhetest tulenevad õigused ja kohustused tekivad laiemalt Tallinna linnale. Samuti sõltuvad kõik linna asutused ja hallatavad asutused Tallinna linnast, mille tõttu saab pidada Tallinna linna tööandjaks ning direktiivi ettepaneku esimene kohaldamiseeldus on täidetud. Käesolevas töös kasutatakse läbivalt Tallinna linn, mille all tuleb mõista kõiki ameteid, linnaosa valitsusi ja hallatavaid asutusi.

¹⁹⁶ Euroopa Komisjon. Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu Direktiiv, millega tugevdatakse meeste ja naiste võrdse või võrdväärse töö eest võrdse tasu maksmise põhimõtte kohaldamist tasustamise läbipaistvuse ja õiguskaitsemehhanismide kaudu, art 3 lg 3; Nõukogu direktiiv 2000/43/EÜ, 29. juuni 2000, millega rakendatakse võrdse kohtlemise põhimõtte sõltumata isikute rassilisest või etnilisest päritolust, art 1. - ELT L 180, 19.07.2000, lk 0022 - 0026.

¹⁹⁷ Euroopa Komisjon. Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu Direktiiv, millega tugevdatakse meeste ja naiste võrdse või võrdväärse töö eest võrdse tasu maksmise põhimõtte kohaldamist tasustamise läbipaistvuse ja õiguskaitsemehhanismide kaudu, art 2 lg 2.

¹⁹⁸ Käärats, E., jt., TLS § 1 komm 1, lk 13.

¹⁹⁹ Kokku on üheksa ametit ja kaheksa linnaosa. Hallatavaid asutusi on üle mitmesaja, alustades koolidest ning lasteaedadest ja lõpetades kultuurimajadega. Ametid on: haridusamet, keskkonna- ja kommunaalamet, kultuuri- ja spordiamet, linnaplaneerimise amet, linnavaaramet, munitsipaalpolitsei amet, perekonnaseisuaamet, sotsiaal- ja tervishoiuamet ning transpordiamet - Tallinn. Ametite kontaktandmed. - <https://www.tallinn.ee/est/Ametite-kontaktandmed> (26.09.21). Linnaosa: Haabersti, Kristiine, Kesklinn, Lasnamäe, Mustamäe, Nõmme, Pirit ja Põhja-Tallinn. Tallinn. Linnaosad. - <https://www.tallinn.ee/est/Linnaosad> (26.09.21).

Linna organisatsioonis on nii ametnikke kui ka eraõiguslikus suhtes olevaid töötajaid, keda vastavalt Tallinna põhimääruse § 53 lg-le 2 nimetatakse koos teenistujateks. Sarnaselt tööandja mõistele, ei ole TLS-s defineeritud töötaja mõistet. Töölepingu mõistest tulenevalt saab järeldada, et töötaja on füüsiline isik, kes teeb töölepingu alusel teisele isikule tööd, alludes samal ajal selle isiku kontrollile ja juhtimisele (TLS § 1 lg 1). Tallinna põhimääruse § 53 lg 2 ja Tallinna linna ametiasutuste palgajuhendi § 2 p 15 kohaselt on töötaja linna ametiasutuses avaliku võimu teostamist toetavat tööd tegev eraõiguslikus töösuhtes olev isik, kes töötab töölepingu alusel. Palkade läbipaistvuse direktiivi ettepanekus ei ole täpsustatud, kas töösuhte all tuleb mõista ka ametnikke, kellel on avaliku teenistuse seaduse § 7 lõike 1 kohaselt avalik-õiguslik teenistus- ja usaldussuhe kohaliku omavalitsuse üksusega või riigiga. Tõlgendades palkade läbipaistvuse direktiivi ettepaneku artiklit 2 kitsalt, saab väita, et direktiivi ettepanek kohaldub üksnes töösuhtele, sest ametnik ei ole töösuhtes, vaid teenistus- ja usaldussuhtes. See aga ei tähenda, et soolist palgalõhe ei või esineda ametnike seas. Kui aga pidada silmas direktiivi ettepaneku eesmärki tagada mees- ja naistöötajate võrdne kohtlemine, tuleks rakendada direktiivi ettepanekust tulenevaid meetmeid ka ametnikele.

Eeltoodust tulenevalt leiab magistritöö autor, et direktiivi ettepanekust tulenevad õigused ja kohustused mõjutavad Tallinna linna kui tööandjat. Magistritöö piiratud mahust tulenevalt keskendutakse töös eraõiguslike töösuhete regulatsiooni ja praktika analüüsile, kuivõrd töö eesmärk on muuhulgas pakkuda tööandjatele juhiseid palgadiskrimineerimise vähendamiseks ning enamus Eesti tööandjaid saavad sõlmida üksnes eraõiguslikke töösuhteid.

2.2. Töötasude läbipaistvuse tagamise meetmed

2.2.1. Töötasustruktuuride kehtestamine

Palkade läbipaistvuse direktiivi ettepaneku kohaselt peavad liikmesriigid kohustama tööandjaid koostama töötasustruktuurid, mis tagaksid mees- ja naistöötajate võrdse tasustamise, kui tehakse võrdset või võrdväärset tööd.²⁰⁰ Töötasustruktuuride edukaks

²⁰⁰ Euroopa Komisjon. Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu Direktiiv, millega tugevdatakse meeste ja naiste võrdse või võrdväärse töö eest võrdse tasu maksmise põhimõtte kohaldamist tasustamise läbipaistvuse ja õiguskaitsemehhanismide kaudu, art 4 lg 1.

rakendamiseks ja koostamiseks peavad liikmesriigid kehtestama meetodid töö väärtuse hindamiseks ning võrdlemiseks.²⁰¹

Asjakohasteks ning lubatud meetmeteks töö väärtuse hindamiseks ning võrdlemiseks võivad olla sooneutraalsed töökohtade klassifitseerimis- ja hindamissüsteemid. Kriteeriumid peavad olema meestele ja naistele ühesugused, selged ning aitama kaasa võrdse kohtlemise hindamisele. Lisaks peavad kriteeriumid olema objektiivsed, hõlmates tööülesannete sisu ja laadi, töökoormust, vastutust ja tehtud tööd, haridus-, kutse- ja koolitusnõudeid ning muid oskusi. Keelatud on võtta kasutusele kriteeriumeid, mis on seotud otseselt või kaudselt töötaja sooga. Oluline on, et palgastruktuuride kehtestamise ja hindamissüsteemi kasutamise mõte ei ole hoida ära ainult sooline diskrimineerimine, vaid erinev kohtlemine ka muudel alustel, sealhulgas diskrimineerimine rassi või religiooni alustel.²⁰²

Võrdse tasu tagamiseks on esmalt vaja defineerida töötasu, võrdne töö ja võrdväärne töö. Direktiivi ettepaneku kohaselt moodustavad töötasu töötajale töö eest kaudselt või otseselt (täiendavate või muutuvtasudena) makstav põhipalk või muu tasu, muuhulgas on töötasuks nii raha kui ka loonusena (ehk naturaalselt) makstav.²⁰³ TLS § 5 lg 1 p 5 sätestab, et töötasu on töö eest makstav tasu, milles tööandja ja töötaja on kokku leppinud. Võrreldes TLS-s kasutatava regulatsiooniga on magistr töö autori hinnangul direktiivi ettepanekus kasutatav definitsioon avaram. Erinevalt TLS-st, hõlmab direktiivi ettepanekus avatud mõiste ka lisatasu ning töötasuks lugemine ei sõltu kokkulepest, vaid tegelikult makstavatest tasudest. TLS-s esitatud definitsioonis ei ole ka märgitud, kas töötajale makstav lisatasu või muud boonused on käsitletavad töötasuna. Sellele on viidatud ka TLS-i kommenteeritud väljaandes.²⁰⁴ Samuti on erialakirjanduses asunud seisukohale, et töötasu võib koosneda mitmest komponendist, sealhulgas lisatasust ja tulemustasust ning töötasu osad tuleb kokku leppida töölepingus.²⁰⁵ Kui lisatasu või preemia on tasu töö tegemise eest, siis on tegemist töötasu osaga.²⁰⁶ Eeltoodust tulenevalt sõltub lisatasu töötasu osaks lugemine sellest, kas see on poolte vahel kokku lepitud.

²⁰¹ Euroopa Komisjon. Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu Direktiiv, millega tugevdatakse meeste ja naiste võrdse või võrdväärse töö eest võrdse tasu maksmise põhimõtte kohaldamist tasustamise läbipaistvuse ja õiguskaitsemehhanismide kaudu, art 4 lg 2.

²⁰² *Ibidem*, art 4 lg-d 2, 3, 5.

²⁰³ *Ibidem*, art 3 lg 1 p a.

²⁰⁴ Käärats, E. jt., TLS § 5 komm 3.5, lk 35.

²⁰⁵ Saarep, K. Töölepingus numbriliselt näidatud tulemustasu ja lisatasu. - <https://www.rmp.ee/toooigus/jurist/toolepingus-numbriliselt-naidatud-tulemustasu-ja-lisatasu-2018-09-03> (08.08.21).

²⁰⁶ *Ibidem*,

Järelikult ei saa magistritöö autori hinnangul väita, et TLS-s sätestatud töötasu definitsiooni hõlmaks iga kord lisatasu. Kõrvutades riikliku regulatsiooni Tallinna linna regulatsiooniga, selgub, et Tallinna linna ametiasutuste palgajuhendis on lisatasu töötasuna käsitlemise problemaatika defineeritud konkreetsemalt. Palgajuhendi § 2 p 16 sätestab, et töötasu on töötajale makstav tasu, mille osadeks on põhipalk, eritingimustes töötamise lisatasu, muutuvpalk, valveaja lisa- ja asendustasu ning töötasuna ei käsitleta preemiaid ega tulemustasusid. Preemia on täiendav tasu, mida makstakse erakordsete teenistusalaste saavutuste eest (palgajuhend § 2 p 9). Tulemuspalk on täiendav tasu, mille maksmise aluseks on kalendriaasta tööplaanis kavandatud eesmärkide saavutamine ning ülesannete täitmine (palgajuhend § 2 p 14). Eelnevast nähtub, et linna ametiasutuste palgajuhendis sätestatu, mille kohaselt preemiad ega tulemustasud ei moodusta osa töötasust, on samuti vastuolus direktiivi ettepaneku art 3 lg 1 p-s a sätestatud töötasu mõistega. Täiendavalt tuleb palgajuhendis defineeritud tulemustasu pidada tasuks töötegemise eest, mille tõttu ei ole palgajuhendi § 2 p-s 16 sätestatud õigesti, et tulemustasu ei ole töötasu. Kuivõrd direktiivi ettepanekus on töötasu laiemalt defineeritud, on autori arvates seadusandjal vajalik täiendada TLS-i ja Tallinna Linnavolikogul palgajuhendit osaga, mis käsitleks töötasuna tasusid (ka lisatasu ja preemiat), mida töötaja otseselt või kaudselt töö tegemise eest saab, olenemata asjaolust, kas selle kohta on kokkulepe. Töötasu mõiste täpsustamine ei sõltu direktiivi ettepaneku vastuvõtmisest, vaid niisugune muudatus on vajalik ka praktikas ühesuguse arusaadavuse tagamiseks.

Võrdse ja võrdväärse töö mõisteid direktiivi ettepanek ega selle seletuskiri ei ava, vaid neid on sisustanud Euroopa Kohus. Kohus on avanud mõisteid ELTL artikli 157 valguses, kuid käesoleva töö autor leiab, et neid definitsioone saab edukalt rakendada palkade läbipaistvuse direktiivi kontekstis, sest ELTL artikkel 157 lg 1 sätestab samuti võrdse töötasu kehtestamise põhimõtte. Euroopa Kohus on leidnud, et mõistete „võrdne töö“, „üks ja sama töökoht“ ning „võrdväärne töö“ on seotud asjaomaste isikute tegelikult tehtud tööga.²⁰⁷ Selleks, et teha kindlaks, kas konkreetset juhul teevad töötajad võrdset või võrdväärset tööd, peab objektiivselt hindama, kas kõiki olulisi tegureid, näiteks töötingimusi, koolitusnõudeid ja töö iseloomu arvestades saab isikud asetada võrreldavatesse olukordadesse.²⁰⁸ Hindamisel peab võrdluses

²⁰⁷ EKo C-624/19, *K jt. versus Tesco Stores Ltd*, p 28, ECLI:EU:C:2021:429.

²⁰⁸ EKo C-381/99, *Susanna Brunnhofer versus Bank der österreichischen Postsparkasse AG*, ECLI:EU:C:2001:358, p 43; EKo C-237/85, *Gisela Rummler versus Dato-Druck GmbH*, ECLI:EU:C:1986:277, p 13.

arvesse võtma kõiki töötajaid, ka neid, kes ei tööta asjaomase töötajaga samal ajal.²⁰⁹ Siiski ei saa välistada, et kui töötajad töötasid samal ametipostil erinevatel aegadel, põhineb palga erinevus muudel kui soolistel asjaoludel.²¹⁰ Näiteks ei saa järeldada, et töötajad teevad sama või võrdväärset tööd üksnes tõsiasjast, et kollektiivlepingu alusel on töötajad klassifitseeritud samasse ametikategooriasse.²¹¹ Väiksemate tööandjate puhul ei pruugi sarnaseid töökohti rohkem kui üks olla, mis tähendab, et puudub võrdluisisik ametikohtade hindamiseks. Sellises olukorras võib tööandja kasutada hüpoteetilist võrdluisisikut või kasutada muid tõendeid, mis aitaksid välistada diskrimineerimist.²¹² Võrdse või võrdväärse töö hindamise mõte ei ole keelata subjektiivsete nõuete, näiteks füüsilise tugevuse kehtestamist, kui muud tingimused välistavad diskrimineerimise.²¹³

Palgastruktuuride loomise kohustus on Eesti õigussüsteemile tundmatu meede. Ükski Eesti õigusakt ei kohusta tööandjaid palgastruktuure kehtestama. Samas ei saa palgastruktuuride kehtestamiseks vajaliku ametikohtade hindamist pidada tööandjatele täiesti tundmatuks meetmeks, kuigi puudub õiguslik regulatsioon. Rahandusministeerium on koostanud juhendi avalikus teenistuses ametikohtade hindamiseks, mis muuhulgas teeb töökohad omavahel võrreldavateks ning aitab saavutada õiglase palgasüsteemi.²¹⁴ Ametikohtade hindamine on vabatahtlik ning enamasti kasutatakse seda avalikus sektoris, et tagada tasustamise läbipaistvus ning usaldusväärsus. Ametikohtade hindamisel rühmitatakse ametikohad vastavalt nende organisatsioonile antavatele väärtustele.²¹⁵ Hindamisel on oluline rõhutada juba esimesest etapist soolist tasakaalustatust, vastupidisel juhul säilib sooline hierarhia ning ametikohtade hindamine ei taga soolist võrdsust.²¹⁶

²⁰⁹ Euroopa Komisjon. Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu Direktiiv, millega tugevdatakse meeste ja naiste võrdse või võrdväärse töö eest võrdse tasu maksmise põhimõtte kohaldamist tasustamise läbipaistvuse ja õiguskaitsemehhanismide kaudu, art 4 lg 4.

²¹⁰ C-237/85, *Gisela Rummler*, p 12.

²¹¹ C-381/99, *Susanna Brunnhofer*, p 44.

²¹² Euroopa Komisjon. Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu Direktiiv, millega tugevdatakse meeste ja naiste võrdse või võrdväärse töö eest võrdse tasu maksmise põhimõtte kohaldamist tasustamise läbipaistvuse ja õiguskaitsemehhanismide kaudu, art 4 lg 4.

²¹³ C-237/85, *Gisela Rummler*, p 15-17.

²¹⁴ Rahandusministeerium jt. Avaliku teenistuse ametikohtade hindamise käsiraamat. 2011, lk 3. - https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/document_files/personalipoliitika/avaliku_teenistuse_avaliku_hindamise_kasiraamat_2011.pdf (10.12.21).

²¹⁵ Kallaste, E., jt. Sooline palgalõhe Eestis. Juhtumite uuringud. Tallinn: 2010, lk 22. - https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Uuringu_ja_analusiid/Sotsiaalvaldkond/3_raport.pdf (20.08.21).

²¹⁶ *Ibidem*, lk 126.

Sotsiaalministeeriumi eestvedamisel viidi läbi soolise palgalõhe uuring, kus muuhulgas uuriti ametikohtade hindamist. Uuringu tulemuste analüüsis jõuti järeldusele, et võrdse töötasu maksmine on tagatud, kui organisatsioonis on läbi viidud ametikohtade väärtustel põhinev hindamine. Sooline palgalõhe võib tekkida eelkõige olukorras, kus hindamise sooline tasakaal ei ole saavutatud, hindamise tulemusi ei viida praktikas ellu, ega arvestata palgapoliitika kujundamisel või hindamistulemuste põhjal loodud palgapoliitika kujunes tööandjale liiga keerukaks.²¹⁷

Kehtiva siseriikliku õigusraamistiku puudumise tõttu tuleb seadusandjal kehtestada TLS-i tööandjale kohustus luua töökohtadele palgastruktuurid. Hindamissüsteemi alused ja juhised peavad direktiivi ettepaneku kohaselt tulema riigilt endalt, mistõttu võiks võtta eeskujuks juba Rahandusministeeriumi koostatud juhise. Kuna Rahandusministeeriumi loodud ametikohtade hindamise juhend on koostatud avalikule teenistusele, peaks ministeerium juhust uuendama nii, et see oleks sobilik kõikidele tööandjatele olenemata ettevõtte vormist, juhtimisest ja suuruselt.²¹⁸ Seega ei peaks tööandjad kulutama vahendeid täiesti uue meetodi väljatöötamiseks. Magistritöö autori hinnangul ei ole põhjust muuta Rahandusministeeriumi koostatud juhust kõigile tööandjatele järgimiseks ilmtingimata kohustuslikuks. Oluline on, et tööandjad rakendaksid hindamist iga uue ametikoha moodustamisel või ümberkorraldamisel ning viiksid hindamise tulemused praktikas ellu.²¹⁹ Tööandjatel, kellel on juba välja töötatud objektiivsetel kriteeriumitel põhinev töökohtade hindamise süsteem, peab säilima võimalus kasutada juba olemasolevat praktikat. Nii saaksid tööandjad rakendada juba olemasolevat praktikat kulutama ressursse meetodi välja väljatöötamiseks.

Kuna tööandjad on kohustatud töötama välja palgastruktuurid, kaasneb sellega töötajate töötasude ühtlustamine. Ühtlustamisega kaasneb risk, et meestöötajate töötasusid hakatakse vähendada, et sarnast tööd tegevad töötajad saaksid võrdset palka.²²⁰ Pigem on meeste palkade vähendamise riski peetud madalaks, sest tõenäoliselt tõstavad tööandjad naiste töötasusid.²²¹ Autor leiab, et meeste töötasu alandamise riski Eestis lahendab töölepingu seaduses sätestatud piirid töötasu alandamiseks. Töötasu peab sisalduma TLS § 5 lg 1 p 5 kohaselt kirjalikus

²¹⁷ Kallaste, E., jt., lk 126.

²¹⁸ Juhis peab olema vastavalt igale ettevõttele kohandatud, arvestades ettevõtte juhtimist, praktikat ja muid eripärasid. - *Ibidem*, lk 127.

²¹⁹ *Ibidem*, lk 128.

²²⁰ Vabariigi Valitsus. Seletuskiri Euroopa Parlamendi ja nõukogu palkade läbipaistvuse direktiivi eelnõu juurde, lk 37. - <https://www.riigikogu.ee/tegevus/dokumendiregister/dokument/3cb13abf-83fd-4118-abda-026e63da5703> (01.02.22).

²²¹ *Ibidem*, lk 36-37.

dokumendis ning töölepingut on TLS § 12 alusel võimalik muuta üksnes kokkuleppel töötajaga, välja arvatud seaduses sätestatud erandid. Vähe tõenäoline on, et töötajad nõustuvad töötasu väiksemaks muutmisega põhjusel, et saavutada sarnast tööd tegevate naistöötajatega võrdsed palgad. TLS-i kohaselt on tööandjal ühepoolselt töötasu võimalik alandada piiratud juhtudel - esiteks, kui töötaja rikkus tööandja juhust TLS § 73 lg 1 mõttes ning teiseks, kui tööandja ei saa ettenägematutel majanduslikel põhjustel senist töötasu maksta TLS § 37 mõttes. Töötasude alandamine põhjusel, et muuta töötasud võrdseks vähem teenivate naistöötajatega ei kuulu kummagi TLS-s sätestatud töötasu alandamise võimaluse alla. Järelikult puudub tööandjal võimalus ühepoolselt meeste töötasusid alandada, et tagada töötasude võrdsus vähem teenivate sarnast või sama tööd tegevate naistöötajatega.

