

Töölepingu seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Eelnõukohase seadusega muudetakse värbamisprotsessides töötasu läbirääkimise protsessi läbipaistvamaks, sätestades, et tööandja peab töölesoovijale hiljemalt enne tööintervjuud andma töötasu või töötasuvahemiku info. Samuti keelatakse selgesõnaliselt küsida tööintervjuul sissetulekuga seotud küsimusi ning töölepingutes ei tohi olla sätteid, mis takistavad töötajal oma töötasu avaldamist. Lisaks tuuakse töölepingu seadusesse soolise võrdõiguslikkuse seadusest pärinev põhimõte, mille järgi peavad tööandjad tagama naiste ja meeste võrdse või samaväärse töö eest võrdse tasustamise. Luuakse ka õiguslik alus palgapeegli teenusele, mis võimaldab vabatahtlikult tööandjatel soolisi palgalõhesid jälgida.

Sellega võetakse osaliselt Eesti õigusesse üle Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2023/970, millega tasustamise läbipaistvuse ja õiguskaitsemehhanismide kaudu tugevdatakse meeste ja naiste võrdse või võrdväärse töö eest võrdse tasu maksmise põhimõtte kohaldamist (edaspidi *direktiiv*)¹. Täpsemalt võetakse direktiivist üle artikkel 5, artikli 7 lõige 5 ja osaliselt artikli 4 lõige 1. Selleks muudetakse töölepingu seadust (TLS), avaliku teenistuse seadust (ATS), soolise võrdõiguslikkuse seadust (SoVS) ja töotervishoiu ja tööohutuse seadust (TTOS).

Kavandatud muudatused ei too kaasa uusi aruandluskohustusi ega dokumentide loomise või esitamise kohustust tööandjatele, vaid puudutavad eelkõige teabe jagamist värbamisprotsessis ning töötajate olemasolevate õiguste selgemat tagamist ning seega ei suurene tööandjate halduskoormus.

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi võrdsuspoliitika osakonna soolise võrdsuse poliitika juht Eva Liina Kliiman (eva.kliiman@mkm.ee, 5913 6391) ja töösuhete osakonna juhataja Seili Suder (seili.suder@mkm.ee, 5918 6829). Andmekaitsealast nõustamist on pakkunud Nele Nisu.

1.3. Märkused

Eelnõu on seotud Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga (EL) 2023/970.

Eelnõu on seotud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi (kinnitatud 19. juuni 2025) punktiga „Eelnõu direktiivi (EL) 2023/970 ülevõtmiseks (palkade läbipaistvus, võrdse töö eest võrdse tasu maksmise põhimõtte kohaldamine)“.

Eelnõu on seotud isikuandmete töötlemisega isikuandmete kaitse (IKÜM) üldmääruse tähenduses.

Eelnõukohase seadusega muudetakse SoVS-i 1. jaanuaril 2024. a jõustunud redaktsiooni (RT I, 30.06.2023, 72), TLS-i 13. veebruaril 2026. a jõustunud redaktsiooni (RT I, 03.02.2026, 15),

¹ Euroopa Liidu Teataja L 132, 17.5.2023, lk 21–47.

ATS-i 1. juulil 2026. a jõustunud redaktsiooni (RT I, 10.02.2026, 2), TTOS-i 1. aprillil 2026. a jõustuvat redaktsiooni (RT I, 03.12.2025, 12), MKS-i 1. jaanuaril 2026. a jõustuvat redaktsiooni (RT I, 02.10.2025, 4) ja VõrdKS-i 20. juunil 2025. a jõustunud redaktsiooni (RT I, 10.06.2025, 1).

Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu poolthääle enamus.

2. Seaduse eesmärk

Eelnõuga tehakse järgnevad muudatused:

- TLSi lisatakse tööandja kohustus töötasu suuruse määramisel tagada naiste ja meeste võrdse või samaväärse töö võrdne tasustamine;
- TLSi ja ATSi lisatakse nõue, et töölesoovijale tuleb enne tööintervjuud anda eeldatava töötasu või töötasuvahemiku info;
- TLSi lisatakse selgesõnaline keeld tööle kandideerimisel küsida varasema töötasu kohta;
- TLSi lisatakse selgesõnaline keeld tööandjal takistada töötajal jagamast iseenda töötasu suurust.

Lisaks tuuakse SoVSi palgapeegli õiguslik alus ja sellega seoses täpsustatakse TTOSis töökeskkonna andmekogu eesmärki. Palgapeegli eesmärk on pakkuda tööandjatele analüütilist tuge võimalike soolise palgalõhe mustrite varajaseks tuvastamiseks ja ennetamiseks ning tööriist on vabatahtlikuks kasutamiseks.

Muudatustel võib olla teatav mõju vähendamaks soolist palgalõhet Eestis. Eelnõukohase seadusega võetakse osaliselt üle Eesti õigusesse Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2023/970.

Eelnõule ei ole eelnenud väljatöötamiskavatsust.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb neljast paragrahvist.

§ 1. Töölepingu seaduse muutmine

Eelnõu § 1 punktiga 1 täiendatakse TLS-i § 11 lõikega 2¹, sätestades, et tööandja esitab töölesoovijale teabe pakutava töökoha eeldatava töötasu või selle vahemiku kohta eelkõige töökuulutuses või muul viisil enne töövestlust. Lisaks, kui asjakohasele töökohale kohaldatakse kollektiivlepingust tulenevaid töötasu tingimusi, peab tööandja esitama töölesoovijale vastava teabe nende tingimuste kohta. Muudatus on vajalik, et tagada vastavus direktiivi artikli 5 lõikele 1 eesmärgiga tagada läbipaistvad läbirääkimised töötasu üle. Direktiivis ettenähtud eesmärgi saavutamiseks tuleb eeldatav töötasu või töötasuvahemiku info avaldada viisil ja vormis, mis tagab kandidaadile võimaluse osaleda töötasu läbirääkimistel teadlikult ja ette valmistatult. Eeldatava töötasu või töötasuvahemiku peab avaldama piisavalt varakult enne töövestlust, et kandidaadil oleks võimalik pidada läbipaistvat ja informeeritud viisil töötasu üle läbirääkimisi. Nõue kehtib kõigi värbamiste puhul, sh sihtotsingute puhul, et tagada sisuline palgaläbirääkimise võimalus.

Eeldatav töötasu on töökoha põhitöötasu. Eeldatav töötasu või töötasuvahemik ei pea sisaldama lisatasusid (kui need ei tulene kollektiivlepingust). Avaldatav eeldatav töötasu või vahemik ei

ole siduv. See tähendab, et näiteks värbamise protsessis võib selguda, et on objektiivseid ja sooneutraalseid asjaolusid, miks töötasu peaks algselt antud numbrist erinema. Siiski on oluline, et samale tööle kandideerijatele antakse sama infot, et tagada läbipaistvad läbirääkimised töötasu üle.

Töötasu info jagamine on ühelt poolt tarvilik, et anda kandideerijatele adekvaatset infot ja leida sobilikud kandidaadid ning säästa nii tööandja kui ka tööle kandideerijate aega. Teisalt on see oluline, et ühtlustada töötasu läbirääkimise positsioonid potentsiaalse tööandja ja töölesoojija vahel. Kui tööle kandideerija teab, mis on antud töökohal tavaline töötasu või selle vahemik, siis on tal parem võimalus end läbirääkimisteks ette valmistada. Samuti võimaldab töötasuvahemiku osas varakult info saamine kandidaadil soovi korral loobuda töövestlusel osalemisest, hoides kokku nii enda kui tööandja aega. Läbipaistval töötasu infol põhinevad läbirääkimised aitavad jõustada ennetada diskrimineerimist töötasudes, kus töötasu määratakse objektiivsete kriteeriumite alusel, mitte kandidaadi läbirääkimisvõime järgi. See aitab vähendada ka soolist palgalõhet, kuna uuringud näitavad, et naised küsivad samaväärse kvalifikatsiooni korral keskmiselt meestest madalamat tasu. Lisaks aitab see tööle kandideerijaid, kelle läbirääkimispositsioon on nõrk, sealhulgas mõnel objektiivsel põhjusel, näiteks seetõttu, et piirkonnas on vähe töövõimalusi või kuna kandideerija sissetulekust sõltub terve leibkond.

Töökohale kohalduvad kollektiivlepingutingimused, mis tasustamist puudutavad, on näiteks öötöö, ületunnitöö või riigipühäl töötamise seaduses paika pandud määrast kõrgemalt tasustamine või kollektiivlepingus kehtestatud lisatasud.

Eelnõu § 2 punktiga 2 täiendatakse TLS § 11 lõiget 2 pärast tekstiosa „eraelu“ tekstiosaga „sissetulekut“, millega keelatakse selgesõnaliselt läbirääkimistel tööandja poolt praeguse või varasema töötasu küsimine. Ka varasemalt ei ole tööandja tohtinud sellist infot küsida, sest see puudutab töölesoojija eraelu ja ei ole seotud sobivusega pakutavale töökohale. Kindluse huvides kehtestatakse keeld nüüd ühemõtteliselt. Sellega tagatakse ühtlasi vastavus direktiivi artikkel 5 lõikele 2. Muudatus keelab info küsimise tööandjale. Töölesoojija võib soovi korral oma sissetulekust rääkida.