Analüüsidest direktiivi ettepaneku valguses Tallinna linna tänast praktikat ilmneb, et Tallinna linnas ei ole kehtestatud ühtset palgapoliitikat. Üldised töötasu maksmise alused tulenevad Tallinna linna ametiasutuste palgajuhendist ning hallatavatele asutustele linnapea käskkirjast. Palgajuhendis on sätestatud teenistujatele töötasude maksmise kord ja tingimused ning töötasude vahemikud, mida ei tohi ületada. Iga järgneva eelarve aastaks vaadatakse palgavahemikud üle ning hinnatakse vastavalt tööturule, millistel ametikohtadel peaks olema palgafondi kasv suurem.²²²

Ametiasutuste töötajate palgavahemikud on kehtestatud Tallinna Linnavalitsuse korraldusega, lähtudes Tallinna Linnavolikogu kinnitatud ametiasutuste teenistuskohdade koosseisust, struktuurist ning põhipalga vahemikest (palgajuhend § 4 lg 3). Palgavahemikud kinnitatakse igal aastal 1. jaanuaril.²²³ Konkreetse ametikoha palgavahemik kujuneb Rahandusministeeriumi koostatud avaliku sektori ametikohtade hindamissüsteemi alusel, mille raames hinnatakse erinevaid töökohaga seotud asjaolusid.²²⁴ Näiteks võetakse palgatasemete kujunemisel arvesse töökohal nõutavat haridust ja oskusi, tööülesannete sisu, otsuste mõju ulatust, vastutust ja raha kasutamise otsustamist, täidetavate tööülesannete keerukust, oodatavat töötulemit ning kas nende täitmine eeldab spetsiifilisi teadmisi.²²⁵ Magistritöö autor leiab, et avaliku sektori ametikohtade hindamissüsteemis nimetatud arvesse võetavatest tingimustest nähtub, et palgavahemike määramisel ei lähtuta töötaja soost. Seda kinnitab ka

²²² Magistritöö lisa. Tallinna linna praktika küsitlus, lk 91.

²²³ *Ibidem*.

²²⁴ *Ibidem*.

²²⁵ Rahandusministeerium, jt., lk 26-45.

palgavahemike kehtestamine Tallinna Linnavalitsuse korraldusega, kus on palgavahemikud kehtestatud ametikohapõhiselt juba enne töötaja tööle võtmist.

Kui palgavahemikud palkade läbipaistvuse direktiivi ettepaneku mõistes on linna ametiasutustes olemas, siis hallatavate asutuste puhul neid ei ole kehtestatud. Iga hallatav asutus otsustab eelarveliste vahendite põhjal makstava töötasu suuruse iseseisvalt.²²⁶ Kui linna ametiasutustes on kontroll palgavahemike ja seeläbi ka võrdse kohtlemise üle suurem, siis linna hallatavate asutuste puhul on see väiksem.²²⁷ Hallatavad asutused peavad küll lähtuma õigusaktidest ning Tallinna linnapea 7. märtsi 2014 käskkirjast, on neile siiski jäetud rohkem otsustusvabadust kui linna ametiasutustele. See tähendab, et hallatavates asutustes on suurem risk soolise palgalõhe tekkeks ning linnal oleks direktiivi ettepaneku jõustumisel vaja praktikat muuta.

2.2.2. Tasustamise läbipaistvus enne töölevõtmist

Töövestlusel küsitakse sageli oodatava töötasu suuruse kohta ning mõningal juhul peetakse ka aktiivseid palgaläbirääkimisi. Kuna palgaläbirääkimistel võib olla suur mõju töötajale hiljem makstavale töötasu suurusele, siis on oluline pakkuda kaitset ebavõrdse kohtlemise eest juba tööle kandideerimise järgus.

Palkade läbipaistvuse direktiivi ettepaneku artikli 5 punkti 1 kohaselt on ametikohale kandideerijal õigus saada teavet töötasu algse taseme kohta või töötasu vahemiku kohta, mis lähtub objektiivsusest ja sooneutraalsusest. Töötasu vahemik või algtase peab olema kandideerijale kättesaadav enne töövestlust ja ilma, et seda peaks tööandjalt küsima.²²⁸ Näiteks võib teave olla esitatud juba töökuulutuses. Euroopa Komisjoni eesmärk on meetmega tagada, et töötaja saaks pidada võimalikult õiglasi läbirääkimisi palga suuruse osas.²²⁹ Siiski ei piira artikkel poolte õigust pidada läbirääkimisi väljapoole vahemiku jäänud palga üle.²³⁰

²²⁶ Magistritöö lisa. Tallinna linna praktika küsitlus, lk 90-91.

²²⁷ *Ibidem*.

²²⁸ Euroopa Komisjon. Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv, millega tugevdatakse meeste ja naiste võrdse või võrdväärse töö eest võrdse tasu maksmise põhimõtte kohaldamist tasustamise läbipaistvuse ja õiguskaitsemehhanismide kaudu, art 5 lg 1.

²²⁹ Euroopa Komisjon. Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv, millega tugevdatakse meeste ja naiste võrdse või võrdväärse töö eest võrdse tasu maksmise põhimõtte kohaldamist tasustamise läbipaistvuse ja õiguskaitsemehhanismide kaudu. Seletuskiri, lk 12.

²³⁰ *Ibidem*, lk 11-12.

Enne töövestlust kandideerijale töötasu algtaseme või palgavahemike teatavaks tegemine ei mõjuta otseselt juba organisatsioonis aset leidvat soolist palgalõhe. Meetme eesmärk on eelkõige kindlustada, et tööle kandideerija saaks töölepingu sõlmimisel pidada palga suuruse üle tasakaalustatud ja õiglaseid läbirääkimisi.²³¹

Magistritöö autor on seisukohal, et kuigi direktiivi ettepanekus on kehtestatud konkreetne kohustus teha kandideerijale palgavahemik teatavaks, on kohustuse täitmise viisi valikul jäetud liikmesriikidele küllaltki suur otsustusruum. Liikmesriikidel on võimalik ise otsustada, kuidas tööandjad enne töövestlust kandideerijaid töötasust teavitama peavad. Sellise vabadusega kaasneb töö autori hinnangul risk, et kõiki kandideerijaid ei teavitata sama suurest töötasust. Näiteks, kui tööandja ei soovi teavet töökuulutusse lisada, vaid saadab sobivatele kandideerijatele summad e-posti kaudu, võib juhtuda, et kandideerijatele saadetakse erinevad töötasude vahemikud. Nimetatud näite puhul ei ole võimalik seega kontrollida, kas tööandja kandideerijaid võrdselt kohtleb. Samuti leiab autor, et puudub kontroll selle üle, kas tööandja on enne töövestlust teinud teatavaks vahemiku või algtaseme, mis on võrdne juba sarnast tööd tegevate isikute töötasudega. Seega magistritöö autori arvates palgadiskrimineerimise riske direktiivi ettepaneku artikkel 5 punkt 1 aktiivselt ei maanda.

Kehtivad Eesti õigusaktid ei sisalda tööle kandideerija õigust saada teavet töötasu algtaseme või vahemike kohta enne töövestluse läbiviimist. Tööle kandideerija õigus küsida teavet töötasu kohta on tuletatav võlaõigusseadusest lepingueelsete läbirääkimiste regulatsioonist.²³² VÕS § 14 lg 2 sätestab: „Lepingueelseid läbirääkimisi pidav või muul viisil lepingu sõlmimist ettevalmistav isik peab teisele poolele teatama kõigist asjaoludest, mille vastu teisel poolel on lepingu eesmärki arvestades äratuntav oluline huvi.“ Töölepingu alusel teeb töötaja tööd ja tööandja maksab talle selle eest tasu, järelikult on töötajal äratuntav oluline huvi töötasu suuruse kohta. Seega peab autori hinnangul tööandja kehtiva õiguskorra kohaselt tegema töövestlusel ehk lepingueelsetel läbirääkimistel tööle kandideerijale teatavaks töötasu suuruse. Erinevalt direktiivi ettepaneku art 5 lg-st 1 ei nõua TLS ega VÕS, et töötasu algtase või vahemik oleks tööle kandideerijale teatavaks tehtud enne töövestlust. Järelikult on seadusandjal ülesanne täiendada TLS-i sättega, mille kohaselt oleks kandideerijal õigus saada teavet töötasu

²³¹ Euroopa Komisjon. Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv, millega tugevdatakse meeste ja naiste võrdse või võrdväärse töö eest võrdse tasu maksmise põhimõtte kohaldamist tasustamise läbipaistvuse ja õiguskaitsemehhanismide kaudu. Seletuskiri, lk 11-12.

²³² Tulenevalt TLS § 4 lg-st 1 kohaldatakse töölepingu sõlmimisele võlaõigusseaduses lepingu sõlmimise kohta sätestatud.

kohta enne töövestlust ja tööandja kohustuse teavet anda. Lisaks peab Eesti seadusandja määratlema viisi, kuidas tööandja peab töötasu kohta teavet tööle kandideerijale andma, et maandada direktiivi ettepanekus sätestatud kohustuse riske.

Kui Tallinna linna ametiasutuste töötajate töötasude määramine toimub linnas tsentraalselt ehk kõikide ametiasutuste töötajate töötasudega tegeleb linna personaliteenistus, siis tööjõu värbamise viib läbi iga linna ametiasutus ja hallatav asutus iseseisvalt. Linna organisatsioonis puudub ühtne praktika töökuulutuste vormistamisel. Iga asutus, kes värbamist läbi viib, otsustab ise, millised andmeid kuulutusse lisatakse, sealhulgas kas lisada töötasu suurus või mitte.²³³

Hoolimata sellest, et töötasu andmeid enamasti Tallinna linna töökuulutustesse ei lisata, ei ole palgaläbirääkimistel suurt mõju töötasule.²³⁴ Põhjuseks on see, et iga Tallinna linna ametiasutuse töötajate palgavahemik on kindlaks määratud.²³⁵ Erandlikel olukordadel võib läbirääkimine mõjutada palgavahemiku ülemmäära, kui töötajat värbaval ametiasutusel esineb erakordselt suur vajadus töötaja järele ning töøjõuturul planeeritud palga eest inimest ei leia.²³⁶ Sellisel juhul peab olema mõjuvalt põhjendatud vajadus konkreetse tööjõu järele ning ametiasutus peab leidma selleks vahendid oma eelarvest.²³⁷ Sellistel erandlikel juhtudel on lubatud Tallinna Linnavalitsuse korraldusega kindlaks määratud töötasu vahemiku ülemmäära tõsta maksimaalselt 10%.²³⁸ Vaadeldes linna praktikat värbamisel palkade läbipaistvuse direktiivi ettepaneku valguses, asub magistr töö autor seisukohale, et linnal tuleb kujundada ühtne praktika töökuulutustel töötasu teabe avaldamiseks. Kuna kõikides töökuulutustes ei ole töötasu algtaset ega vahemiku kirja pandud, peab linn praktikat muutma. Kui seadusandja ei määra kindlaks töötasu algtaseme või vahemiku teatavaks tegemise viisi, võiks autori hinnangul linn siiski lisada töötasud töökuulutusesse, mitte teha muul viisil teatavaks. Selline lähenemine esiteks aitaks vähendada värbamisega tegelevate spetsialistide töökoormust, sest ei ole vaja igale kandideerijale personaalselt töötasu saata, samas suurendab see inimeste huvi kandideerimise vastu ning tagab tasustamise läbipaistvuse.

²³³ Magistr töö lisa. Tallinna linna praktika küsitlus, lk 91-92. Näiteks 8. jaanuari 2022 seisuga oli aktiivsed tööpakkumised Tallinna veebilehel kokku 24, millest ainult ühel oli märgitud töötasu vahemik ja neljal konkreetne töötasu. Seega on linnas praktika väga erinev.

²³⁴ *Ibidem.*

²³⁵ *Ibidem.*

²³⁶ *Ibidem.*

²³⁷ *Ibidem.*

²³⁸ *Ibidem.*

Täiendavalt on palkade läbipaistvuse direktiivi ettepanekus keelatud tööandjal küsida mistahes vormis, st suuliselt ja kirjalikult, esindaja kaudu või isiklikult, tööle kandideerijalt varasematel töökohtadel saadud töötasu kohta.²³⁹ Keelu eesmärk on kaitsta tööle kandideerijaid edasise palgadiskrimineerimise eest, vähendada varasema palga suuruse mõju uue töökohal makstavat töötasule ning tagada palgadiskrimineerimise ahela katkestamine.²⁴⁰ Sõnastatud keelul on hoolimata konkreetsusest kaks kitsaskohta.

Magistritöö autor leiab, et keeld täidab oma taotletavat eesmärki ainult juhul, kui tööle kandideerija ja tööandja on varasema töötasu suuruse küsimise keelust teadlikud. Olles oma õigustest teadlikud, tunneksid töövestlusel kandideerijad ära küsimused, millele nad vastama ei pea. Tööandja teadlikkus oma õigustest ja kohustustest tagaks selle, et keelatud küsimusi üldse ei küsitaks. Järelikult eeldab meede tööturul tegutsevate isikute efektiivset teavitamist, kuna on võimatu kontrollida, mida tööandja töövestlusel küsib.

Teiseks kitsaskohaks on käesoleva töö autori hinnangul asjaolu, et avalikus sektoris töötanud isikute töötasude vahemikud on avalikest andmebaasidest leitavad. Tallinna linna ametiasutuste teenistujate palgavahemikud kinnitatakse igal aastal Tallinna Linnavalitsuse korraldusega, mis on kõigile kättesaadav linna õigusaktide infosüsteemis. Korraldusest on ametikohapõhiselt leitavad teenistujate töötasude vahemikud. Kuigi Tallinna Linnavalitsuse korralduses ei nimetata töötajaid nimeliselt, vaid töötasud on määratud üksnes ametikohapõhiselt, on tööandjal võimalik tööle kandideerija CV põhjal selgeks teha ametikoht ja ametiasutus. See omakorda annab tööandjale võimaluse teha kindlaks tööle kandideerija palgavahemik. Järelikult on avalikust sektorist tööle kandideerijad ebavõrdses olukorras võrreldes teiste kandideerijatega, kelle palgad ei ole avalikustatud.

Täiendavalt on autori arvates riskiks see, et töökuulutused on pärast kandideerimise aja lõppu veebis leitavad. Kui töökuulutusesse on lisatud töötasu vahemik või algtase, on võimalik kindlaks teha konkreetsel töökohal töötava isiku töötasu suurus. Direktiivi ettepanek sellise riski eest ei kaitse. Järelikult peab direktiivi ettepanekusse lisanduma nõue, mille kohaselt tööandja tagab, et pärast kandideerimise aja lõppu ei ole võimalik töökuulutust avalikult leida.

²³⁹ Euroopa Komisjon. Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv, millega tugevdatakse meeste ja naiste võrdse või võrdväärse töö eest võrdse tasu maksmise põhimõtte kohaldamist tasustamise läbipaistvuse ja õiguskaitsemehhanismide kaudu, art 5 p 2.

²⁴⁰ Euroopa Komisjon. Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv, millega tugevdatakse meeste ja naiste võrdse või võrdväärse töö eest võrdse tasu maksmise põhimõtte kohaldamist tasustamise läbipaistvuse ja õiguskaitsemehhanismide kaudu. Seletuskiri, lk 11-12.

Nii võetakse ka teistelt tööandjatelt võimalus teha kindlaks tööle kandideerija töötasu suurus eelmisel töökohal.

Eelnimetatud riskid ja kitsaskohad tuleb autori hinnangul osaliselt lugeda maandatuks direktiivi ettepanekus sätestatud meetmetega, millega võimaldatakse töötajal küsida sarnast tööd tegevate töötajate palgatasemete kohta.²⁴¹ See võimaldab, küll alles töövestluse edukal läbimisel, kontrollida enda töötasu vastavust sarnast või sama tööd tegevate töötajate töötasudele. Samas peaks olema tööle kandideerijale laiem teabe saamise õigus, mida autor selgitab täpsemalt magistritöö järgmises alapeatükis.

Tõlgendades samaaegselt TLS-i ja isikuandmete kaitse seadust²⁴² (edaspidi ka IKS), saab väita, et kehtiv regulatsioon keelab tööandjal küsida tööle kandideerijalt teavet varasema töötasu kohta nagu direktiivi ettepaneku artikkel 5 lõige 2. Töötasu on üks isikuandmete liik, mille tõttu tuleb arvestada isikuandmete kaitsmise regulatsiooniga. Töösuhetes kehtiva reegli kohaselt võib tööandja küll isikuandmeid küsida, kuid tehes seda nii vähe kui võimalik ning vajalik (IKS § 14 p 3).²⁴³ Isikuandmete küsimiseks peab eranditult olema õiguslik alus seaduse, isiku nõusoleku, lepingu või töökorraldusreeglite näol (IKS § 14 p 2).²⁴⁴ TLS § 11 lg 1 keelab tööandjal küsida tööle kandideerijalt andmeid, mille vastu tööandjal ei esine õigustatud huvi. Küsimuste puhul, mis on seotud kandideerija eraeluga või ei ole seotud pakutavale töökohale sobimisega, eeldatakse õigustatud huvi puudumist (TLS § 11 lg 2). Õigustatud huvi tuleb sisustada lähtuvalt konkreetsest töösuhetest ja töökoha olemusest ning nõuetest.²⁴⁵ Näiteks ei tohi tööandja küsida perekonnaseisu ja ajateenistuse läbimise kohta ning lubatud on küsida hariduse, oskuste kohta.²⁴⁶ Keeld küsida tööle kandideerija eraelu puudutavaid küsimusi ei ole siiski absoluutne.²⁴⁷ Mõnes olukorras võivad eraelu puudutavad küsimused olla tööülesannete täitmise sobivuse kindlakstegemiseks vajalikud.²⁴⁸ Kui tööandja küsib eraelu kohta, siis peab

²⁴¹ Euroopa Komisjon. Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv, millega tugevdatakse meeste ja naiste võrdse või võrdväärse töö eest võrdse tasu maksmise põhimõtte kohaldamist tasustamise läbipaistvuse ja õiguskaitsemehhanismide kaudu, art 4 ja 7.

²⁴² Isikuandmete kaitse seadus. - RT I, 04.01.2019, 11.

²⁴³ Andmekaitse Inspektsioon. Isikuandmete töötajate üldjuhend, lk 7. - https://www.aki.ee/sites/default/files/dokumendid/isikuandmete_tootleja_uldjuhend.pdf (01.04.22).

²⁴⁴ Andmekaitse Inspektsioon. Isikuandmete töötlemine töösuhetes. Abistav juhendmaterjal. Tallinn: 2011, lk 13-14, 38. - https://www.aki.ee/sites/default/files/dokumendid/isikuandmed_toosuhetes_juhendmaterjal26_05_2014_1.pdf (01.04.22).

²⁴⁵ Andmekaitse Inspektsioon. Isikuandmete töötlemine töösuhetes. Abistav juhendmaterjal, lk 25.

²⁴⁶ Käärats, E., jt., TLS § 11 komm 3-5, lk 55-56.

²⁴⁷ *Ibidem.*

²⁴⁸ *Ibidem.*

ta sellise teabe saamise vajadust põhjendama objektiivselt ja konkreetselt, selgitades samal ajal küsitava teabe seost pakutava tööga.²⁴⁹ Autor leiab, et tööle kandideerijalt eelneval töökohal makstav töötasu suurus on eraeluline küsimus ning see ei ole seotud tööülesannete täitmisele sobivusega. Varasema töötasu suurusel puudub seos oodatava tööülesannete täitmise tulemiga kuna see ei iseloomusta töötaja oskusi, teadmisi ega omadusi, mis on vajalikud tööülesannete efektiivseks täitmiseks. Seetõttu puuduvad TLS-i ja IKS-i kohaselt tööandjal objektiivsed põhjused tööle kandideerijalt eelneva töötasu suuruse kohta küsimiseks ning puudub vajadus TLS-i täiendamiseks vastava keeluga.

Kaitsmaks tööle kandideeriya õigusi töövestlusel osaleb Tallinna linnas töövestluste läbiviimisel enamasti personalispetsialist ja vakantse töökoha vahetu juht.²⁵⁰ Kuigi puudub otsene kontroll selle üle, mida töövestlustel küsitakse, on vestlusel osaleva personalispetsialisti ülesanne vajadusel juhti küsimuste esitamisel suunata.²⁵¹ See tähendab, et personalispetsialist peab sekkuma, kui juht küsib kandideerijalt küsimusi, mida TLS-i ja IKS-i järgi ei tohiks teha.²⁵² Praktikas küsitakse Tallinna linnas töövestlusel selle kohta, milline on oodatav töötasu ja millise summaga saab kandideeriya oma igapäevased vajadused rahuldatud.²⁵³ Käesoleva töö autor on seisukohal, et selline küsimus ei ole seotud kandideeriya eelneva töökohal makstud töötasu suurusega, vaid eesmärk on välja selgitada kandideeriya oodatav töötasu suurus ja seetõttu on tegu lubatud küsimusega. Kindlustamaks, et töövestlusel ei küsitaks tööle kandideerijalt eelneva töötasu suuruse kohta, peab linn jätkama oma tänast praktikat ning kaasama töövestlustele spetsialisti, kes on kehtiva õiguskorraga kursis ja suunaks vajadusel küsimuste esitamist.

2.2.3. Töötasu kujunemise ja karjäärivõimaluste poliitika läbipaistvus

Teabe saamise õigus ei puuduta üksnes tööle kandideerijad, vaid ka töötajaid. Erinevalt tööle kandideerijatest, on töötajate teabe saamise õigus laiem. Nimelt on palgade läbipaistvuse direktiivi ettepaneku artikli 6 kohaselt töötajal õigus saada teavet palgatasemete aluseks olevate

²⁴⁹ Käärats, E., jt., TLS § 11 komm 4, lk 56.

²⁵⁰ Magistritöö lisa. Tallinna linna praktika küsitlus, lk 91.

²⁵¹ *Ibidem.*

²⁵² *Ibidem.*

²⁵³ *Ibidem.*

sooneutraalsete asjaolude kohta.²⁵⁴ Tööandjal on kohustus teha teave töötajale lihtsasti kättesaadavaks.²⁵⁵ Kuna direktiivi ettepaneku eesmärk ei ole tagada ainult palkade võrdväarsus, vaid ka karjäärivõimaluste võrdsus, siis on tööandja ülesanne teha töötajale kergelt kättesaadavaks ja ligipääsetavaks ka karjäärivõimaluste aluseks olevad sooneutraalsed tingimused.²⁵⁶ Nii ei ole tagatud mitte ainult sooline võrdväarsus, vaid ka töötajate motiveeritus saavutada paremaid töötulemusi, sest töötaja teab, mida peab tegema karjääriredelil kõrgemale pürgimiseks.

Direktiivi ettepanek ega selle seletuskiri ei täpsusta lihtsasti kättesaadavaks tegemist. Lihtsalt kättesaadavus on subjektiivne mõiste ning sellel puudub ühtne kindel vaste. Konkreetse kättesaadavaks tegemise viisi ja kohustuse sätestamata jätmise tõttu on tööandjatele jäetud põhjendamatult suurel määral otsustusvabadust. Tööandja võib pidada kättesaadavaks tegemist piisavaks, kuid tegelikult on teabele ligipääs sisuliselt võimatu, mis ei täida direktiivi ega konkreetse kohustuse eesmärki. Seega ei pruugi saada direktiivist kaitset palgadiskrimineeritud töötajad, eriti need, kes ei julge diskrimineerimise kahtlusega oma tööandja poole pöörduda ega saa seetõttu kontrollida, kas nende töötasu vastab konkreetse palgataseme aluseks olevatele nõuetele.²⁵⁷

Meetme põhjendamatu subjektiivsuse on välja toonud ka Euroopa Sõltumatute Ametiühingute Konföderatsioon (The European Confederation of Independent Trade Unions), kelle hinnangul peaks tööandja olema kohustatud andma artiklis nimetatud teavet, mitte tegema seda üksnes kergelt kättesaadavaks.²⁵⁸ Magistritöö autor nõustub Euroopa Sõltumatute Ametiühingute Konföderatsiooni seisukohaga. Artiklit 6 tuleks muuta nii, et tööandjal oleks täiendavalt kohustus anda töötajale teavet teatud perioodide tagant ja juhul, kui teavet nõuab töötaja. Muutes kohustust konkreetsemaks, on meetmel suurem mõju soolisele palgalõhele. Perioodiliselt teabe jagamine tagab kõigile võimaluse teabega tutvuda ilma, et peaks seda eraldi

²⁵⁴ Euroopa Komisjon. Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv, millega tugevdatakse meeste ja naiste võrdse või võrdväärse töö eest võrdse tasu maksmise põhimõtte kohaldamist tasustamise läbipaistvuse ja õiguskaitsemehhanismide kaudu, art 6.

²⁵⁵ Euroopa Komisjon. Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv, millega tugevdatakse meeste ja naiste võrdse või võrdväärse töö eest võrdse tasu maksmise põhimõtte kohaldamist tasustamise läbipaistvuse ja õiguskaitsemehhanismide kaudu, art 6.

²⁵⁶ *Ibidem*.

²⁵⁷ The European Confederation of Independent Trade Unions. Resolution on advocacy priorities concerning the European commission's proposal of march 4 2021 for a directive on pay transparency. Brüssel: 2021, p 14. <https://www.cesi.org/wp-content/uploads/2021/07/2021-CESI-resolution-Pay-transparency-202106-EN-final.pdf> (07.01.22).

²⁵⁸ *Ibidem*.

nõudma. Samuti peaks töötajale olema alati tagatud võimalus kontrollida, kas tema palgatase vastab objektiivsetele palgataseme alustele. Võimalik on ka see, et Euroopa Liidu liikmesriigid sätestavad siseriiklikus õiguses kohustuse rangemalt ning konkreetsemalt.

Palkade läbipaistvuse direktiivi ettepaneku artikkel 6 puudutab üksnes organisatsioonis töötavaid isikuid ega nõua, et teave oleks kättesaadav ka tööle kandideerijale. Magistritöö autor leiab, et kandideerija õiguste efektiivsemaks kaitsmiseks, tuleb direktiivi ettepanekus kehtestada tööandjale kohustus teha enne töövestlust või hiljemalt töövestluse ajal, kandideerijale teatavaks palgatasemete ja karjäärivõimaluste aluseks olevate sooneutraalsete kriteeriumide kirjeldus. Juhul, kui direktiivi ettepanekusse kohustust ei lisata, peaks Eesti seadusandja sellise kohustuse kehtestama Eesti õigusaktides. Selline teabe saamise õigus annab kandideerijale võimaluse kontrollida, kas tööandja esitatud töötasu algtase või vahemik vastab töötasu aluseks olevatele kriteeriumitele. Tööle kandideerija ei pea seega edukal töövestluse läbimisel ning tööle saamisel esimese asjana kontrollima oma töötasu vastavust konkreetse palgataseme aluseks olevatele sooneutraalsetele kirjeldustele. Samuti on töötajal võimalik viia end kurssi eeldustega, mille täitmisel palganumber suureneb ja lisaks kontrollida, kas tööandja on kehtestanud võrdse kohtlemise tagamiseks palgatasemetele sooneutraalsed tingimused.

Töölepingu seaduse kohaselt ei ole tööandjal kohustust teavitada töötajat palgatasemete ega karjäärivõimaluste aluseks olevatest kriteeriumitest. Töölepingu seaduse § 5 sätestab tööandjale kohustuse teavitada töötajaid enne töölepingu sõlmimist paragrahvis nimetatud asjaoludest.²⁵⁹ TLS § 5 lg 1 p-s 5 nimetatud töötasu suurusest teavitamine hõlmab selle arvutamise viisi, maksmise korda (kas makse tehakse pangaülekandega või sularahas) ja palgapäeva.²⁶⁰ Autor leiab, et TLS § 5 lg 1 p-st 5 ei tulene, et töötasust teavitamine hõlmaks teavitamist palgatasemete aluseks olevatest kriteeriumitest. TLS § 5 lg 1 p 11 kohast töötaja teavitamist töökorralduse reeglite all tuleb mõista teavitamist tööajast (sealhulgas algus- ja lõpuaega, puhke- ja lõunapause), isikukaitsevahendite ja kaitseriietuse kasutamise kohustusest ja muust sellisest.²⁶¹ Töökorralduse reeglid ei hõlma teavet enesetäiendamise ega karjäärivõimaluste kohta. Karjäärivõimalused on käesoleva töö autori hinnangul kaudselt seotud tööandja kohustusega TLS § 28 lg 2 p 5 alusel tagada töötajale tööalaste oskuste ja teadmiste täiendamise koolitused, sest enamjaolt on karjääriredelil tõusmine seotud töötaja

²⁵⁹ Käärats, E., jt., TLS § 5 komm 1, lk 34.

²⁶⁰ *Ibidem*, TLS § 5 komm 3.5-3.6, lk 35-36.

²⁶¹ *Ibidem.*, TLS § 5 kommm 3.11, lk 36-37.

teadmiste ja oskuste arenemisega. Siiski leiab autor, et ei saa väita, et TLS § 5 lg 1 p 11 sisaldaks tööandjale nõuet teavitada töötajat karjäärivõimaluste aluseks olevate kriteeriumide kirjeldusest, sest see oleks sätte mõtte liigne avardamine. Magistritöö autor on eelnevalt tulenevalt seisukohal, et seadusandja peab direktiivi ülevõtmisel lisama töölepingu seadusesse tööandjale kohustuse, mis vastaks direktiivi ettepaneku artiklile 6. Suurendamaks soolise palgalõhe vähenemist tuleks seadusandjal täiendavalt kohustada tööandjat töötajatele ja tööle kandideerijatele teavet esitama töötaja nõudmisel ning teatud perioodi möödudes.

Hinnates Tallinna linna tänast praktikat töötasukujunemise ja karjäärivõimaluste poliitika läbipaistvust tagava meetme valguses, asub töö autor seisukohale, et praktika ei vasta üks-ühele palgade läbipaistvuse direktiivi ettepanekule. Kuigi Tallinna linnas ei ole kehtestatud kriteeriume, mille täitmisel tõstetakse töötaja töötasu Tallinna Linnavalitsuse korralduses märgitud palgavahemike ulatuses, ega milliste eelduste esinemisel on töötajal üks või teine palk, on töötasu suurendamine siiski võimalik.²⁶² Töötasu tõstmiseks peab esinema alus, näiteks töötaja oskused või teadmised on märkimisväärselt suurenenud.²⁶³ Töötasu suurendamise soovi saab töötaja avaldada näiteks iga aastasel arenguvestlusel või muul ajal pöördudes oma vahetu juhi või linna personaliteenistuse poole.²⁶⁴ Linnas rakendatav töötasude tõstmise lähenemine on vastuvõtlikum soolise diskrimineerimise tekkimisele, sest konkreetseid nõudeid ei ole sätestatud ja suuresti sõltuvuses töötaja enda initsiatiivikusest ja mingil määral läbirääkimisoskustest. Magistritöö autor leiab, et Tallinna linn peab praktikat muutma ning võimaldama töötajatele tutvuda palgatasemete aluseks olevate kriteeriumite kirjeldusega. Palgatasemete objektiivsete kriteeriumite kujundamisel on linnal võimalik võtta aluseks Rahandusministeeriumi koostatud juhis, mille abil on töökohti hinnatud ja palgatasemed kehtestatud.

Tallinna linnas ei ole koostatud ülevaadet kriteeriumitest, mille täitmisel on töötajal võimalik tõusta karjääriredelil kõrgemale. Karjäärivõimaluste uurimiseks on töötajal, sarnaselt töötasu suurendamiseks, võimalik pöörduda oma vahetu juhi või linna personaliteenistuse poole, kes teda nõustab. Vajadusel suunatakse töötaja edasi inimese juurde, kes oskab erinevaid enesearengu ja karjääri tegemise võimalusi välja pakkuda. Sellise praktika põhjuseks on asjaolu, et tänapäeva töötajad ja tööle kandideerijad sageli ei tea, mida tulevikus teha tahetakse.

²⁶² Magistritöö lisa. Tallinna linna praktika küsitlus, lk 90-92.

²⁶³ *Ibidem.*

²⁶⁴ *Ibidem.*

Samuti soovivad inimesed olla võimalikult vabad. Konkreetsete karjäärivõimaluste ette kirjutamine on Tallinna linna hinnangul ebapraktiline ning võib suruda töötajaid liigselt raamidesse. See aga ei tähenda, et linna töötajal puuduks võimalus liikuda kõrgemale ametikohale. Juhtide värbamine on linnas tsentraliseeritud, mis tähendab, et töökuulutused on kõigile töötajatele kättesaadavad ja ametikohtade vahelised liikumised on võimalikud.²⁶⁵

Kõrgemale ametipositsioonile liikumiseks vajalikud kriteeriumid on leitavad töökuulutustest, mis on kõigile töötajatele kättesaadavad linna töötajate siseportaalist, linna veebilehelt kui ka teistest töökuulutuste platvormidest.²⁶⁶ Töökuulutustes kehtestatud nõuded haridusele, oskustele ja muud töökuulutustes esitatud nõuded on sooneutraalsed. Järelikult on magistritöö autori hinnangul kõigile linna töötajatele karjäärivõimaluste aluseks olevate sooneutraalsete kriteeriumide kirjeldused lihtsalt kättesaadavad palkade läbipaistvuse direktiivi artikli 6 tähenduses.

2.2.4. Õigus saada teavet

Selleks, et töötaja saaks hinnata, kas teda on koheldud võrdselt kaaskollegidega, siis on palkade läbipaistvuse direktiivi ettepaneku artikli 7 kohaselt töötajal õigus küsida tööandjalt teavet enda ja sarnast tööd tegevate töötajate keskmise palgataseme kohta.²⁶⁷ Tööandja peab töötajaid teavitama vähemalt korra aastas õigusest saada teavet palgatasemete kohta.²⁶⁸ Töötajale tuleb tagada teavet palgataseme kohta sellises ulatuses ja kujul, mis võimaldaks tal hinnata, kas tema suhtes on pandud või pannakse toime palgadiskrimineerimist.²⁶⁹

Käesoleva töö autor leiab, et direktiivi ettepaneku artiklis 7 sätestatud teabe küsimise õiguse positiivne aspekt seisneb eelkõige selles, et tööandjal on kohustus koguda teavet palgatasemete kohta. Kui tööandjal on palgatasemete kohta teave olemas, on ka tal endal lihtsam jälgida töötajate võrdset kohtlemist. Seda eriti suurettevõtetes, kus töölepinguid sõlmivad ja

²⁶⁵ Magistritöö lisa. Tallinna linna praktika küsitlus, lk 91-92.

²⁶⁶ *Ibidem*.

²⁶⁷ Euroopa Komisjon. Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv, millega tugevdatakse meeste ja naiste võrdse või võrdväärse töö eest võrdse tasu maksmise põhimõtte kohaldamist tasustamise läbipaistvuse ja õiguskaitsemehhanismide kaudu, art 7 lg 1.

²⁶⁸ *Ibidem*, art 7 lg 2.

²⁶⁹ Euroopa Komisjon. Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv, millega tugevdatakse meeste ja naiste võrdse või võrdväärse töö eest võrdse tasu maksmise põhimõtte kohaldamist tasustamise läbipaistvuse ja õiguskaitsemehhanismide kaudu. Seletuskiri, lk 12.

valmistavad ette sageli erinevad inimesed. Teiselt poolt on artikliga sätestatud töötaja õigus teavet küsida ning võib tekkida olukord, kus töötaja ei julge pöörduda esindaja või pädeva asutuse poole tööandjalt palgatasemete kohta teabe saamiseks. Samale probleemile on osutanud Euroopa Sõltumatute Ametiühingute Konföderatsioon.²⁷⁰ Seega oleks töötaja võimalus saada teavet efektiivsemalt tagatud, kui palkade läbipaistvuse direktiiviga kehtestataks lisaks tööandja kohustus anda töötajale teavet teatud perioodi möödudes ilma, et töötaja peaks seda nõudma.²⁷¹

Direktiivi ettepaneku kohaselt esitab töötaja teabe saamiseks töötaja võrdõiguslikkuse küsimustega tegeleva asutuse või töötajate esindajate kaudu tööandjale taotluse, millele tööandja vastab mõistliku aja jooksul.²⁷² Kuigi teabe saamiseks peab olema eelkõige töötaja aktiivne, siis on tööandja ülesanne teavitada igal aastal kõiki töötajaid nende õigusest küsida teavet palgataseme kohta.²⁷³ Magistritöö autori hinnangul on jäetud põhjendamatult välja võimalus tööandjalt otse artiklis nimetatud palgatasemete kohta küsida. Töötajad, kellel on tööandjatega head suhted võivad soovida pöörduda otse tööandja poole teabe saamiseks. See võimaldab töötajal teavet ka kiiremini saada, kuivõrd suhtlus ei käi läbi kolmandate isikute, vähendades samal ajal pädevate asutuste koormust. Otse tööandjalt teabe küsimise õigus on mõistlik eriti väikeettevõtetes, kus tihtipeale puudub töötajate esindaja ning suhtlus tööandja ja töötajate vahel on vahetum. Selline võimalus loob magistritöö autori hinnangul parema töökeskkonna, sest töötaja ja tööandja suhted muutuvad lähedasemaks ning töötaja usaldus tööandja vastu kasvab.

Teabe küsimise kolmandate isikute abiga eesmärk on tagada, et tööandja ei saaks töötajale hiljem kättemaksta.²⁷⁴ Töötajate kaitsmine tööandjapoolse kättemaksu eest ei ole magistritöö autori arvates tõhus väike- ja mikroettevõtetes. Kui töötaja esitab läbi võrdõiguslikkuse küsimustega tegeleva asutuse nõude esitada palgatasemete kohta informatsiooni, on tööandjal võimalik töötajate vähesuse tõttu välja selgitada, kes sellise nõude asutusele esitas. Järelikult ei ole direktiivi ettepanekuga kõik töötajad alati tööandja pahatahtlikkuse eest kaitstud. Kui

²⁷⁰ The European Confederation of Independent Trade Unions, p 15.

²⁷¹ *Ibidem*.

²⁷² Euroopa Komisjon. Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv, millega tugevdatakse meeste ja naiste võrdse või võrdväärse töö eest võrdse tasu maksmise põhimõtte kohaldamist tasustamise läbipaistvuse ja õiguskaitsemehhanismide kaudu, art 7 lg 3 lause 1, lg 4.

²⁷³ *Ibidem*, art 7 lg 2.

²⁷⁴ *Ibidem*, art 7 lg 2; Euroopa Komisjon. Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv, millega tugevdatakse meeste ja naiste võrdse või võrdväärse töö eest võrdse tasu maksmise põhimõtte kohaldamist tasustamise läbipaistvuse ja õiguskaitsemehhanismide kaudu. Seletuskiri, lk 12.

tööandja peaks ise teavet teatud perioodi möödumisel töötajatele jagama, siis ei tekiks ohtu, et tööandja soovib teavet küsinud töötajale kätte maksta.

Töötajal on õigus avaldada oma töötasu suurus, eesmärgiga tagada võrdse tasu maksmise põhimõtte järgimine, kusjuures tööandjal ei ole õigust seda takistada.²⁷⁵ Kui töötaja soovib oma töötasu avalikustada muul eesmärgil, kui oma õiguste kaitsmiseks või põhimõtte järgimiseks, on tööandjal õigus nõuda saadud teabe avalikustamise lõpetamist ja levitamist.²⁷⁶

Palkade läbipaistvuse direktiivi ettepaneku artikliga 7 sarnane regulatsioon sisaldub SoVS-s. SoVS sätestab tööandjale soolise võrdõiguslikkuse edendamise kohustuse, mille raames on tööandja ülesanne teavitada töötajat SoVS-s sätestatud õigustest, anda töötajale ja/või töötajate esindajatele asjakohast regulaarselt teavet töötajate võrdse kohtlemise kohta ning soolise võrdõiguslikkuse tagamiseks kasutusele võetud meetmetest (SoVS § 11 lg 1 p 5-6).²⁷⁷ SoVS § 6 lg 2 p 3 kohaselt loetakse muuhulgas tööandja tegevus diskrimineerivaks, kui ühest soost töötajale kehtestatakse ebasoodsamad tasustamisega seotud tingimused. Diskrimineeritud töötajal on sellises olukorras õigus nõuda tööandjalt seletusi ning tööandja on kohustatud seletused kirjalikult töötajale esitama (SoVS § 7 lg 2, 3). Kuna töötaja palgatasemest ja sarnast tööd tegevate nais- ja meestöötajate keskmise palgataseme teavitamine võimaldab kontrollida võrdset kohtlemist, siis peab tööandja SoVS-i kohaselt töötajatele teavet andma. SoVS ei sisalda töötaja võimalust nõuda teavet läbi töötajate esindajate või pädevate asutuste, nagu nõuab direktiivi ettepaneku artikkel 7 lõige 4.

Palkade läbipaistvuse direktiivi ettepaneku artiklis 7 sätestatu eeldab, et tööandja kogub teavet naiste ja meeste keskmise töötasutaseme kohta. Tallinna linn ei kogu teavet naiste ja meeste keskmise töötasutaseme kohta kõikide ametikohtade kategooriates.²⁷⁸ Juhul, kui töötajal on soov tutvuda sarnast tööd tegevate töötajate palgatasemetega, on linna personaliteenistusel võimalik vastavast andmebaasist välja võtta.²⁷⁹ Magistritöö autor on seisukohal, et kuigi Tallinna linnas ei koguta otseselt andmeid keskmiste palgavahemike kohta, on praktika kooskõlas palkade läbipaistvuse direktiivi ettepaneku artikliga 7. Hoolimata, et andmete

²⁷⁵ Euroopa Komisjon. Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv, millega tugevdatakse meeste ja naiste võrdse või võrdväärse töö eest võrdse tasu maksmise põhimõtte kohaldamist tasustamise läbipaistvuse ja õiguskaitsemehhanismide kaudu, art 7 lg 5.

²⁷⁶ *Ibidem*, art 7 lg 6.

²⁷⁷ Käärats, E., jt., TLS § 3 komm 11, lk 25-26.

²⁷⁸ Magistritöö lisa. Tallinna linna praktika küsitlus, lk 92.

²⁷⁹ *Ibidem*.

väljavõtte võib andmebaasi suuruse tõttu võtta kaua aega, on töötajale tagatud võimalus tutvuda kaaskolleegide palgaastmetega, pöördudes vastava nõudega linna personaliteenistuse poole.

2.2.5. Aruande koostamine ja töötasude hindamine

Saamaks soolisest palgalõhest täpsemat ülevaadet, on vaja uurida ettevõtteid süvitsi. Selleks on palkade läbipaistvuse direktiivi ettepaneku artiklis 8 kehtestatud tööandjatele soolise palgalõhe aruandluse koostamise kohustus. Artikli 8 kohase aruande koostamiseks vajaliku informatsiooni kogumine ja avalikustamine aitab tööandjatel saada ülevaadet töötasudest, neid võrrelda, avastada võimalikke ebavõrdsuseid ja tekkinud ebavõrdsusi vältida.²⁸⁰

Artikli 8 kohaselt ei ole aruande koostamise kohustus kõikidel tööandjatel, vaid üksnes neil, kellel on vähemalt 250 töötajat.²⁸¹ Tööandjad peavad esitama oma ettevõtte kohta järgmised andmed:

- kõigi mees- ja naistöötajate palgalõhe, sealhulgas muutuv- või täiendavate tasude osas;²⁸²
- mediaanpalga lõhe, sealhulgas muutuv- või täiendavate tasude osas;²⁸³
- mees- ja naistöötajate, kes saavad muutuv- või täiendavaid tasusid, osakaal;²⁸⁴
- igas palgakvartiilis²⁸⁵ mees- ja naistöötajate osakaal;²⁸⁶
- hariliku põhipalga ja täiendavate või muutuvtasude mees- ja naistöötajate palgalõhe töötajate kategooriates.²⁸⁷

Tööandja peab ülalnimetatud teavet jagama järelevalve austusega ja avalikustama igal aastal enda veebilehel või muul üldsusele kättesaadaval viisil.²⁸⁸ Teavet hariliku põhipalga ja

²⁸⁰ Euroopa Komisjon. Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv, millega tugevdatakse meeste ja naiste võrdse või võrdväärse töö eest võrdse tasu maksmise põhimõtte kohaldamist tasustamise läbipaistvuse ja õiguskaitsemehhanismide kaudu. Seletuskiri, lk 12-13.

²⁸¹ Euroopa Komisjon. Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv, millega tugevdatakse meeste ja naiste võrdse või võrdväärse töö eest võrdse tasu maksmise põhimõtte kohaldamist tasustamise läbipaistvuse ja õiguskaitsemehhanismide kaudu, art 8 lg 1.

²⁸² *Ibidem*, art 8 lg 1 p a-b.

²⁸³ *Ibidem*, art 8 lg 1 p c-d.

²⁸⁴ *Ibidem*, art 8 lg 1 p e.

²⁸⁵ Palgakvartiil on palkade läbipaistvuse direktiivi kohaselt “üks neljast võrdse suurusega töötajarühmast, millesse töötajad jagatakse vastavalt oma palgatasemele, madalamast kõrgemani.” - *Ibidem*, art 3 lg 1 p f.

²⁸⁶ *Ibidem*, art 8 lg 1 p f.

²⁸⁷ *Ibidem*, art 8 lg 1 p g.

²⁸⁸ *Ibidem*, art 8 lg 3 lause 1.

täiendavate või muutuvtasude palgalõhe kohta töötajate kategooriates esitavad tööandjad üksnes järelevalveasutustele, töötajatele ja töötajate esindajatele.²⁸⁹ Järelevalve asutuse või muu isiku taotluse korral peab tööandja esitama ka eelneva nelja aasta näitajad, kui need on olemas.²⁹⁰ Artiklis 8 nimetatud andmeid võivad liikmesriigid ka ise koguda, võttes aluseks tööandjate poolt maksu- või sotsiaalkindlustusasutusele esitatud andmed.²⁹¹

Kui direktiivi ettepaneku artiklis 8 nõutud andmete kogumise tulemusel selgub palgaerinevus, siis on töötajatel ja nende esindajatel ning asjaomastel riiklikel pädevatel asutustel õigus nõuda tööandjalt täiendavaid selgitusi esitatud teabe kohta. Tööandjal on kohustus vastata mõistliku aja jooksul koos asjakohaste põhjendustega. Kui tööandja ei oska soolise palgaerinevuste kohta tuua sooneturaalseid ja objektiivseid põhjendusi, siis peab ta leidma olukorrale lahenduse, tehes koostööd tööinspeksiooni, võrdõiguslikkuse küsimustega tegeleva asutusega ja/või töötajate esindajatega.²⁹²

Kui üle 250 töötajaga tööandjate koostatud aruandest ilmneb vähemalt 5%-line erinevus nais- ja meessoost töötajate töötasudes, peavad tööandjad koostöös töötajate esindajatega töötasusid hindama.²⁹³ Kui ettevõttes töötaja esindajat või esindajaid määratud ei ole, siis peab tööandja hindamise kohustuse täitmiseks määrama vähemalt ühe töötaja.²⁹⁴ Töötasude hindamisel peavad tööandja, töötajate esindajad või nende asemele valitud töötajad toimima järgmiselt:²⁹⁵

1. koostama igas töötajate kategoorias nais- ja meestöötajate osakaalu analüüsi;²⁹⁶
2. koguma informatsiooni mõlemast soost töötajate keskmise palgataseme, täiendavate või muutuvtasude kohta igas kategoorias;²⁹⁷
3. tegema kindlaks igas töötajate kategoorias nais- ja meestöötajate palgataseme erinevused;²⁹⁸

²⁸⁹ Euroopa Komisjon. Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv, millega tugevdatakse meeste ja naiste võrdse või võrdväärse töö eest võrdse tasu maksmise põhimõtte kohaldamist tasustamise läbipaistvuse ja õiguskaitsemehhanismide kaudu, art 8 lg 5.

²⁹⁰ *Ibidem*, art 8 lg 3 laused 2-3, lg 5 viimane lause.

²⁹¹ *Ibidem* art 8 lg 4.

²⁹² *Ibidem*, art 8 lg 7.

²⁹³ *Ibidem*, art 9 lg p a-b.

²⁹⁴ Euroopa Komisjon. Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv, millega tugevdatakse meeste ja naiste võrdse või võrdväärse töö eest võrdse tasu maksmise põhimõtte kohaldamist tasustamise läbipaistvuse ja õiguskaitsemehhanismide kaudu. Seletuskiri, lk 13.

²⁹⁵ Euroopa Komisjon. Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv, millega tugevdatakse meeste ja naiste võrdse või võrdväärse töö eest võrdse tasu maksmise põhimõtte kohaldamist tasustamise läbipaistvuse ja õiguskaitsemehhanismide kaudu, art 9 lg 2 p a-f.

²⁹⁶ *Ibidem*, art 9 lg 2 p a.

²⁹⁷ *Ibidem*, art 9 lg 2 p b.

²⁹⁸ *Ibidem*, art 9 lg 2 p c.

4. välja selgitama palgatasemete erinevuste põhjused;²⁹⁹
5. töötama välja meetmed objektiivsete ja sooneutraalsete kriteeriumite alusel põhjendamata palgatasemete erinevuste kõrvaldamiseks;³⁰⁰
6. koostama aruande varasemates ühistes töötasu hindamistes mainitud meetmete tõhususe kohta.³⁰¹

Sarnaselt aruandele, tuleb töötajatele ja nende esindajatele ning pädevatele asutustele teatavaks teha ka töötasude ühiste hindamiste tulemused.³⁰² Kui hindamise tulemusel selguvad nais- ning meestöötajate töötasude vahel objektiivsete ja sooneutraalsete põhjusteta erinevused, peab tööandja otsima lahendusi koostöös asjaomaste asutuste ja töötajate esindajatega.³⁰³ Juhul, kui tööandja on töötasude hindamisi varem teinud, peab tööandja esitama aruande, milles hinnatakse soolise palgalõhe kaotamise rakendamise meetmete tõhusust.³⁰⁴ Töötasude erinevuste lahendamise meetmed hõlmavad töökohtade sooneutraalse hindamis- ja klassifitseerimissüsteemi rakendamist, millega välistatakse nii otsene kui ka kaudne palgadiskrimineerimine.³⁰⁵ Direktiivi ettepanek ei nõua, et töötajaid oleks alati kaasatud lahenduste otsimisele soolise palgalõhe esinemisel. Magistritöö autori hinnangul võiks kaasata lahenduste otsimise protsessi ka asjaomaseid töötajaid. Töötajate kaasamisega suureneb tööandja usaldusväärsus ning tööandja ning töötajate vaheline koostöö.

Direktiivi seletuskirjas ei ole põhjendatud, miks on andmete kogumise kohustuse tekkimise eelduseks 250 töötajat. Magistritöö autor nõustub Euroopa Sõltumatute Ametiühingute Konföderatsioon seisukohaga, et direktiivi ettepaneku koostaja on seadnud kohustuse täitmise eelduseks liiga suure töötajate arvu.³⁰⁶ Autor on seisukohal, et direktiivi ettepaneku artiklites 8 ja 9 sätestatud meetmete efektiivsuse ning mõju tõstmiseks, peab aruande koostamise ja töötasude hindamise kohustus olema kehtestatud väiksemate töötajate arvuga ettevõtetele.

²⁹⁹ Euroopa Komisjon. Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv, millega tugevdatakse meeste ja naiste võrdse või võrdväärse töö eest võrdse tasu maksmise põhimõtte kohaldamist tasustamise läbipaistvuse ja õiguskaitsemehhanismide kaudu, art 9 lg 2 p d.

³⁰⁰ *Ibidem*, art 9 lg 2 p e.

³⁰¹ *Ibidem*, art 9 lg 2 p f.

³⁰² *Ibidem*, art 9 lg 3.

³⁰³ *Ibidem*, art 9 lg 4.

³⁰⁴ Euroopa Komisjon. Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv, millega tugevdatakse meeste ja naiste võrdse või võrdväärse töö eest võrdse tasu maksmise põhimõtte kohaldamist tasustamise läbipaistvuse ja õiguskaitsemehhanismide kaudu. Seletuskiri, lk 14.

³⁰⁵ Euroopa Komisjon. Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv, millega tugevdatakse meeste ja naiste võrdse või võrdväärse töö eest võrdse tasu maksmise põhimõtte kohaldamist tasustamise läbipaistvuse ja õiguskaitsemehhanismide kaudu, art 9 lg 4.

³⁰⁶ The European Confederation of Independent Trade Unions, p 16.

Kuigi direktiivi ettepanekus kehtestatakse miinimumnõuded, ehk liikmesriigid võivad kehtestada nõude ka väiksema arvu töötajatega tööandjatele, peaks direktiivi ettepanekus olema miinimumnõue madalam. 2018. aasta Eurostati andmetel töötas suurettevõtetes, st üle 250 töötajaga ettevõtetes 35,1% Euroopa Liidu liikmesriikide töötajatest ning ettevõtetes, kus oli alla 250 töötaja ehk väikestes ja keskmise suurusega ettevõtetes 64,9% töötajatest.³⁰⁷ Eurostati andmetel on kõige enam töötajaid väikeettevõtetes, kus töötajate arv on kuni 49.³⁰⁸ Seega, kui kehtestada kohustus üksnes tööandjatele, kus on esindatud väiksem osakaal kogu Euroopa Liidu töötajatest, muutub meede käesoleva töö autori hinnangul vähem mõjusaks ega aita kaasa soolise palgalõhe vähendamisele.

Teiselt poolt võib aruande koostamise kohustuse kehtestamine olla väikeettevõtetele töötajate vähesuse tõttu liigselt koormav.³⁰⁹ Siiski saab tuua näiteid riikidest, kus on kehtestatud väikeettevõtetele aktiivsed kohustused soolise palgalõhega tegelemiseks. Näiteks on Islandis vähemalt 25 töötajaga ettevõtetel kohustus kehtestada asutusesisene soolise võrdõiguslikkuse kava, milles on kirjeldatud isikute õiguste tagamise saavutamise meetmed.³¹⁰ Belgias peavad tööandjad, olenemata mitu töötajat neil on, iga-aastaselt koostama keskpangale auditi meeste- ja naiste töötasusid puudutavate erinevuste kohta ning vähemalt 50 töötajaga ettevõtte peavad koostama iga kahe aasta tagant mees- ja naistöötajate palgastruktuuride võrdleva analüüsi ning vajadusel erinevuste vähendamiseks tegevuskava.³¹¹ Need näited ilmestavad, et ka väikeettevõtetele aktiivse kohustuse panemine ei pruugi alati tähendada ettevõtete suutmatust neid suure halduskoormuse tõttu täita. Tööandjate halduskoormuse vähendamisele saab kaasa aidata Euroopa Komisjon, kes võiks koostada aruannete koostamiseks kõikidele tööandjatele sobiva juhendmaterjali. Kui juhendmaterjali koostaks Euroopa Liit juba direktiivi vastuvõtmise ajaks, oleks liikmesriikide halduskoormus väiksem ja Euroopa Liidu sisene praktika ühtlasem.

³⁰⁷ Eurostat. Structural business statistics overview. - https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Structural_business_statistics_overview#Size_class_analysis (07.01.22).

³⁰⁸ *Ibidem*; Maksu- ja Tolliameti 2020. aasta IV kvartali andmete kohaselt töötas Eesti kogu tööturul osalevatel isikutel 23% ettevõtetes, kus oli vähemalt 250 töötajat - Vabariigi Valitsus. Seletuskiri Euroopa Parlamendi ja nõukogu palkade läbipaistvuse direktiivi eelnõu juurde, lk 36.

³⁰⁹ Vabariigi Valitsus. Seletuskiri Euroopa Parlamendi ja nõukogu palkade läbipaistvuse direktiivi eelnõu juurde, lk 37; European Commission. Commission Staff Working Document. Impact assessment. Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council to strengthen the application of the principle of equal pay for equal work or work of equal value between men and women through pay transparency and enforcement mechanisms. Brüssel: 2021, lk 42. - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021SC0041&from=EN> (03.02.22).

³¹⁰ Government of Iceland. Act on Equal Status and Equal Rights Irrespective of Gender, art 5 lg-d 1-2. - <https://www.government.is/publications/legislation/lex/2021/04/16/Act-on-Equal-Status-and-Equal-Rights-Irrespective-of-Gender/> (15.01.22).

³¹¹ L & E Global. Pay Equity Laws in Belgium.

Teine võimalus on kehtestada direktiivi ettepanekus riiklikele pädevatele asutustele kohustus töötada välja vastavad vormid ja tööriistad aruannete koostamiseks.³¹² Halduskoormuse vähendamisele aitaks kaasa ka see, kui siseriiklikult pädevad asutused koguksid direktiivi ettepaneku artiklis 8 nimetatud teavet väikeettevõtete kohta ise ja saadaksid aruanded ettevõtetele. Väikeettevõtetele jääks seejuures üksnes kohustus hinnata soolise palgalõhe esinemisel töötasusid ja rakendada olukorra parandamiseks vastavaid meetmeid.

Palkade läbipaistvuse direktiivi ettepanekus sätestatud aruande koostamise kohustusega sarnane raporteerimise kohustus on täna juba kehtestatud Rootsis ja Taanis.³¹³ Nimetatud kohustuse rakendamisel on täheldatud positiivseid mõjusid soolisele palgalõhele. Näiteks korrigeeriti raporteerimise tulemusel Rootsis kahe aasta jooksul 6000 töötaja palka ja Taanis vähenes palgalõhe 7%.³¹⁴ Ühtlasi kajastus Eurofoundi 2018. aastal avaldatud analüüsist, et töandjad teevad soolise palgalõhe osas suurema tõenäosusega edasiminekuid, kui aruannete või raportite koostamine on kohustuslik.³¹⁵ Ühtsete detailsete meetmete rakendamine kõikidele ettevõtetele kogu Euroopa Liidus vähendab konkurentsi ebavõrdsust Euroopa Liidu turul.³¹⁶ Väheneb võimalus, et võrdse palga põhimõtet rikkuvad ettevõtted saaksid ebaseadusliku konkurentsieelise tõttu pakkuda oma tooteid või teenuseid madalama hinnaga.³¹⁷

Magistritöö autor on seisukohal, et osaliselt saab lugeda kehtiva SoVS regulatsiooniga kaetuks direktiivi ettepanekust tuleneva töandjate aruannete koostamise kohustuse. SoVS § 11 lg 2 kohustab töandjat koguma tööalaseid statistilisi soopõhiseid andmeid, mis võimaldaks pädevatel institutsioonidel kontrollida ja hinnata töösuhetes võrdse kohtlemise põhimõttest kinni pidamist, kusjuures andmete loetelu ja kogumise korra kehtestamise pädevus on antud Vabariigi Valitsusele. Täiendavalt on töandja kohustatud töötajatele ja nende esindajatele jagama teavet võrdse kohtlemise kohta ja meetmetest, mida rakendatakse võrdse kohtlemise

³¹² The European Confederation of Independent Trade Unions, p 16; Vabariigi Valitsus. Seletuskiri Euroopa Parlamendi ja nõukogu palkade läbipaistvuse direktiivi eelnõu juurde, lk 47.

³¹³ Hofman, J., jt. Equal Pay for Equal Work: Binding pay-transparency measures. Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies Directorate-General for Internal Policies. Euroopa Liit: 2020, lk 17-18. - [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/642379/IPOL_STU\(2020\)642379_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/642379/IPOL_STU(2020)642379_EN.pdf) (11.10.21).

³¹⁴ *Ibidem*.

³¹⁵ Aumayr-Pintar, C. Pay Transparency in Europe: First Experiences with Gender Pay Reports and Audits in Four Member States. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2018, lk 12. - https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef18004en.pdf (07.10.21).

³¹⁶ Vabariigi Valitsus. Seletuskiri Euroopa Parlamendi ja nõukogu palkade läbipaistvuse direktiivi eelnõu juurde, lk 41-42.

³¹⁷ *Ibidem*.

tagamiseks (SoVS § 11 lg 1 p 6). Autor leiab, et kuivõrd direktiivi ettepanek nõuab tööandjatel soolise palgalõhe iseloomustavate andmete kogumist, kuuluvad nõutud andmed SoVS-is nimetatud soopõhiste tööalaste statistiliste andmete hulka. Erinevalt direktiivi ettepanekust, ei sõltu SoVS-is kehtestatud andmete kogumise kohustus ettevõtte suurusest. Seega peavad ka väiksemad kui 250 töötajaga ettevõtted koguma võrdse kohtlemise statistilisi andmeid. Arvestades, et Maksu- ja Tolliameti 2020. aasta IV kvartali andmete kohaselt töötas Eesti kogu tööturul osalevatest isikutest 23% ettevõtetes, kus oli vähemalt 250 töötajat, ning SoVS eeldab, et kõikidel tööandjatel on statistilised andmed olemas, on põhjendatud laiendada direktiivi artiklites 8 ja 9 kohustust väiksematele ettevõtetele.³¹⁸ Kui andmed on ettevõtetel juba olemas, ei ole keeruline nende andmete aruanneteks vormistamisel. Juhul, kui Eesti seadusandja direktiivi ettepanekus sätestatud läve ei alanda, siis on oodatav meetme mõju Eesti kõrgele soolisele palgalõhele tagasihoidlik.

SoVS § 11 lg 1 p 6 nõuab töötajate ja/või nende esindajate regulaarset teavitamist võrdsest kohtlemisest organisatsioonis, mis kattub ka osaliselt direktiivis sätestatud nõudega. Erinevalt SoVS-st on direktiivi ettepanekus ettenähtud, et tööandja peab tegema enamuse nõutud teabest avalikuks oma veebilehel.³¹⁹ SoVS-s on sätestatud viide, et andmete kogumise korra ja loetelu määratakse kindlaks Vabariigi Valitsuse määrusega, kuid tänaseni nimetatud määrust vastu võetud ei ole. Direktiivi ettepanekuga siseriikliku õiguse kooskõlla viimiseks peab Vabariigi Valitsus võtma vastu määruse, milles oleks muuhulgas sätestatud direktiivi ettepaneku artiklis 8 nimetatud teave ja teabe avalikustamise viis.

Direktiivi ettepaneku seletuskirjas ei ole täpsustatud, kuidas tuleb aruande koostamise kohustuse raames käsitleda kohalikke omavalitsusi. Kohalikud omavalitsused, sealhulgas Tallinna linn, tegutsevad läbi oma ametiasutuste ja hallatavate asutuste. Igas ametiasutuses ja hallatavas asutuses ei pruugi olla 250 töötajat, millest tulenevalt ei viidaks kõikides asutuses läbi aruannete koostamist ega töötasude ühist hindamist. Magistritöö autor leiab, et Tallinna linna seisukohalt vaadates oleks selline vahetegu ebavajalik, sest ametiasutuste töötajate andmed on koondatud linna personaliteenistusele. Linnal on mõistlikum ja efektiivsem luua üks süsteem ja hinnata kõikide ametiasutuste töötajate töötasusid korraga.

³¹⁸ Vabariigi Valitsus. Seletuskiri Euroopa Parlamendi ja nõukogu palkade läbipaistvuse direktiivi eelnõu juurde, lk 36.

³¹⁹ Euroopa Komisjon. Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv, millega tugevdatakse meeste ja naiste võrdse või võrdväärse töö eest võrdse tasu maksmise põhimõtte kohaldamist tasustamise läbipaistvuse ja õiguskaitsemehhanismide kaudu, art 8 lg 3.

Tallinna linnas direktiivi ettepaneku artiklis 8 nimetatud teabe kogumist, aruannete koostamist ega töötajate esindajatega ühist hindamist ei toimu. Linnas on olemas andmebaas, kust on töötasude info igal ajal kergesti kättesaadav.³²⁰ Järelikult ei vasta magistritöö autori hinnangul see direktiivi ettepaneku artiklitele 8 ja 9. Praktika kooskõlla viimiseks palkade läbipaistvus direktiivis sätestatuga peab linn soolise palgalõhe andmeid hakkama avalikustama oma veebisaidil või muul viisil. Samuti peab linn hakkama jagama teavet põhipalga ja täiendavate või muutuvtasude soolise palgalõhe töötajate kategooriates kõikidele töötajatele ja nende esindajatele ning järelevalveasutusele. Siiski on linnal vajalik ressursid praktika muutmiseks olemas ja tulevikus on linna personaliteenistusel plaanis hakata andma enne eelarve perioodi algust linna teenistujatest ülevaadet, kus muuhulgas hakkab olema soo ja keskmise palga võrdlused.³²¹

³²⁰ Magistritöö lisa. Tallinna linna praktika küsitlus, lk 92.

³²¹ *Ibidem.*

3. ÕIGUSKAITSEVAHENDID

3.1. Õiguskaitsevahendid soolise palgalõhe vähendamise tagamiseks

Soolise palgalõhe ennetusmeetmetest ei ole kasu olukorras, kus töötajatel puuduvad tõhusad vahendid oma õiguste kaitsmiseks. Võrdse tasu rakendamise meetmete kõrval on oluline tagada juba diskrimineeritud töötajate õiguste kaitse juhuks, kui soolist palgalõhet ennetavaid või vähendavaid meetmeid ei ole tööandja üldse rakendanud või on rakendanud puudulikult. Sellest lähtuvalt on palkade läbipaistvuse direktiivi ettepanekus ettenähtud meetmed töötajate õiguste kaitseks. Täiendavate õiguskaitsevahendite eesmärk on tõhustada töötajate juurdepääsu õiguskaitsele.³²²

Õiguste järgimiseks ja kohustuste täitmise tagamiseks peavad liikmesriigid esmalt tagama pärast lepitusmenetlust kohtumenetluse kättesaadavuse, kui töötaja leiab, et teda on õigusvastaselt koheldud.³²³ Õiguste kaitsmise võimalused peavad olema töötajatele lihtsasti kättesaadavad olenemata sellest, kas töösuhe on lõppenud või mitte.³²⁴

Esimene direktiivi ettepanekus sätestatud meede töötaja õiguste kaitsmiseks on kahjunõude esitamine. Töötajal, kellele on palgadiskrimineerimise tõttu tekitatud kahju, on õigus nõuda ja saada kahju eest hüvitist. Hüvitis hõlmab saamata jäänud töötasu, seotud boonuste või loonustasude täies ulatuses sissenõudmist, kahjuhüvitist kaotatud võimaluste ja mittevaralise kahju eest ning viivist. Töötaja kasuks mõistetud kahjuhüvitis peab olema tekitatud kahjuga proportsionaalne, aga samal ajal rikkujale hoiatav ning hüvitisele ei tohi olla siseriiklikus õiguses ettenähtud ülemmäära. Hüvitis peab asetama kannatanu situatsiooni, milles kannatanu oleks olnud, kui tema õiguste rikkumist ei oleks toime pandud.³²⁵

Teiseks, peavad liikmesriigid tagama, et kohus saaks teha määruse, mille sisuks on võrdse tasustamise põhimõttega seotud kohustuse või õiguse rikkumise tuvastamine ja sellega seoses

³²² European Commission. Commission Staff Working Document. Impact assessment., lk 36.

³²³ Euroopa Komisjon. Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv, millega tugevdatakse meeste ja naiste võrdse või võrdväärse töö eest võrdse tasu maksmise põhimõtte kohaldamist tasustamise läbipaistvuse ja õiguskaitsemehhanismide kaudu, art 12; Euroopa Komisjon. Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv, millega tugevdatakse meeste ja naiste võrdse või võrdväärse töö eest võrdse tasu maksmise põhimõtte kohaldamist tasustamise läbipaistvuse ja õiguskaitsemehhanismide kaudu. Seletuskiri, lk 15.

³²⁴ Euroopa Komisjon. Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv, millega tugevdatakse meeste ja naiste võrdse või võrdväärse töö eest võrdse tasu maksmise põhimõtte kohaldamist tasustamise läbipaistvuse ja õiguskaitsemehhanismide kaudu, art 12.

³²⁵ *Ibidem*, art 14 lg-d 1-4.

ettekirjutuse tegemine, et tööandja lõpetaks rikkumise. Alternatiivselt peab olema kohtul võimalik teha määrus, millega kohustatakse kostjat võtma struktuurilisi või organisatsioonilisi meetmeid võrdse tasu maksmise põhimõttega seotud kohustuse või õiguse täitmiseks või sellega seotud rikkumise lõpetamiseks. Juhul, kui kohtumenetluse pooled nimetatud määru ei täida, siis peab rikkuv pool maksma määruse täitmise tagamiseks rahatrahvi.³²⁶

Kui tööandja ei täida palgadiskrimineerimise välistamiseks kehtestatud nõudeid, siis lisaks sellele, et töötaja võib esitada kohtusse või muusse asutusse vastava nõude tööandja vastu, võib tööandjale määrata rahalise trahvi. Nimelt peavad liikmesriigid kehtestama nõuete rikkumiste puhuks rahatrahvid, mis oleksid hoiatava mõjuga ning sõltuvuses rikkumise raskusest ja kestusest, tööandja tahtlusest ning juhtumi asjaoludest. Kui tööandja rikub nõudeid mitmel korral, siis selleks puhuks peavad olema ette nähtud erikaristused.³²⁷

Lisaks õiguskaitse võimalustele on direktiivis täiendatud menetlusreegleid, sealhulgas tõendamisreegleid, kolmandate isikute kaasamist menetlusse ja nõuete aegumistähtaegu. Tööandja peab kohtumenetluses tõendama, et ta ei ole oma tegevusega palgadiskrimineerimist toime pannud, kui on võimalik eeldada, et töötajat on diskrimineeritud.³²⁸ Kui tööandja on rikkunud direktiivi ettepanekus sätestatud kohustusi, on tööandjal tõendamiskohustus ka siis, kui töötaja ei tõenda *prima facie*, et teda on diskrimineeritud.³²⁹ Töötaja peab esitama kohtule vajaliku teabe, mille põhjal on võimalik eeldada, et teda on tema soo tõttu palgadiskrimineeritud.³³⁰ Direktiivi ettepanekus sätestatud tõendamiskoormist tuleb rakendada igal juhul, kui esitatakse vastav avaldus, kas kohtule või muule pädevale asutusele.³³¹ Kahtluse korral peab kohus tegema otsuse töötaja kui nõude esitaja kasuks, olenemata sellest, kas esmapilgul on töötaja suutnud diskrimineerimist tõendada.³³² Palgadiskrimineerimisega seotud

³²⁶ Euroopa Komisjon. Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv, millega tugevdatakse meeste ja naiste võrdse või võrdväärse töö eest võrdse tasu maksmise põhimõtte kohaldamist tasustamise läbipaistvuse ja õiguskaitsemehhanismide kaudu, art 15 lg-d 1-2.

³²⁷ *Ibidem*, art 20 lg 3.

³²⁸ *Ibidem*, art 16 lg 1.

³²⁹ *Ibidem*, art 16 lg 2; Euroopa Komisjon. Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv, millega tugevdatakse meeste ja naiste võrdse või võrdväärse töö eest võrdse tasu maksmise põhimõtte kohaldamist tasustamise läbipaistvuse ja õiguskaitsemehhanismide kaudu. Seletuskiri, lk 16.

³³⁰ Euroopa Komisjon. Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv, millega tugevdatakse meeste ja naiste võrdse või võrdväärse töö eest võrdse tasu maksmise põhimõtte kohaldamist tasustamise läbipaistvuse ja õiguskaitsemehhanismide kaudu, art 16 lg-d 1, 2.

³³¹ *Ibidem*, art 16 lg 1.

³³² Euroopa Komisjon. Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv, millega tugevdatakse meeste ja naiste võrdse või võrdväärse töö eest võrdse tasu maksmise põhimõtte kohaldamist tasustamise läbipaistvuse ja õiguskaitsemehhanismide kaudu, art 16 lg 3; Euroopa Komisjon. Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu

nõuete menetlemisel saavad kohtud või muud pädevad asutused kohustada isikut, kelle vastu palgadiskrimineerimist puudutav nõue esitati, esitama tal olemasolevad asjaomased tõendid.³³³ Isik peab kohtu nõudmisel avaldama ka konfidentsiaalset infot, kui see on nõude lahendamiseks oluline.³³⁴

Oluline osa isiku õiguste kaitsmise tagamiseks on nõude aegumistähtaeg. Kui tähtajad on lühikesed või hakkavad kulgema enne diskrimineerimisest teada saamist, muutub ohvri võimalus end kaitsta võimatuks.³³⁵ Sellest tulenevalt on direktiivi ettepanekuga sätestatud nõude aegumistähtaeg vähemalt kolm aastat.³³⁶ Aegumistähtaeg ei tohi hakata kulgema enne, kui on lõppenud direktiivi ettepanekus sätestatud õiguste, kohustuste või võrdse tasu maksmise põhimõtte rikkumine ning nõude esitaja teab toimunud rikkumisest või on alust oletada, et ta on toimunud rikkumisest teadlik.³³⁷ Aegumistähtaeg peatatakse, kui töötaja esitab nõude või teavitab selle esitamisest töötajate esindajaid, tööandjat või pädevat asutust.³³⁸

3.2. Õiguskaitsevahendite kohaldamine

Eesti Vabariigi põhiseaduse § 15 lõike 1 kohaselt on igaühel õigus pöörduda kohtusse oma vabaduste ja õiguste kaitsmiseks. Töövaidluste lahendamiseks on töötajal ja tööandjal võimalik pöörduda oma õiguste kaitseks nii töövaidluskomisjoni kui ka kohtusse.

Töövaidluse lahendamise seaduse³³⁹ (edaspidi ka TvLS) §-dest 33 jj tulenevalt on tööandjal ja töötajal võimalik lahendada erimeelsused töövaidluskomisjoni poolt läbiviidud lepitusmenetluses. Lisaks töövaidluskomisjonile, võib muuhulgas lepitusseaduse³⁴⁰ (edaspidi

direktiiv, millega tugevdatakse meeste ja naiste võrdse või võrdväärse töö eest võrdse tasu maksmise põhimõtte kohaldamist tasustamise läbipaistvuse ja õiguskaitsemehhanismide kaudu. Seletuskiri, lk 16.

³³³ Euroopa Komisjon. Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv, millega tugevdatakse meeste ja naiste võrdse või võrdväärse töö eest võrdse tasu maksmise põhimõtte kohaldamist tasustamise läbipaistvuse ja õiguskaitsemehhanismide kaudu, art 17 lg 1.

³³⁴ *Ibidem*, art 17 lg 2 lause 1; Euroopa Komisjon. Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv, millega tugevdatakse meeste ja naiste võrdse või võrdväärse töö eest võrdse tasu maksmise põhimõtte kohaldamist tasustamise läbipaistvuse ja õiguskaitsemehhanismide kaudu. Seletuskiri, lk 16.

³³⁵ European Commission. Commission Staff Working Document. Impact assessment, lk 37.

³³⁶ Euroopa Komisjon. Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv, millega tugevdatakse meeste ja naiste võrdse või võrdväärse töö eest võrdse tasu maksmise põhimõtte kohaldamist tasustamise läbipaistvuse ja õiguskaitsemehhanismide kaudu, art 18 lg 3.

³³⁷ *Ibidem*, art 18.

³³⁸ *Ibidem*, art 18 lg 4.

³³⁹ Töövaidluse lahendamise seadus. - RT I, 24.11.2020, 6.

³⁴⁰ Lepitusseadus. - RT I 2009, 59, 385.

ka LepS) § 2 p-de 2 ja 3 kohaselt olla lepitajaks ka notar või vandeadvokaat ning õiguskantsleri seaduse³⁴¹ (edaspidi ka ÕKS) § 19 lg 2 kohaselt õiguskantsler. Juhul, kui pooled katkestavad lepitusmenetluse või kokkuleppele ei jõuta, on nii lepitusmenetluses osalenud tööandjal kui ka töötajal õigus pöörduda õiguste kaitseks kohtusse või töövaidluskomisjoni (LepS § 29 lg 1, TvLS § 36 lg 1). Kui pooled saavutavad kokkuleppe, võib vaidlustada kokkulepet kohtus üksnes juhul, kui lepitaja on oluliselt rikkunud lepitusmenetluse normi, mis avaldas mõju kokkuleppe sisule või võis seda teha (LepS § 29 lg 2). Direktiivi ettepaneku artikli 12 kohaselt peab olema töötajal võimalik kokkulepet vaidlustada, kui töötaja hinnangul on teda õigusvastaselt koheldud, sest võrdse tasustamise põhimõtet ei rakendatud. Eelnevast nähtub, et kehtivast õiguskorrast ei tulene, et töötajal oleks õigus vaidlustada kokkulepet, kui tema õigusi kokkuleppega rikutakse. Käesoleva töö autor leiab, et seadusandja peab lisama LepS-i või TvLS-sse täiendava aluse lepitusmenetluses sõlmitud kokkuleppe vaidlustamiseks, kui võrdse tasu põhimõtte rakendamise tõttu koheldakse töötajat õigusvastaselt.

SoVS § 13 kohaselt on töötajal soolise diskrimineerimise tõttu võimalik nõuda rikkumise lõpetamist ja kahju hüvitamist. Töötaja saab nõuda nii mittevaralise kui ka varalise kahju hüvitamist kooskõlas VÕS §-dega 127 ja 128. SoVS-s ei ole kehtestatud kahjunõude ülemmäära, vaid märgitud, et suuruse kindlaks tegemisel arvestatakse muuhulgas diskrimineerimise ulatust, kestust ja laadi (SoVS § 13 lg 3). See tagab hüvitise proportsionaalsuse, nagu nõuab direktiivi ettepaneku artikli 14 lõige 2. Samuti on töötajal võimalik esitada täitmisnõue VÕS § 108 lg 1 alusel, millega sisuliselt saab töötaja nõuda rikkumise lõpetamist. Eelnevast tulenevalt leiab autor, et töötajal on Eesti õiguskorras tagatud võimalused kaitsta enda õigusi võrdse töötasu põhimõtte rakendamise rikkumisel.

Palkade läbipaistvuse direktiivi ettepaneku kohaselt peab kohus saama määrusega tuvastada võrdse tasustamise põhimõttega seotud kohustuse või õiguse rikkumise ja teha sellega seoses ettekirjutuse, et tööandja lõpetaks rikkumise.³⁴² Autor on seisukohal, et Eesti kehtivas õiguskorras ei ole tsiviilasju lahendaval kohtul võimalik tuvastada rikkumist. Võimalik on esitada kohtule tuvastushagi tsiviilkohtumenetluse seadustiku³⁴³ (edaspidi ka TsMS) § 368 lg 1 mõttes, kuid tuvastushagi eesmärk on tuvastada poolte vahel õigussuhte olemasolu.

³⁴¹ Õiguskantsleri seadus. - RT I, 26.05.2020, 11.

³⁴² Euroopa Komisjon. Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv, millega tugevdatakse meeste ja naiste võrdse või võrdväärse töö eest võrdse tasu maksmise põhimõtte kohaldamist tasustamise läbipaistvuse ja õiguskaitsemehhanismide kaudu, art 15 p a.

³⁴³ Tsiviilkohtumenetluse seadustik. - RT I, 22.12.2021, 23.

Rikkumise lõpetamist ega vajalike meetmete rakendamist kohus määrusega ei otsusta.³⁴⁴ Rikkumise lõpetamine on autori hinnangul asja sisuline lahendamine, sest kohus teeb kindlaks, kas rikkumine on toimunud või mitte. Kuigi kohus ei saa kirjutada tööandjale ette, milliseid konkreetseid meetmeid peab rakendama rikkumise kõrvaldamiseks, on kaudselt direktiivi ettepaneku art 15 p-st 1 tulenev nõue täidetud.³⁴⁵ Kui kohus lagi rahuldab, siis kohustatakse vastaspoolt rikkumist lõpetama ja rakendama vajalikke meetmeid. See tähendab, et kohus küll ei sätesta konkreetseid meetmeid mida peab tööandja rakendama, aga tööandja on rikkumise kõrvaldamiseks siiski kohustatud rakendama asjakohaseid organisatsioonilisi või struktuurilisi meetmeid. Samuti puudub kohtul võimalus kohtuasja pooli trahvida, kui pooled määrust ei järgi.³⁴⁶ Kui üks pool kohtuotsust ei täida, on teisel poolel võimalus täitemenetluse seadustiku³⁴⁷ (edaspidi ka TMS) kohaselt pöörduda kohtutäituri poole täitemenetluse algatamiseks ja sunniraha määramiseks (TMS § 23 lg 1, § 2 lg 1 p 1, § 183).

Eelnevast tulenevalt leiab autor, et Eesti kohtusüsteem ei võimalda Eesti teha sõna-sõnalt direktiivi ettepanekus sätestatud määruseid, kuid see ei tähenda, et töötaja õigused ei oleks kaitstud. Töötajal on võimalik saavutada samasugused tulemid direktiivi ettepanekus sätestatud määrustega, kasutades TsMS-ga ja VÕS-ga võimaldatavaid vahendeid. See, et erinevalt direktiivi ettepanekust saab Eestis kohus teha sama sisuga määruse asemel kohtuotsuse, ei vii kehtivat õiguskorda vastuollu direktiivi ettepanekuga. Kohtusüsteemi ümberkorraldamine, eesmärgiga võimaldada kohtul teha direktiivi ettepaneku artiklis 15 nimetatud sisuga otsuste asemel määrused, ei ole põhjendatud, sest sisuliselt on kohtul võimalik saavutada samasugune tulem, kuid teiste õiguslike vahenditega. Seega oleks kohtusüsteemis tehtav muudatus üksnes formaalne, mille tegemisega kaasneks rohkem ebaselgust kui kasu.

Liikmesriigid peavad direktiivi ettepaneku kohaselt kehtestama rahatrahvid ning mitmekordsete rikkumiste puhuks erikaristused.³⁴⁸ Tööandjale rahatrahvide määramine ei ole uudne meede - TLS 7. peatükis on sätestatud rahatrahvid erinevatest seadusest tulenevate

³⁴⁴ Näiteks otsustab kohus määrusega lagi menetlusse võtmise (TsMS § 372 lg 1), lagi tagamise (TsMS § 384 lg 1), lagi läbivaatamata jätmise (TsMS § 425 lg 1), menetluse lõpetamise (TsMS § 431 lg 1) jne.

³⁴⁵ Vabariigi Valitsus. Seletuskiri Euroopa Parlamendi ja nõukogu palkade läbipaistvuse direktiivi eelnõu juurde, lk 21-22.

³⁴⁶ TsMS-i kohaselt saab kohus määrata rahatrahvi üksnes kohtuistungil korra rikkumisel (TsMS § 42 lg 3), kohtule teabe andmise kohustuse rikkumisel (TsMS § 230 lg 6), tunnistaja mitteilmumisel (TsMS § 266 lg 1), dokumendi aluseta esitamata jätmise eest (TsMS § 279 lg 3) jne.

³⁴⁷ Täitemenetluse seadustik. - RT I, 12.03.2022, 8.

³⁴⁸ Euroopa Komisjon. Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv, millega tugevdatakse meeste ja naiste võrdse või võrdväärse töö eest võrdse tasu maksmise põhimõtte kohaldamist tasustamise läbipaistvuse ja õiguskaitsemehhanismide kaudu, art 20 lg-d 1-3.

nõuete rikkumiste puhuks. Samuti on sätestatud karistusseadustikus³⁴⁹ (edaspidi ka KarS) §-des 151 ja 152 vaenu õhutamise ja võrdõiguslikkuse rikkumise süüteokoosseisud. KarS aga ei kaitse töötajat juhul, kui tööandja ei täida üksikuid võrdse töötasu põhimõtet tagavaid kohustusi, vaid juhul, kui juba on kaasnenum ebaseadusliku eelise andmine soo põhjal. Võrreldes KarS-i pakutava kaitsega on direktiivi ettepanekus sätestatud kaitse laiem. Magistritöö autor ei nõustu Eesti esitatud seisukohaga direktiivi ettepanekule, mille kohaselt ei oleks tohtinud sätestada karistuse liike ega määrasid.³⁵⁰ Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 83 lõike 2 sätestab: „Kui kriminaalõiguse alaste õigus- ja haldusnormide lähendamine osutub möödapääsmatuks liidu poliitika tulemusliku elluviimise tagamiseks valdkonnas, kus on rakendatud ühtlustamismeetmeid, võidakse direktiividega kehtestada asjaomases valdkonnas kuritegude ja karistuste määratlemise miinimumeeskirjad.“ Euroopa Liidu eesmärk on direktiivi ettepanekuga vähendada soolist palgalõhe. Nagu magistritöö esimest peatükist nähtub, ei ole Euroopa Liidu senine regulatsioon ja soovitusel tulemusteni viinud. Järelikult tuleb Euroopa Liidul liiduülese probleemi lahendamiseks ühtlustada liikmesriikide soolise võrdõiguslikkuse miinimumreegleid. Arvestades soolise palgalõhe probleemi pikka kestust ja laialdasust, tuleb rakendada võimalikult efektiivseid meetmeid töösuhetes soolise võrdõiguslikkuse tõstmiseks. Seega on autori hinnangul täidetud ELTL artikli 83 lõike 2 eeldused ning karistusliikide ühtlustamine põhjendatud. Autor leiab, et tagamaks kooskõla direktiivi ettepaneku artikliga 20, peab Eesti seadusandja kehtestama rahatrahvid tööandjale SoVS-s, mis reguleerivad soolise võrdõiguslikkuse tagamist.

Direktiivi ettepanekus ettenähtud tõendamiskoormis on sisuliselt kattuv SoVS-s kehtestatud jagatud tõendamiskoormisega. SoVS § 4 lg 1 kohaselt peab isik, kes pöördub oma õiguste kaitseks pädeva asutuse poole, esitama oma avalduses asjaolud, millest saab eeldada soolise diskrimineerimise olemasolu. Isik, kelle vastu nõue või avaldus esitatakse, peab SoVS § 4 lg-st 2 tulenevalt tõendama, et ta ei ole avaldajat ebavõrdselt kohelnud. Kui isik tõendamisest keeldub, siis on SoVS § 4 lg 2 teise lause kohaselt tegu ebavõrdse kohtlemise õigeksvõtuga. Kui direktiivi ettepaneku kohaselt tuleb tõendamiskoormist rakendada igal juhul, kui esitatakse vastav avaldus, välja arvatud kui faktilised asjaolud selgitab välja kohus või muu pädev asutus, siis SoVS-st tulenev tõendamiskoormis kehtib ainult kohtus, töövaidluskomisjonis ja voliniku

³⁴⁹ Karistusseadustik. - RT I, 21.05.2021, 9.

³⁵⁰ Vabariigi Valitsus. Seletuskiri Euroopa Parlamendi ja nõukogu palkade läbipaistvuse direktiivi eelnõu juurde, lk 26.

poole pöördudes (SoVS § 4), kuid välja jääb õiguskantsler.³⁵¹ Õiguskantsleri välja jäämist ei saa käesoleva töö autori hinnangul pidada vastuoluks direktiivi ettepanekuga, sest menetletavas asjas selgitab õiguskantsler ise välja olulised asjaolud ja vajadusel kogub omal algatusel tõendeid (ÕKS § 21 lg 2).

Direktiivi ettepanekus on sätestatud nõuete aegumistähtaegu puudutav regulatsioon. Üldjuhul on nõuete aegumistähtjad sätestatud TsÜS-s, kuid diskrimineerimise tõttu esitatud kahjunõude ja rikkumise lõpetamise nõude aegumistähtaeg tuleneb SoVS §-st 14. Sätte kohaselt aegub diskrimineerimisest tuleneva kahju hüvitamise ja õiguste rikkumise lõpetamise nõue ühe aasta jooksul. Nõude aegumist hakatakse lugema alates päevast, mil kahju kannatanud isik sai teada kahju tekkimisest või pidi sellest teada saama (SoVS § 14). Eelnevast tulenevalt ei ole kehtiv aegumistähtaeg kooskõlas direktiivi ettepanekuga ning aegumistähtaega tuleks pikendada kolmele aastale. Samuti tuleks täiendada aegumistähtaja paragrahvi osaga, mille kohaselt ei hakka nõude aegumistähtaeg kulgema enne, kui rikkumine on lõppenud.

Liikmesriigid peavad rakendama meetmeid, et tööandja ei saaks vähendada töötasu, lõpetada töölepingut või kohelda muul viisil pahatahtlikult töötajaid ning nende esindajaid põhjusel, et nad on julgenud oma õiguste kaitseks midagi ette võtta.³⁵² SoVS § 5 lg-te 1 ja 1¹ kohaselt ei tohi tööandja kohelda töötajat ebasoodsamalt põhjusel, et töötaja on tuginenud oma õigustele. TLS-i kohaselt on tööandjal piiratud võimalused töötaja töötasu vähendamiseks ja töölepingu üles ütlemiseks. Tööandjal on õigus vähendada töötasu, kui majanduslikest asjaoludest tulenevalt ei saa anda töötajale kokkulepitud ulatuses tööd (TLS § 37 lg 1) või töötaja rikkus tööandja juhust töö tulemuse kohta (TLS § 73 lg 1). Töölepingu ülesütlemise alustest (TLS §-dest 86, 88 ja 89) ei tulene käesoleva töö autori arvates võimalust öelda lepingut üles põhjusel, et töötaja oma õigusi kaitsma asus. Esmapilgul võib tunduda, et tööandjal on võimalik öelda tööleping üles usalduse kaotuse tõttu (TLS § 88 lg 1 p 5) kui töötaja pöördub võrdse töötasu põhimõtte rikkumise tõttu oma õiguste kaitseks kohtu või muu asutuse poole. Magistritöö autor leiab, et tulenevalt TLS § 88 lg 1 p 5 see siiski võimalik ei ole. Usalduse kaotuseks tuleks pidada olukorda, kus töötaja põhjustab tööandjale oma tegevusega, eelkõige tööülesannete

³⁵¹ Euroopa Komisjon. Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv, millega tugevdatakse meeste ja naiste võrdse või võrdväärse töö eest võrdse tasu maksmise põhimõtte kohaldamist tasustamise läbipaistvuse ja õiguskaitsemehhanismide kaudu, art 16 lg-d 1, 3.

³⁵² *Ibidem*, art 22 lg 2.

täitmisel, rahalist või mainelist kahju, näiteks varastades, kliente ebaviisakalt koheldes, kasutades töövahendeid isiklikuks otstarbeks.³⁵³ Samuti peab eelnema usalduse kaotuse tõttu üldjuhul töölepingu ülesütlemisele tööandjapoolne hoiatus.³⁵⁴ Pöördudes tööandja vastu oma õiguste kaitsmise tõttu kohtusse, ei ole töötaja eesmärk tekitada tööandjale kahju, vaid kaitsta oma õigusi. Eelnevast tulenevalt asub autor seisukohale, et tööandjal ei ole võimalik erakorraliselt üles öelda töölepingut põhjusel, et töötaja kasutab õiguskaitsevahendeid.

TLS § 79 võimaldab lõpetada töölepingu ka poolte kokkuleppel. Töölepingu kokkuleppeliselt lõpetamisel kehtib lepinguvabadus ning sellest tulenevalt ei ole oluline, mis põhjusel tööleping lõpetatakse ja kelle algatusel.³⁵⁵ Tööandjal on seega võimalus survestada töötajat lõpetama töölepingut põhjusel, et töötaja oma õigusi kohtus või muul viisil teostas. Kui töötaja ja tööandja on andnud oma nõusoleku kokkuleppe alusel tööleping lõpetada, on tööleping lõpetatud kooskõlas töölepinguseadusega. Selline võimalus läheb vastuollu direktiivi ettepaneku artikliga 22, sest direktiivi ettepanekust tulenevalt tuleks igal juhul kaitsta töötajaid pahatahtliku kohtlemise eest. Töötajal on võimalik töölepingu lõpetamiseks antud nõusolek tühistada või nõuda töölepingu lõpetamise kokkuleppe tühisuse tuvastamist tsiviilseadustiku üldosa seaduses³⁵⁶ sätestatud alustel, nõuda lepingu täitmist VÕS § 108 kohaselt ning TLS § 35 alusel töötasu maksmist, või öelda ise tööleping üles TLS sätestatud alustel ning koos sellega nõuda TLS § 100 lg 4 alusel kolme kuu keskmise töötasu ulatuses hüvitist.³⁵⁷ Need on aga meetmed reageerimiseks, kui tööleping on juba lõpetatud. Autor leiab, et seadusandja peab õigusselguse tagamiseks sätestama TLS-i tööandjale keelu öelda tööleping üles põhjusel, et töötaja on kasutanud õiguskaitsevahendeid ning keelu sõlmida nimetatud põhjusel töölepingu ülesütlemise kokkulepe.

Õiguskaitsevahendeid puudutava regulatsiooni muutmise mõjutab tööandjaid eelkõige vaidluste aspektis. Kui töötajatel suurenevad võimalused kaitsta oma õigusi, peavad tööandjad olema valmis enda seisukohti põhjanevamalt kaitsma.

³⁵³ Näiteks tõi Riigikohus asjas 3-2-1-187-15 (p 12) välja, et usalduse kaotuses peab hindama töötaja hoolsuse määra TLS § 16 alusel.

³⁵⁴ RTKo 3-2-1-187-15, p 13.

³⁵⁵ Töölepingu kokkuleppelisele lõpetamisele sätestab piirangu TLS § 2, millest tulenevalt on kokkuleppe tühine, kui kokkuleppega kaldutakse töötaja kahjuks kõrvale. - Käärats, E. jt., TLS § 79 komm 2, lk 161.

³⁵⁶ Tsiviilseadustiku üldosa seadus. - RT I, 22.03.2021, 8.

³⁵⁷ Käärats, E., jt., TLS § 79 komm 4, lk 162.

Arvestades, et linna ametiasutustes on palgavahemike tõttu palgadiskrimineerimise võimalus ennetusmeetmete rakendamise tõttu pigem madal, ei ole oodata suurt võrdse töötasu põhimõtet puudutavate vaidluste hulka. Ka tänaseni on võrdset kohtlemist, sealhulgas võrdset tasu, puudutavaid nõudeid esitatud minimaalselt.³⁵⁸ Enamasti ei ole vaidlused jõudnud kohtu ega muude pädevate asutusteni.³⁵⁹

Kui töötaja on pöördunud palgadiskrimineerimise kahtlusega linna personaliteenistuse poole, siis koostöös töötaja vahetu juhi ja linna personaliteenistusega leitakse olukorrale alati lahendus või põhjendus. Kui töötajal tekib võrdse kohtlemise rikkumise, sealhulgas palgadiskrimineerimise kahtlus, siis on esmalt töötajal võimalus pöörduda oma vahetu juhi poole, kes omakorda pöördub personaliteenistuse poole. Personaliteenistus analüüsib olukorda ja võrdleb töötaja töötasusid teiste kolleegide omadega, arvestades seejuures asutuste ja tööülesannete erisusi. Juhul, kui tööülesannete ja töötasude analüüsimisel leiab ebavõrdne kohtlemine kinnitust, siis lahendatakse esilekerkinud probleem läbi suhtlemise ja selgitamise. Praktikast on ette tulnud olukord, kus töötaja hinnangul teda palgadiskrimineeriti, sest tema töötasu oli võrreldes kaaskolleegidega väiksem. Tegelikult tegi ta vähem töötunde, mille tõttu ka palk erines.³⁶⁰

³⁵⁸ Magistritöö lisa. Tallinna linna praktika küsitlus, lk 92-93.

³⁵⁹ *Ibidem.*

³⁶⁰ *Ibidem.*

KOKKUVÕTE

Palkade läbipaistvuse direktiivi ettepanekuga keskendub Euroopa Komisjon soolise palgalõhe ennetamisele. Seni on kehtivad õigusaktid üksnes keelustanud tasustada mehi ja naisi erinevalt ning kohustanud Euroopa Liidu liikmesriike kehtestama karistusi, kui diskrimineerimise keeldu on rikutud. Palkade läbipaistvuse direktiivi ettepanekuga on võrdse kohtlemise tagamiseks sätestatud viis põhimeedet: palgastruktuuride kehtestamine, töötasu kohta teabe andmine tööle kandideerijale, töötajatele palgatasemete ja karjäärivõimaluste aluseks olevate kriteeriumide kirjelduse kättesaadavaks tegemine, soolise palgalõhe andmete kogumine ning nendest teavitamine ja palgalõhe esinemisel töötajate esindajatega probleemi analüüsimine.³⁶¹ Analüüsisid Eesti kehtivaid TLS-i ja SoVS-i regulatsioone ning kõrvutades neid direktiivi ettepanekuga, leidis magistr töö autor, et enamikke direktiivi ettepanekus nimetatud ennetusmeetmeid ei ole Eesti õiguskorras sätestatud.

Soolise palgalõhe vähendamisele suunatud regulatsiooni kehtestamisel on esmalt Eesti seadusandja ülesanne defineerida SoVS-s sooline palgalõhe, sest ükski Eestis kehtiv õigusakt ei sisalda soolise palgalõhe mõistet, ja täiendada töölepingu seaduses töötasu mõistet, et see hõlmaks kõiki töö tegemise eest saadud kaudseid ja otseseid tasusid, nagu on sätestatud palkade läbipaistvuse direktiivi ettepanekus.

Palkade läbipaistvuse direktiivi ettepaneku kohaselt peavad tööandjaid looma töötasustruktuurid ning nende rakendamiseks peavad liikmesriigid kehtestama meetodid töö väärtuse hindamiseks ning võrdlemiseks.³⁶² Eestis puudub tööandjatel kohustus luua töötasustruktuure, mille tõttu peab seadusandja nimetatud kohustusega TLS-i täiendama. Töökohtade väärtuste hindamist ja võrdlemist on rakendatud avalikus sektoris Rahandusministeeriumi koostatud avaliku teenistuse ametikohtade hindamise juhise abil, mis oleks magistr töö autori hinnangul sobiv lähtealus universaalse juhendmaterjali koostamiseks. Samas peab säilima tööandjatel, kellel on juba välja töötatud objektiivsetel kriteeriumitel põhinev töökohtade hindamise süsteem, võimalus kasutada olemasolevat praktikat. Tallinna linnas on palastruktuurides osas kahetine praktika - ametiasutustes on kehtestatud

³⁶¹ Euroopa Komisjon. Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu Direktiiv, millega tugevdatakse meeste ja naiste võrdse või võrdväärse töö eest võrdse tasu maksmise põhimõtte kohaldamist tasustamise läbipaistvuse ja õiguskaitsemehhanismide kaudu, art 4-9.

³⁶² *Ibidem*, art 4 lg 1, 2.

palgastruktuurid, kuid hallatavates asutustes ei ole. Järelikult on meetme rakendamisel oluline muuta praktikat linna hallatavates asutustes.

Tagamaks tööle kandideerijatele võimaluse pidada palga suuruse üle tasakaalustatud ja õiglaseid läbirääkimisi, peab palkade läbipaistvuse direktiivi ettepaneku kohaselt olema kandideerijale enne töövestlust teatavaks tehtud töötasu algne tase või vahemik ilma, et ta peaks seda tööandjalt küsima.³⁶³ Koosmõjus TLS-i ja VÕS-ga peab tööandja töövestlusel tegema tööle kandideerijale teatavaks töötasu suuruse, kuid puudub nõue teha see teatavaks enne töövestlust. Siseriikliku regulatsiooni puuduse tõttu peab seadusandja täiendama TLS-i nii, et töötasu teave tuleb teha teatavaks enne töövestlust. Lisaks peab Eesti seadusandja määratlema viisi, kuidas tööandja peab tööle kandideerijale teavet andma. Tallinna linnas ei esitata igas töökuulutustes teavet töötasu kohta, mistõttu tuleb linnal praktikat muuta. Tasakaalustatud läbirääkimiste tagamiseks on tööandjal direktiivi ettepaneku kohaselt keelatud küsida tööle kandideerijalt teavet varasema töötasu kohta.³⁶⁴ Samasugune keeld tuleneb Eesti tööandjale TLS-i ja IKS-i koosmõjust. Tallinna linnas osaleb enamikel töövestlustel personalispetsialist, kes asutuse juhti küsimuste esitamisel suunab. Linna praktika võimaldab teatud määral kontrollida ja tagada, et tööandja ei küsiks kandideerijalt eelneva töötasu suuruse kohta.

Direktiivi ettepaneku kohaselt peab tööandja tegema töötajale kergesti kättesaadavaks teabe palgatasemete ja karjäärivõimaluste aluseks olevate sooneutraalsete asjaolude kohta.³⁶⁵ Kuna Eestis puudub tööandjal nimetatud kohustus, peab seadusandja TLS-i vastava kohustuse sätestama. Suurendamaks soolise palgalõhe vähenemist tuleks seadusandjal täiendavalt kohustada tööandjat jagama teavet töötaja nõudmisel ning teatud perioodi möödudes. Samuti tuleks kohustust laiendada tööle kandideerijatele, et tööle saamisel ei peaks koheselt kontrollima oma töötasu vastavust kriteeriumitele. Tallinna linna praktikat analüüsid jõudis autor seisukohale, et kui karjäärivõimaluste sooneutraalsete aluste kirjelduste lihtsasti kättesaadavaks tegemise saab läbi töökuulutuste lugeda direktiivi ettepanekule vastavaks, siis palgatasemete puhul tuleks linnal direktiivi vastuvõtmisel praktikat muuta.

³⁶³ Euroopa Komisjon. Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv, millega tugevdatakse meeste ja naiste võrdse või võrdväärse töö eest võrdse tasu maksmise põhimõtte kohaldamist tasustamise läbipaistvuse ja õiguskaitsemehhanismide kaudu. Seletuskiri, lk 11-12.

³⁶⁴ Euroopa Komisjon. Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv, millega tugevdatakse meeste ja naiste võrdse või võrdväärse töö eest võrdse tasu maksmise põhimõtte kohaldamist tasustamise läbipaistvuse ja õiguskaitsemehhanismide kaudu, art 5 lg 2.

³⁶⁵ *Ibidem*, art 6.

Et töötaja saaks hinnata, kas teda on koheldud võrdselt kaaskolleegidega, siis on palgade läbipaistvuse direktiivi ettepaneku artikli 7 kohaselt tal õigus küsida tööandjalt teavet enda ja sarnast tööd tegevate töötajate keskmise palgataseme kohta.³⁶⁶ Seadusandja peab täiendama SoVS-i nii, et töötajale oleks tagatud õigus nõuda teavet oma palgataseme ning sarnast tööd tegevate meeste ja naiste keskmise palgataseme kohta, võrdõiguslikkuse küsimustega tegeleva asutuse või töötajate esindajate kaudu ja seda ka siis, kui töötajal puudub diskrimineerimise kahtlus. Töötaja teabe saamise õiguse efektiivsemaks tagamiseks, peaks seadusandja kehtestama tööandja kohustuse anda teavet töötajatele teatud perioodi möödudes ilma, et töötaja peaks seda nõudma.³⁶⁷ Tallinna linnas ei koguta otseselt andmeid keskmiste palgavahemike kohta, kuid töötajale on tagatud läbi linna personaliteenistuse võimalus tutvuda kaaskolleegide keskmise palgatasemega, mille tõttu saab lugeda tänase praktika vastavaks palgade läbipaistvuse direktiivi ettepaneku art-ga 7.

Direktiivi ettepanekus sätestatud on 250 töötajaga tööandjatele sätestatud aruande ja töötasude hindamise kohustus. Osaliselt on Eesti tööandjatele sätestatud direktiivi ettepanekuga samasugune kohustus, kuivõrd SoVS § 11 lg 2 kohaselt peab tööandja koguma soopõhiseid tööalaseid statistilisi andmeid. Direktiivi ettepanekuga siseriikliku õiguse kooskõlla viimiseks peab Vabariigi Valitsus võtma vastu määruse, milles oleks muuhulgas sätestatud direktiivi ettepaneku artiklis 8 nimetatud teave ja teabe avalikustamise viis. Direktiivi ettepanekus sätestatud töötasude ühise hindamise kohustust tööandjatele kehtivast õiguskorrast ei tulene. Samas saab töötasude ühise hindamiste tulemuste kättesaadavaks tegemise kohustust lugeda kaetuks SoVS-ga, sest tööandjal on kohustus teavitada võrdse kohtlemise olukorrast ja rakendatavatest meetmetest. Linna praktika kooskõlla viimiseks direktiivi ettepaneku art-ga 8 ja 9 peab linn soolise palgalõhe andmeid hakkama oma veebisaidil või muul viisil avalikustama. Samuti peab hakkama linn teavet nais- ja meestöötajate palgalõhe töötajate kategooriate lõikes hariliku põhipalga ja täiendavate või muutuvtasude kaupa esitama kõikidele töötajatele ja nende esindajatele ning järelevalveasutusele.

Õiguskaitsemehhanismide puhul on Eesti õigusaktides suurem osa direktiivi ettepanekus sätestatud meetmetest olemas. Seadusandja peab sätestama täiendava lepitusmeneltuses

³⁶⁶ Euroopa Komisjon. Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv, millega tugevdatakse meeste ja naiste võrdse või võrdväärse töö eest võrdse tasu maksmise põhimõtte kohaldamist tasustamise läbipaistvuse ja õiguskaitsemehhanismide kaudu, art 7 lg 1.

³⁶⁷ The European Confederation of Independent Trade Unions, p 15.

sõlmitud kokkuleppe kohtus vaidlustamise aluse, kui on rikunud võrdse kohtlemise põhimõtet nagu nõuab direktiivi ettepanek. Eesti kohtusüsteem ei võimalda teha sõna-sõnalt direktiivi ettepanekus sätestatud määruseid, kuid see ei tähenda, et esineks vastuolu direktiivi ettepanekuga ja töötaja õigused ei oleks kaitstud. Töötajal on võimalik saavutada samasugused tulemid direktiivi ettepanekus sätestatud määrustega, kasutades TsMS-ga ja VÕS-ga võimaldatavaid vahendeid. Täielikult on rakendamata kehtivas õiguses võrdse tasu põhimõtte rikkumisele järgnevad rahatrahvid, mis on direktiivi ettepaneku kohaselt nõutud.

Palkade läbipaistvuse direktiivi ettepanekus sätestatud meetmeid on peetud Euroopa Komisjoni poolt mõjusaks.³⁶⁸ Kuna Eestis on olnud läbi aegade Euroopa Liidu keskmisest kõrgem palgalõhe ja täheldatud on eriti suurt töötaja ning tööandja vaheliste läbirääkimiste mõju palgalõhele, on oodata, et meetmete siseriiklikul rakendamisel on liidu keskmisest suurem mõju.³⁶⁹ Juhul, kui direktiivi ettepanekut vastu ei võeta, on magistritöö autori hinnangul Eesti seadusandjal mõistlik rakendada ettepanekus sätestatud meetmeid. Võrreldes Eesti võrdse tasu tagamise regulatsiooni riikide regulatsiooniga, kus on sooline palgalõhe märkimisväärselt madalam, on ilmne, et Eesti seadusandja peab õiguslike vahenditega võrdse tasu põhimõtte rakendamist reguleerima. Vastasel juhul ei ole oodata suuri edasiminekuid soolise palgalõhe näitajates. Seda tõendab ka see, et kehtiv regulatsioon on jõustunud suuremas osas 2004. aastal ning kehtiva regulatsiooni jooksul on sooline palgalõhe muutunud vähe.

³⁶⁸ Vabariigi Valitsus. Seletuskiri Euroopa Parlamendi ja nõukogu palkade läbipaistvuse direktiivi eelnõu juurde, lk 36-37.

³⁶⁹ *Ibidem*.

ABSTRACT: THE IMPACT OF THE PROPOSAL FOR A DIRECTIVE ON PAY TRANSPARENCY ON CURRENT ESTONIAN LAW AND ON THE EMPLOYER

Gender equality is a tacit value in today's world. Awareness of the importance of gender equality in many areas of everyday life is constantly increasing among people and countries. Respect for human dignity and human rights, freedom, democracy, equality and the rule of law are also fundamental values recognised in the European Union.³⁷⁰ To guarantee the fundamental values, all forms of discrimination, including discrimination on grounds of sex, are prohibited in the European Union and Estonia.³⁷¹

The European Union aims to ensure gender equality and promote equality in several areas, including employment and pay.³⁷² It is stressed that discrimination must be prohibited and that discriminatory acts must be subject to proportionate, effective and dissuasive penalties.³⁷³ Gender equality is measured by the gender pay gap, which illustrates the pay gap between men and women.³⁷⁴

The Treaty on the Functioning of the European Union requires all Member States to respect the principle of equal pay for equal work or work of equal value.³⁷⁵ Equal pay means that the remuneration is the same for workers performing similar or equivalent work and that the basis for calculating remuneration is the same.³⁷⁶ In Estonia, gender equality is regulated by the Gender Equality Act (hereinafter also referred to as GEA). According to the Employment Contracts Act (hereinafter also referred to as ECA) § 3 and the Civil Service Act (hereinafter also referred to as CSA) § 13, the Gender Equality Act is mandatory for employers to comply with. The Gender Equality Act prohibits wage discrimination, but only two key measures are foreseen to enforce this prohibition. Firstly, the employer must promote equality and collect gender-specific employment statistics (GEA § 11). Secondly, where discrimination is

³⁷⁰ Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon, art 2.

³⁷¹ EKo C-17/05, *B.F. Cadman versus Health & Safety Executive*, p 30; Euroopa Liidu põhiõiguste harta, art 21.

³⁷² Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon, art 8. Euroopa Liidu põhiõiguste harta, art 23.

³⁷³ 5. juuli 2006 a. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2006/54/EÜ, meeste ja naiste võrdsete võimaluste ja võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamise kohta tööhõive ja elukutse küsimustes (uuestisõnastamine), ELT L 204/23, preambul p 6.

³⁷⁴ Biin, H., lk 10.

³⁷⁵ Euroopa Liidu Toimimise Leping, art 157 lg 1.

³⁷⁶ *Ibidem*, art 157 lg 2.

suspected, an employee is entitled to request information on which his remuneration is calculated from the employer (GEA § 7(3)).

Although gender equality is a recognised value in the European Union from the moment of its creation and emphasized in the Constitution of the Republic of Estonia, the gender pay gap in the European Union and Estonia is significant. In 2019, the EU average gender pay gap was 14.1 % and in 2020 13 %. In the same years, the gender pay gap in Estonia was 21.7 % and 21,2 %, putting Estonia at the top of the ranking of the gender pay gap in the Member States of the European Union.³⁷⁷

The high gender pay gap indicator in the Member States, especially in Estonia, shows that the existing legal instruments are not sufficient to reduce the gender pay gap. The Estonian legislator has also not imposed any specific obligations on employers to reduce the gender pay gap. The lack of legal regulation has led to a situation where employers do not make significant efforts to reduce the gender pay gap, which in turn allows employers to continue practices that do not respect gender equality. Given the size of the gender pay gap in Estonia, more intensive implementation of the principle of gender equality and equal pay is essential. The current legal framework in Estonia is not effective enough. It is also reflected in the indicators of the gender pay gap, which have remained high for years.

Due to the inadequacy of the current legal framework and the persistence of the gender pay gap, in March 2021, the European Commission presented proposal for a directive of the European Parliament and of the Council to strengthen the application of the principle of equal pay for equal work or work of equal value between men and women through pay transparency and enforcement mechanisms (hereinafter referred as to proposal for Directive or Pay Transparency Directive proposal, proposal for a Pay Transparency Directive). In particular, the proposal for a Directive provides pay transparency and enforcement mechanisms. The proposal's aim is to prevent wage discrimination, reduce the gender pay gap and raise awareness of rights and obligations among those who are active in the labour market. At the time of writing the Master's thesis, the proposal of the directive is at first reading at the Council of Europe.

The purpose of the Master's thesis is to examine how the European Commission's proposal for a directive on pay transparency affects the legal framework in Estonia and what changes the

³⁷⁷ Eurostat. Gender pay gap in unadjusted form.

Estonian legislator has to make to transpose the measures set out in the proposal for Directive into Estonian law. The Master's thesis examines the impact of the necessary measures on the practice of the city of Tallinn as an employer and whether the city's practice would need to be changed.

In the first chapter of the Master's thesis, the author analyses the nature of the gender pay gap, outlining its components and statistical indicators in the European Union and Estonia. In the second chapter, the author examines the legislation of the European Union, Estonia and Tallinn that regulates the conditions for transparency in remuneration. In the second chapter, the author answers the following questions: what kind of measures for the pay transparency are initiated by the European Union, whether and how the Estonian legislator needs to amend the current regulation so that the measures are reflected in the Estonian legal framework and, finally, whether and how the city of Tallinn has to change practice as an employer. In the last chapter, the author analyses the legal remedies provided in the proposal for a directive on pay transparency, their impact on the current Estonian legal system and on the city of Tallinn as an employer.

The proposal for Directive sets out five measures to ensure equal treatment: establishing pay structures, providing applicants information on pay, making available to employees a description of the wage levels and criteria underlying career paths, collecting and informing data on the gender pay gap and analyzing the problem with workers' representatives in the event of a pay gap.³⁷⁸ Analyzing the Employment Contracts Act and the Gender Equality Act while comparing them with the proposal for Directive, the author found that most of the preventive measures are not laid down in the Estonian legislation.

In establishing the regulation aimed at reducing the gender pay gap, the Estonian legislator has to define the gender pay gap in the GEA, because none of the enforced acts in Estonia define the gender pay gap. Also it is necessary to complement the definition of pay in the ECA so that it includes all the direct and indirect fees received for the performance of work, as provided for in the proposal for the pay transparency directive proposal.

³⁷⁸ Euroopa Komisjon. Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu Direktiiv, millega tugevdatakse meeste ja naiste võrdse või võrdväärse töö eest võrdse tasu maksmise põhimõtte kohaldamist tasustamise läbipaistvuse ja õiguskaitsemehhanismide kaudu, art 4-9.

The proposal for a directive on pay transparency requires employers to set up remuneration structures and their implementation requires the Member States to establish methods for assessing and comparing the value of work.³⁷⁹ In order to transpose the measure into Estonian law, the Estonian legislator must impose an obligation on the employer of the ECA to establish wage structures. The assessment and comparison of job values has been implemented in the public sector. The assessment and comparison is based on a guide to the assessment of public service posts created by the Ministry of Finance. According to the author of the Master's thesis, this guide would be an appropriate basis for producing universal guidance material. At the same time, employers who already have a job evaluation system based on objective criteria must continue to be able to use their existing practices. The city of Tallinn has a dual practice in terms of wage structures — in the administrative agencies wage structures have been implemented, but in managed institutions there are no wage structures. Consequently, it is necessary to change the practice of the institutions managed by the city.

To ensure balanced and fair negotiations the employer must inform the applicant of the initial level or the range of remuneration prior to the job interview without the applicant having to ask for it.³⁸⁰ Under § 14(2) of the Law of Obligations Act (LOA), the employer must inform the applicant of the amount of the salary at the interview, but there is no requirement to share the initial level or range of remuneration prior to the interview. It follows that the Estonian legislator must supplement the ECA with a provision that entitles an applicant to receive information on remuneration before the interview. In addition, the Estonian legislator is required to address the shortcoming in the proposal for a Directive and determine the method by which the employer must provide information. Since in Tallinn the information on remuneration is not provided in each job advertisement, the practice needs to be changed. Like Article 5(2) of the proposal for a Directive, an employer is not allowed under the ECA and the Personal Data Protection Act to ask applicants about their previous remuneration. In order to ensure that during the interview the applicant is not asked about the amount of the previous pay, the city must continue its current practice and involve a specialist in the interviews, who knows the current legal system and, if necessary, directs questions.

³⁷⁹ *Ibidem*, art 4 lg 1, 2.

³⁸⁰ Euroopa Komisjon. Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv, millega tugevdatakse meeste ja naiste võrdse või võrdväärse töö eest võrdse tasu maksmise põhimõtte kohaldamist tasustamise läbipaistvuse ja õiguskaitsemehhanismide kaudu. Seletuskiri, lk 11-12.

According to Article 6 of the proposal for a Directive, the employer must make information on the gender-neutral circumstances underlying wage levels and career paths easily accessible to the employee.³⁸¹ Since there is no such obligation for the employer in Estonia, the legislator must stipulate a corresponding obligation in the ECA. In order to increase the reduction of the gender pay gap, the legislator should further oblige the employer to provide information at the worker's request and after a certain period of time. The employer should also be obliged to provide information to applicants so that the eligibility of their remuneration does not have to be checked immediately upon recruitment. Analyzing the practice of the City of Tallinn, the author came to the view that, while making the descriptions of gender-neutral foundations for careers easily available through job advertisements can be considered as compliant with the proposal for a directive, the city would have to change its practice in the case of wage levels.

Under Article 7 of the proposal for a Pay Transparency Directive, an employee is entitled to ask the employer for information on the average wage level for himself and workers performing similar work to assess whether he has been treated in the same way as his colleagues.³⁸² The legislator must supplement the GEA to ensure that the employee has the right to request information on his salary level and the average level of pay for men and women engaged in similar work, through workers' representatives or an equality body, even if the employee has no suspicion of discrimination. To warrant the effectiveness of the employee's right to information, the legislator should oblige the employer to provide information after a certain period, without the worker having to request it.³⁸³ Although data on the average wage are not collected directly in the city of Tallinn, the practice is in line with Article 7 of the proposal for a Directive, as the employee has the right to ask for wage information from specific specialists.

The proposal for a Directive lays down for employers with 250 employees to report obligation and obligation to assess pay. In part, the proposal for a directive provides for the same obligation for Estonian employers, as according to § 11 (2) of the GEA, the employer must collect gender-specific employment statistics. In order to align the proposal for a Directive with national law, the Government of the Republic must adopt a regulation setting out, *inter alia*,

³⁸¹ Euroopa Komisjon. Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv, millega tugevdatakse meeste ja naiste võrdse või võrdväärse töö eest võrdse tasu maksmise põhimõtte kohaldamist tasustamise läbipaistvuse ja õiguskaitsemehhanismide kaudu, art 6.

³⁸² Euroopa Komisjon. Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv, millega tugevdatakse meeste ja naiste võrdse või võrdväärse töö eest võrdse tasu maksmise põhimõtte kohaldamist tasustamise läbipaistvuse ja õiguskaitsemehhanismide kaudu, art 7 lg 1.

³⁸³ The European Confederation of Independent Trade Unions, p 15.

the information referred to in Article 8 of the proposal for a Directive and the manner in which the information is to be made public. There is no obligation for employers to carry out a joint assessment of remuneration as laid down in the proposal for a directive in the current legal order. At the same time, the obligation to make the results of the joint assessment of remuneration available can be regarded as covered by the GEA, since the employer has an obligation to inform about the situation of equal treatment and the measures implemented. In order to bring the city's practice into line with Articles 8 and 9 of the proposal for a Directive, the city must start publishing data on the gender pay gap on its website or otherwise. The city will also have to provide information for all employees and their representatives, as well as the supervisory authority, for each category of employee in the payroll of female and male workers, broken down by standard and additional or variable remuneration.

As regards redress mechanisms, the majority of the measures provided in the proposal for a Directive exist in Estonian legislation. It is for the legislature to lay down a ground for judicial review of an additional settlement agreement to ensure that the worker is fully entitled to challenge the agreement in the event of a breach of the principle of equal treatment, as required by the proposal for a Directive. Although it is not reasonable nor possible according to Estonian legislation for the court to make exactly the same court order stipulated in the proposal, it does not mean that there is a conflict with the proposal and that the rights of the employees are not protected. The employee can achieve the same results using the means provided by the Code of Civil Procedure and the LOA. There is a complete lack of financial penalties following an infringement of the principle of equal pay, as required by the proposal for a directive. Consequently, the Estonian legislator must set financial penalties.

The measures set out in the proposal for a Directive on Pay Transparency have been considered effective by the European Commission.³⁸⁴ As Estonia has had a pay gap above the EU average and the impact of negotiations on the pay gap has been particularly significant, it is expected that the national implementation of the measures will have a higher impact than the Union average.³⁸⁵ If the proposal for a Directive is not adopted, the author of the Master's thesis considers it reasonable for the Estonian legislator to implement the measures set out in the proposal. When comparing the Estonian legislation on ensuring equal pay with the regulations

³⁸⁴ Vabariigi Valitsus. Seletuskiri Euroopa Parlamendi ja nõukogu palkade läbipaistvuse direktiivi eelnõu juurde, lk 36-37.

³⁸⁵ *Ibidem*.

of countries where the gender pay gap is significantly lower, it is obvious that the Estonian legislator must regulate the application of the principle of equal pay by legal means. Otherwise, no major progress is expected in the gender pay gap indicators. This is also evidenced by the fact that the current legislation has entered into force in most of 2004 and that the gender pay gap has changed little during the current legislation.

KASUTATUD ALLIKAD

Kasutatud kirjandus

1. Aavik, K., Ubakivi-Hadachi, P., Raudsepp, M., Roosalu, T.. Soolise palgalõhe vähendamine: mitmetasandiline kvalitatiivuuring. RASI toimetised nr 11. Tallinn: Tallinna Ülikool 2020. - https://www.tlu.ee/sites/default/files/Instituudid/%C3%9CTI/RASI/2020_RASI%20toimetised%20nr%2011_mitmetasandiline%20kvalitatiivuuring.pdf (23.02.2022).
2. Albi, K., jt. Soolise võrdõiguslikkuse seadus. Komm vlj. Tallinn: Juura 2010. - https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/eesmargid_ja_tegevused/Sooline_vordoiguslikkus/soolise_vordoiguslikkuse_s_eadus_kommenteeritud_valjaanne.pdf (08.08.2021).
3. Andmekaitse Inspeksioon. Isikuandmete töötaja üldjuhend. - https://www.aki.ee/sites/default/files/dokumendid/isikuandmete_tootleja_uldjuhend.pdf (01.04.2022).
4. Andmekaitse Inspeksioon. Isikuandmete töötlemine töösuhetes. Abistav juhendmaterjal. Tallinn: 2011. - https://www.aki.ee/sites/default/files/dokumendid/isikuandmed_toosuhetes_juhendmaterjal26_05_2014_1.pdf (01.04.2022).
5. Anspal, S., jt. Sooline palgalõhe Eestis: empiiriline analüüs. Tallinn: 2010. - https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Uuringu_ja_analuusid/Sotsiaalvaldkond/2_raport.pdf (12.09.2021).
6. Aumayr-Pintar, C. Pay Transparency in Europe: First Experiences with Gender Pay Reports and Audits in Four Member States. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2018. - https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef18004en.pdf (07.10.2021).
7. Biin, H. Sooline palgalõhe, selle põhjused ja hindamisviisid. - Poliitikauuringute Keskus PRAXIS, Eesti Rakendusauuringute Keskus CentAR, Sotsiaalministeerium. Sooline palgalõhe Eestis: artiklite kogumik. Poliitikauuringute Keskus PRAXIS, Eesti Rakendusauuringute Keskus CentAR, Sotsiaalministeerium. Sooline palgalõhe Eestis: artiklite kogumik. Sotsiaalministeeriumi toimetised nr 2/2011. AS Ecoprint 2011. -

- https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Valjaanded/toimetised_20112.pdf (05.09.2021).
8. Eisenberg, B., Ruthsdotter, M. History of the Women's Rights Movement. The National Women's History Alliance 1998. - <https://nationalwomenshistoryalliance.org/history-of-the-womens-rights-movement/> (12.09.2021).
 9. European Commission. Commission Staff Working Document: Evaluation of the relevant provisions in the Directive 2006/54/EC implementing the Treaty principle on 'equal pay for equal work or work of equal value'. Brussels: 2020. - https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/swd-2020-50_en.pdf (07.08.2021).
 10. European Commission. Commission Staff Working Document. Impact assessment. Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council to strengthen the application of the principle of equal pay for equal work or work of equal value between men and women through pay transparency and enforcement mechanisms. Brussels: 2021. - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021SC0041&from=EN> (03.02.2022).
 11. European Commission. The European Pillar of Social Rights Action Plan. - <https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/en/> (12.10.2021).
 12. Euroopa Komisjon. Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu Direktiiv, millega tugevdatakse meeste ja naiste võrdse või võrdväärse töö eest võrdse tasu maksmise põhimõtte kohaldamist tasustamise läbipaistvuse ja õiguskaitsemehhanismide kaudu, COM/2021/93 final. - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:52021PC0093> (01.07.2021).
 13. Euroopa Komisjon. Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv, millega tugevdatakse meeste ja naiste võrdse või võrdväärse töö eest võrdse tasu maksmise põhimõtte kohaldamist tasustamise läbipaistvuse ja õiguskaitsemehhanismide kaudu. Seletuskiri. - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021PC0093&from=EN> (01.07.2021).
 14. Euroopa Komisjon, Euroopa Nõukogu, Euroopa Parlament. Euroopa sotsiaalõiguste sammas. - https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_et.pdf (19.08.2021).
 15. Euroopa Komisjon. Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele. Euroopa sotsiaalõiguste

- samba tegevuskava. Brüssel: 2021. - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=COM%3A2021%3A102%3AFIN&qid=1614928358298> (07.08.2021).
16. Euroopa Komisjon. Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele. Võrdõiguslik liit: soolise võrdõiguslikkuse strateegia 2020-2025. Brüssel: 2020. - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0152> (07.09.2021).
 17. Eurostat. Gender pay gap in unadjusted form. - https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_05_20/default/bar?lang=en (12.09.2021).
 18. Eurostat. Structural business statistics overview. - https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Structural_business_statistics_overview#Size_class_analysis (07.01.2022).
 19. Evans, R. J. The History of European Women: A Critical Survey of Recent Research. The Journal of Modern History 1980/52 (4). - <https://www.jstor.org/stable/2639768> (20.09.2021).
 20. Foubert, P. The Gender Pay Gap in Europe from a Legal Perspective. Luxembourg: Publications Office of the European Union 2010. - <https://www.equalitylaw.eu/downloads/3862-the-gender-pay-gap-in-europe-from-a-legal-perspective-pdf-518-kb> (05.09.2021).
 21. Ghailani, D. Gender equality, from the Treaty of Rome to the quota debate: between myth and reality. Social Developments in the European Union 2013. European Trade Union Institute and European Social Observatory. - <https://www.etui.org/sites/default/files/14%20Social%20develop%20in%20EU%202013%20EN%20Web%20version%20Ghailani.pdf> (12.10.2021).
 22. Government of Iceland. Act on Equal Status and Equal Rights Irrespective of Gender. - <https://www.government.is/publications/legislation/lex/2021/04/16/Act-on-Equal-Status-and-Equal-Rights-Irrespective-of-Gender/> (15.01.2022).
 23. Hofman, J., jt. Equal Pay for Equal Work: Binding pay-transparency measures. Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies Directorate-General for Internal Policies. Euroopa Liit: 2020. -

- [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/642379/IPOL_STU\(2020\)642379_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/642379/IPOL_STU(2020)642379_EN.pdf) (11.10.2021).
24. Hultin, M. Some take the glass escalator, some hit the glass ceiling? Career consequences of occupational sex segregation. *Work and Occupations* 2003/30 (1). - <https://journals-sagepub-com.ezproxy.utlib.ut.ee/doi/pdf/10.1177/0730888402239326> (14.02.2022).
25. Kallaste, E., jt. Sooline palgalõhe Eestis. Juhtumite uuringud. Tallinn: 2010. - https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Uuringu_ja_analuusid/Sotsiaalvaldkond/3_raport.pdf (20.08.2021).
26. Kivioja, A. PS § 12 – Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 5. vlj. Tallinn: Iuridicum Sihtasutus 2020. - https://pohiseadus.ee/sisu/3483/paragrahv_12 (01.03.2022).
27. Euroopa Komisjon. Komisjoni soovitus, 7. märts 2014, meeste ja naiste võrdse tasustamise põhimõtte tugevdamise kohta läbipaistvuse suurendamise kaudu. - ELT L 69/112. - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014H0124&from=EN> (14.12.2021).
28. Käärats, E. jt. Töölepingu seadus. Selgitused töölepingu seaduse juurde. Juura 2021. - https://www.sm.ee/sites/default/files/toolepinguseaduse_selgitused_sisu_web.pdf (08.08.2021).
29. Lang, K., Pärnamägi, I., Sarapuu, E. Avaliku teenistuse seaduse käsiraamat. Tallinn: Justiitsministeerium 2013. - https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/avaliku_teenistuse_seaduse_kasiraamat_0.pdf (08.09.2021).
30. Leythienne, D., Ronkowski P. A Decomposition of the Unadjusted Gender Pay Gap Using Structure of Earnings Survey Data: 2018 Edition. Luxembourg: Publications Office of the European Union 2018. - <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3888793/8979317/KS-TC-18-003-EN-N.pdf/3a6c9295-5e66-4b79-b009-ea1604770676> (08.09.2021).
31. L & E Global. Pay Equity Laws in Belgium. - <https://knowledge.leglobal.org/pay-equity-laws-in-belgium/> (15.01.2022).
32. Meulders, D., jt. The Gender Pay Gap - Origins and Policy Responses. A comparative review of 30 European countries. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities 2006.

33. Monika Haukanõmm: kuidas teha vahet keskmisel ja mediaanpalgal? Eesti Vabaerakonna Nädalakiri. - <https://evanadalakiri.wordpress.com/2017/09/08/kuidas-teha-vahet-keskmisel-ja-mediaanpalgal/> (12.09.2021).
34. Nõukogu peasekretariaat. Sooline segregatsioon hariduses, koolituses ja tööturul: Euroopa Soolise Võrdõiguslikkuse Instituudi (EIGE) aruande kommenteeritud kokkuvõte. Brüssel: 2017. - <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14624-2017-ADD-1/et/pdf> (17.02.2022).
35. Papp, Ü.-M., Kütt, R. Soolised palgaerinevused: mis on ja mida näitab sooline palgalõhe. Eesti Naisteühenduste Ümarlaua Sihtasutus 2019. - <http://www.enu.ee/enu.php?keel=1&id=656> (05.09.2021).
36. Pilvre, B. Kuidas kaotada palgalõhe? Sirp 2020. - <https://www.sirp.ee/s1-artiklid/c21-teadus/kuidas-kaotada-palgalohe/> (05.09.2021).
37. Poliitikauuringute Keskus PRAXIS, Eesti Rakendusauuringute Keskus CentAR, Sotsiaalministeerium. Sooline palgalõhe Eestis: artiklite kogumik. Sotsiaalministeeriumi toimetised nr 2/2011. AS Ecoprint 2011. - https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Valjaanded/toimetised_20112.pdf (05.09.2021).
38. Rahandusministeerium jt. Avaliku teenistuse ametikohtade hindamise käsiraamat. 2011. - https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/document_files/personalipoliitika/avaliku_teenistuse_ak_hindamise_kasiraamat_2011.pdf (10.12.2021).
39. Saarep, K. Töölepingus numbriliselt näidatud tulemustasu ja lisatasu. - <https://www.rmp.ee/tooigus/jurist/toolepingus-numbriliselt-naidatud-tulemustasu-ja-lisatasu-2018-09-03> (8.08.2021).
40. Sare Aydın Yılmaz, E. A New Momentum: Gender Justice in the Women's Movement. Turkish Policy Quarterly 2015. - <https://kadem.org.tr/wp-content/uploads/2017/03/a-new-momentum-gender-justice-in-the-womens-movement-winter-2015-en.pdf> (12.09.2021).
41. Sims, R. R., Bias, S. K. Human Resources Management and Ethics: Responsibilities, Actions, Issues, and Experiences. United States of America: Information Age Publishing, inc 2021.
42. Soolise võrdõiguslikkuse seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus. Seletuskiri. - <https://eelnou.d.valitsus.ee/main#z5iactfe> (27.02.2022).

43. Sotsiaalministeerium. Riik asub vähendama soolist palgalõhet avalikus sektoris. 2018. - <https://www.sm.ee/et/uudised/riik-asub-vahendama-soolist-palgalohet-avalikus-sektoris> (05.09.2021).
44. Statistikaamet. Naisjuhtide osatähtsus juhtivatel kohtadel 2011–2020. - <https://juhtimislauad.stat.ee/et/saastev-areng-7> (05.09.2021).
45. Statistikaamet. Naiste ja meeste ajakasutusindeks, sooline võrdõiguslikkus 2013–2020. - <https://juhtimislauad.stat.ee/et/saastev-areng-7> (05.09.2021).
46. Statistikaamet. Naiste ja meeste keskmiste tunnipalkade vahe ehk sooline palgalõhe 2011–2020. - <https://juhtimislauad.stat.ee/et/saastev-areng-7/graaфик-251> (05.09.2021).
47. Tallinn. Ametite kontaktandmed. - <https://www.tallinn.ee/est/Ametite-kontaktandmed> (26.09.2021).
48. Tallinn. Linnaosad. - <https://www.tallinn.ee/est/Linnaosad> (26.09.2021).
49. The European Confederation of Independent Trade Unions. Resolution on advocacy priorities concerning the European commission's proposal of march 4 2021 for a directive on pay transparency. Brüssel: 2021. <https://www.cesi.org/wp-content/uploads/2021/07/2021-CESI-resolution-Pay-transparency-202106-EN-final.pdf> (07.01.2022).
50. Turk, P., jt. Uuring soolise võrdõiguslikkuse seaduse rakendamisest tööandjate seas ja indikaatorite väljatöötamine seaduse mõjude hindamiseks - uuringuaruanne. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis. - <https://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2015/09/SVS-rakendamine.pdf> (23.02.2022).
51. Täht, K. (toim.), jt. Soolise palgalõhe kirjeldamine ja seletamine – tehniline ülevaade. RASI toimetised nr 10. Tallinn: Tallinna Ülikool 2019. - https://www.tlu.ee/sites/default/files/Instituudid/%C3%9CTI/RASI/2019_RASI%20toimetised%20nr%2010_soolise%20palgal%C3%B5he%20kirjeldamine%20ja%20seletamine.pdf (27.01.2022).
52. Vabariigi Valitsus. Seletuskiri Euroopa Parlamendi ja nõukogu palkade läbipaistvuse direktiivi eelnõu juurde. - <https://www.riigikogu.ee/tegevus/dokumendiregister/dokument/3cb13abf-83fd-4118-abda-026e63da5703> (01.02.2022).
53. Weyer, B. Twenty years later: explaining the persistence of the glass ceiling for women leaders. Women in Management Review, 200722 (6). - <https://www-emerald-com.ezproxy.utlib.ut.ee/insight/content/doi/10.1108/09649420710778718/full/pdf?title>

[e=twenty-years-later-explaining-the-persistence-of-the-glass-ceiling-for-women-leaders](#) (14.02.2022).

Kasutatud lepingud ja õigusaktid

Lepingud

1. Euroopa Liidu lepingu konsolideeritud versioon, ELT C 202/1. - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A12016M%2FTXT> (10.08.2021).
2. Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon, ELT C 326. - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT> (01.03.2022).
3. Treaty establishing the European Community (Nice consolidated version), ELT C 340, 10/11/1997 P. 0173. - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12002E%2FTXT> (01.03.2022).
4. Treaty of Rome. - https://ec.europa.eu/archives/emu_history/documents/treaties/rometreaty2.pdf (01.04.2022).

Euroopa Liidu õigusaktid

1. Euroopa Liidu põhiõiguste harta, ELT C 202/389.
2. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/23/EL, 26. veebruar 2014, kontsessioonilepingute sõlmimise kohta EMPs kohaldatav tekst, art 30 lg 3 ja art 42 lg 1, ELT L 94/1.
3. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/25/EL, 26. veebruar 2014, milles käsitletakse vee-, energeetika-, transpordi- ja postiteenuste sektoris tegutsevate üksuste riigihankeid ja millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2004/17/EÜ EMPs kohaldatav tekst, ELT L 94/243.

4. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/24/EL, 26. veebruar 2014, riigihangete kohta ja direktiivi 2004/18/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta EMPs kohaldatav tekst, ELT L 94/65.
5. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2006/54/EÜ, 5. juuli 2006, meeste ja naiste võrdsete võimaluste ja võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamise kohta tööhõive ja elukutse küsimustes (uuestisõnastamine), ELT L 204/23.
6. Nõukogu direktiiv, 10. veebruar 1975, meeste ja naiste võrdse tasustamise põhimõtte kohaldamisega seotud õigusaktide ühtlustamise kohta liikmesriikides (75/117/EMÜ), ELT L 045.

Eesti õigusaktid

Seadused

1. Avaliku teenistuse seadus, RT I, 22.12.2021, 37.
2. Eesti Vabariigi põhiseadus, RT I, 15.05.2015, 2.
3. Isikuandmete kaitse seadus, RT I, 04.01.2019, 11.
4. Karistusseadustik, RT I, 21.05.2021, 9.
5. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, RT I, 25.06.2021, 8.
6. Soolise võrdõiguslikkuse seadus, RT I, 22.12.2021, 38.
7. Tsiviilkohtumenetluse seadustik, RT I, 22.12.2021, 23.
8. Tsiviilseadustiku üldosa seadus. - RT I, 22.03.2021, 8.
9. Täitemenetluse seadustik, RT I, 12.03.2022, 8.
10. Töölepingu seadus, RT I, 31.03.2022, 10.
11. Töövaidluse lahendamise seadus, RT I, 24.11.2020, 6.
12. Võrdse kohtlemise seadus, RT I, 22.10.2021, 11.
13. Õiguskantsleri seadus, RT I, 26.05.2020, 11.

Määrused, korraldused ja käskkirjad

1. Sotsiaalministeeriumi põhimäärus. VVm 20.03.2014 nr 42, RT I, 09.12.2021, 16.
2. Tallinna Linnavolikogu 12. juuni 2014 määrus nr 18 “Tallinna linna ametiasutuste palgajuhend”, RT IV, 29.12.2021, 115.
3. Tallinna Linnavolikogu 10. oktoobri 1996 aasta määrus nr 27 “Tallinna põhimäärus”, RT IV, 07.10.2021, 9.
4. Tallinna Linnavalitsuse 22. detsembri 2021 korraldus nr 1364 „Tallinna linna ametiasutuste teenistuskohdade koosseis ja palgavahemikud alates 1. jaanuarist 2022“. - <https://teele.tallinn.ee/documents/114198/view#metadata> (27.03.2022).
5. Tallinna linnapea 7. märtsi 2014 käskkirjast nr PO-1/51 “Tallinna linna ametiasutuste hallatavate asutuste töötajate töö tasustamise põhimõtted”. - https://dhs.tallinn.ee/atp/failid/adr2/2275431/public/HAt_tasustamise_p_him_tted.193263.pdf (01.04.2022).

Kasutatud kohtulahendid

Euroopa Kohus

1. EKo C-320/00, *A. G. Lawrence ja teised versus Regent Office Care Ltd, Commercial Catering Group ja Mitie Secure Services Ltd.*, ECLI:EU:C:2002:498.
2. EKo C-17/05, *B. F. Cadman versus Health & Safety Executive*, ECLI:EU:C:2006:633.
3. EKo C-50/96, *Deutsche Telekom AG versus Lilli Schröder*, ECLI:EU:C:2000:72.
4. EKo C-285/02, *Edeltraud Elsner-Lakeberg versus Land Nordrhein-Westfalen*, ECLI:EU:C:2004:320.
5. EKo C-43/75, *Gabrielle Defrenne versus Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena*, ECLI:EU:C:1976:56.

6. EKo C-149/77, *Gabrielle Defrenne versus Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena*, ECLI:EU:C:1978:130.
7. EKo C-237/85, *Gisela Rummler versus Dato-Druck GmbH*, ECLI:EU:C:1986:277.
8. EKo C-381/99, *Susanna Brunnhofer versus Bank der österreichischen Postsparkasse AG*, ECLI:EU:C:2001:358.
9. EKo C-184/83, *Ulrich Hofmann versus Barmer Ersatzkasse*, ECLI:EU:C:1984:273.

Riigikohus

1. RKo 3-4-1-6-03.
2. RKo 3-4-1-7-03.
3. RKo 3-4-1-3-05.
4. RKÜKo 3-4-1-12-10.
5. RKTko 3-2-1-135-11.
6. RKPJKo 3-4-1-52-13.
7. RKÜKo 3-4-1-1-14.
8. RKPJKo 3-4-1-21-15.
9. RKTko 3-2-1-187-15.
10. RKÜKo 3-3-1-86-15.
11. RKPJKo 5-19-25.
12. RKPJKo 5-19-42.

LISA: TALLINNA LINNA PRAKTIKA KÜSITLUS

Küsimustele vastasid Tallinna linna personalidirektori, töösuhete ja tasusüsteemide osakonna juhtivspetsialisti ja personali arendamise osakonna juhataja.

Küsimus: Milliseid töösuheteid linn sõlmib? Kas ainult töölepingulisi või on ka käsundus- ja töövõtulepingulisi suhteid? Kas iga amet ja asutus ise otsustab millise töösuhete sõlmib? Kui palju kandideerib linna pakutavale teenistuskohale teistest rahvusest töötajaid?

Vastus: Tallinna Linnavolikogu kinnitab linna ametiasutuste struktuuri ja teenistukohtade koosseisu igaks aastaks. Lähtudes linnavolikogu kinnitatud struktuuridest ja teenistukohtade koosseisust saavad ametiasutused sõlmida töölepinguid ja võtta ametisse ametnikke. Linna pakutavatele teenistukohtadele teises rahvusest inimesi tavaliselt ei kandideeri, sest kõikidel töökohtadel on eesti keele nõue. Käsundus- ja töövõtulepingute sõlmimiseks eraldatakse eraldi vahendid ning selleks on ette nähtud eraldi eelarve. Igal ametiasutusel on vabadus, lähtuvalt vajadusest, ise otsustada, millises vormis töösuheteid sõlmitakse. Käsundus- ja töövõtulepingud on pigem erandlikud ning sõlmitakse hooajaliste tööülesannete täitmiseks. Linna hallatavates asutustes on suurem vabadus otsustada, milliseid töösuheteid sõlmitakse - töösuheteid otseselt ei kontrollita. Väiksem kontroll on tingitud eelkõige sellest, et hallatavatel asutustel on vähem rahalisi vahendeid.

Küsimus: Kas linnal on ülevaade sellest kes teevad võrdset/võrdväärset tööd? Kui jah, kes need on?

Vastus: Linna teenistujate palgavahemikud kujunevad ametikohtade hindamisest (hindamisel lähtutakse Rahandusministeeriumi vastavast juhendist). Hindamisel kujunevad palgapered ja töökoha väärtuspunktid, kusjuures hindamisel arvestatakse erinevaid objektiivseid kriteeriume, näiteks tööülesannetega kaasneva vastutuse ulatust ja kui palju mõjutab konkreetse ametikoha tööülesannete täitmine raha kasutust. Palgavahemik ei sõltu töötaja soost, vaid ametikohast ja sellega seotud kriteeriumitest, omadustest. Tänu sellele, et linn lähtub Rahandusministeeriumi juhendist ja koostaud on nii nimetatud töökohtade pered, on võimalik tuvastada ka töötajaid, kes teevad sarnast või samaväärset tööd. Siiski peab töötajate võrdlemisel arvestama ametiasutuse funktsiooni, ülesandeid, ressursse ja eripärasid, mis omakorda võivad mõjutada töötasusid.

Küsimus: Kas linnal on oma palgapoliitika? Kuidas on linn täna palgastruktuurid paika pannud (sh kas hallatavates asutustes on ka palgavahemikud paika pandud)? Kuidas kujuneb teenistuskoha konkreetne palgavahemik? Kui palju sõltub töötasu suurus töötaja läbirääkimistest? Milliste meetmetega tagab linn võrdse töötasu täna? Kuidas on Tallinna linn taganud võimaluse tutvuda palgaandmetega, et kindlustada ega pole diskrimineeritud?

Vastus: Tallinna linnas konkreetset palgapoliitikat kirjaliku dokumendina ei ole. Iga-aastaselt vaadatakse linna eelarve läbi. Muuhulgas hinnatakse tööjõukulusid ning vajadusel suurendatakse palgafondi kasvu ametikohtadel, kus on tööjõuturul üldiselt kasvu täheldatud. Tallinna linna ametiasutuste palgajuhendis on sätestatud täiendavad reeglid, kellele ja kuidas makstakse. Tallinna Linnavalitsus kinnitab iga-aastaselt ametiasutuste teenistukohtade koosseisu ja palgavahemikud. Ametiasutustes kinnitatud palgavahemikke üldjuhul ületada ei tohi. Tallinna hallatavates asutustes palgavahemikke kehtestatud ei ole, kuid teenistujate tasustamisel peavad asutused lisaks seadustele lähtuma ka linnapea käskkirjast, millega on kehtestatud üldised tasustamise põhimõtted. Palgavahemikud on kehtestatud Rahandusministeeriumi koostatud ametikohtade hindamise käsiraamatu põhjal, lähtudes töökohta iseloomustavatest andmetest. Iga asutus planeerib oma töötajate palga vastavalt võimalustele ning palgavahemikest. Kui soovitakse maksta palka, mis on väljaspool palgavahemikku, siis tuleb asutusel seda ka põhjendada. Kuna töötasu määramisel tuleb lähtuda kinnitatud palgavahemikest, siis läbirääkimised üldjuhul töötasu suurust oluliselt ei mõjuta. Kui värbamisprotsessis selgub, et tööjõuturul sobivat töötajat planeeritud palgaga ei saa ja vajadus sellise töötaja järele on suur, siis peab töötajat värbav asutus vajadusel eelarvelisi vahendeid ümber hindama ja leidma puudujääva osa. Maksimaalselt võib töötasu erineda kinnitatud palgavahemikest 10%.

Küsimus: Kuidas teeb linn töötajatele kättesaadavaks palgataseme ja karjäärivõimaluste aluseks olevate kriteeriumite kirjelduse kohta?

Vastus: Palgavahemikud on ametiasutustes kehtestanud Tallinna Linnavalitsus ning on seega kõigile töötajatele alati kättesaadavad linna õigusaktide infosüsteemis Teele. Palgavahemike aluseks olevaid kriteeriume otseselt koostatud ei ole, kuivõrd vahemike kehtestamisel lähtutakse Rahandusministeeriumi juhiseist. Täiendavate küsimuste puhul on võimalik pöörduda linna personaliteenistuse poole. Konkreetseid karjäärivõimaluste nimistut ega nende aluseks olevaid nõudmisi koostatud ei ole, sest praktikas on täheldatud töötajate soovi olla

vabad. Samuti ei pruugi töötajad ette teada, milliseks karjääri kujundada soovitakse ja seetõttu ei ole töötajatele ühte kindlat karjäärivõimaluste raami kehtestatud. Kuigi puudub konkreetne karjäärivõimaluste regulatsioon, on töökohtade vaheline liikumine võimalik. Töökuulutused on alati kõigile töötajatele kättesaadavad ning kandideerimine võimalik. Karjäärinõustamine on seega linna personaalne.

Küsimus: Kas linn avalikustab algset töötasu või selle vahemikku töökuulutuses? Kas kandideerijaid on töövestlusel teavitatud töötasust? Kui ei, kuidas plaanitakse praktikat muuta?

Vastus: Töökuulutused koostab asutus, kes endale töötajat otsib, seetõttu on linnas töökuulutustel sisalduv informatsiooni mõneti erinev. Leidub nii neid, kes sätestavad konkreetse töötasu, aga ka neid asutusi, kes kehtestavad vahemiku või üldse ei lisa töökuulutusse töötasu suurust. Praktikas on täheldatud, et kui kuulutuses on töötasu suurus kirjas, siis tuleb ka rohkem kandideerijaid. Konkreetse summa lisamisele võiks eelistada pigem algtaseme või vahemiku kehtestamist, sest konkreetne töötasu suurus võib tunduda kandideerijale liiga piiravana.

Küsimus: Tööandjad, kus on vähemalt 250 töötajat, peavad esitama oma ettevõtte kohta teabe kõigi nais- ja meestöötajate palgalõhest, palgalõhest täiendavate või muutuvtasude osas, mediaanpalga lõhest, mediaanpalga lõhest täiendavate või muutuvtasude osas, täiendavaid või muutuvtasusid saavate nais- ja meestöötajate osakaalust, nais- ja meestöötajate osakaal igas palgakvartilist, nais- ja meestöötajate palgalõhe töötajate kategooriate lõikes hariliku põhipalga ja täiendavate või muutuvtasude kaupa. Samuti peab tööandja koguma teavet meeste ja naiste keskmiste töötasude kohta. Kas linn täna kogub eespool nimetatud teavet? Kui ei, siis kas ja kuidas on plaan seda korraldada?

Vastus: Nimetatud andmeid otseselt linnas ei koguta. Olemas on andmebaas, kust saab sellist infot alati võtta. Informatsiooni võtmise muudab aeganõudvaks ja keeruliseks sarnaste või samaväärsete tööde väljaselgitamine, sest töötajaid on väga palju ning igal asutusel on mõneti omapärane funktsioon ning olemus. Tulevikus on plaanis hakata koostama ülevaadet linna personali puudutavatest andmetest enne iga eelarve perioodi algust, muuhulgas hakatakse hindama keskmise palga võrdlused töötaja sugude lõikes.

Küsimus: Kas linna töötajatele on esindaja määratud? Kuidas kavatseb linn käituda, kui esineb palgadiskrimineerimist? Kas on tulnud ette olukordi, kus linna töötaja pöördub linna vastu

töövaidluskomisjoni või kohtusse võrdse kohtlemise tagamiseks? Kui jah, siis ligikaudselt kui palju on selliseid juhtumeid ette tulnud?

Vastus: Linna töötajatele esindajat määratud ei ole (erandiks on IT-teenistus). Töötaja üldiseks esindajaks on vahetu juht või asutuse juht. Diskrimineerimise kahtluse korral on töötajal võimalik pöörduda oma vahetu juhi poole, kes pöördub linna personaliteenistuse poole. Koostöös tehakse olukorrale analüüs, võrreldakse töötasusid ning lõpuks lepitakse kokku mõlemale poolele sobivas lahenduses. Üldiselt lahendatakse esile kerkinud probleemid läbi suhtlemise ja selgitamise. Siiani ei ole teada, et oleks esinenud palgadiskrimineerimisega seotud vaidlusi. Tavaliselt leitakse töötajaga arutades vajalikud selgitused ja lahendused.