Eelnõu § 2 punktiga 3 täiendatakse TLS § 28 lõiget 2 punktiga 14, millega nähakse ette, et tööandja ei tohi takistada töötajal avalikustamast oma töötasu suurust. Ka kehtiva seaduse järgi on töötajal õigus oma isiklikku tasuinfot avaldada. Teisalt on praktikas teada juhtumeid, kus töötajal keelatakse tasuinfot avaldamast viidates, et tegemist on ärisaladusega. Seetõttu täiendatakse seadust, et tagada õigusselgus ja võtta sõnaselgelt kehtivasse õigusesse üle direktiivi artikli 7 lõige 5, mille kohaselt töötajaid ei tohi takistada avaldamast oma töötasu võrdse tasustamise põhimõtte järgimise tagamise eesmärgil. Muudatuse kohaselt ei või tööandja takistada töötajal avaldada oma töötasu suurust. Sellega keelatakse ühemõtteliselt ka töölepingu tingimused, mis keelavad töötajal oma töötasust rääkimise, viidates ärisaladuse hoidmise kohustusele. Seega on töötajal igal juhul õigus ja vabadus jagada informatsiooni enda töötasu suuruse kohta, kui ta seda soovib.

Eelnõu § 2 punktiga 4 täiendatakse TLS § 29 lõikega 6¹, sätestades, et töötasu suurust määrates peab tööandja tagama naiste ja meeste sama või võrdväärse töö eest võrdse tasustamise. See ei ole uus regulatsioon – ka SoVS § 2 lõige 2 punkt 3 keelustab olukorra, kus tööandja kehtestab ühest soost töötajale või töötajatele ebasoodsamad töö tasustamise või töösuhtega seotud hüvede andmise ja saamise tingimused kui sama või sellega võrdväärset tööd tegevale teisest soost töötajale või töötajatele.

Säte kirjeldab tööandja kohustust tagada naiste ja meeste sama või võrdväärse töö eest võrdne

tasustamine – see tähendab, et keelatud on meestele ja naistele, kes teevad sama või võrdväärset tööd erinev tasustamine, välja arvatud juhul, kui selleks on objektiivne ja sooneutraalne põhjus. Tööde sama või võrdväärset peaks hindama tööde väärtuse seisukohast võttes arvesse tööks vajalikud oskusi, pingutust, vastutust ja töötingimusi ning vajaduse korral teised kriteeriumid. Selle sättega võetakse osaliselt üle direktiivi artikkel 4 lõige 1.

Eelnõu § 2 punktiga 5 täiendatakse TLS § 115 lõiget 1, lisades Tööinspektsiooni teostatava riikliku ja haldusjärelvalve alla kuuluvate sätete hulka ka § 11 lõikes 2¹ sätestatud tööandja kohustuse esitada töölesoojajale töökuulutuses või muul viisil enne töövestlust teave eeldatava töötasu või selle vahemiku kohta ning vajadusel teave kollektiivlepingu tasustamist puudutavate tingimuste kohta. Muudatus on vajalik, et tagada vastavus direktiivi artikli 17 lõigetele 1 ja 2.

§ 2. Avaliku teenistuse seaduse muudatus

Eelnõu §-ga 2 täiendatakse ATS § 18 lõikega 11 sätestades, et kandidaadile esitatakse teave pakutava ametikoha põhipalgaga või selle vahemiku kohta eelkõige konkursikuulutuses või muul viisil enne töövestlust. Muudatus on vajalik, et tagada vastavus direktiivi artikli 5 lõikele 1 sarnaselt TLS-i täiendusega (§ 11 lõige 2¹).

§ 3. Soolise võrdõiguslikkuse seaduse muudatused

Eelnõu § 3 punktiga 1 täiendatakse SoVSi §-ga 11¹ sätestamiseks õigusliku alus palgapeegli teenusele² ehk tööandja juurdepääsule soolise palgalõhe näitajatele. Palgapeegel on digilahendus organisatsioonide palgalõhede seiramiseks, pakkudes tööandjatele tema enda poolt riigile esitatud või kinnitatud andmetele tuginevat agregeeritud analüüsi, suurendades seeläbi tööandjate teadlikkust ning toetades õiglase palgasüsteemide arendamist ja rakendamist. Palgapeegli algatus tuleneb oma olemuselt soolise võrdõiguslikkuse edendamise kohustusest vastavalt soolise võrdõiguslikkuse seadusele. SoVS § 11 lõige 2 järgi on tööandjal kohustus koguda soopõhiseid tööalaseid statistilisi andmeid, mis vajadusel võimaldavad asjaomastel institutsioonidel jälgida ja hinnata võrdse kohtlemise põhimõtte järgimist töösuhetes. Tööandjatel on loomulikult ülevaade enda töötajatest, palkadest ja muudest tasudest, kuid soopõhine analüüs eeldab eraldi ressursi (näiteks meetoodika selgeks tegemist või võrreldavate andmete koondamist). Kuna riik kogub muude ülesannete tarbeks töötasuga seotud andmeid, siis loodi palgapeegli teenus, et läbi automaatanalüüsi pakkuda tööandjale sooliste palgalõhede seiramise võimalust.

Riikliku statistika seaduse (edaspidi RStS) alusel võib riikliku statistika tegija ehk Statistikaamet avaldada isiku otsesest või kaudset tuvastamist võimaldavaid andmeid tema nõusolekul. Sellest lähtuvalt on statistilise teabe avaldamine läbi Tööinspektsiooni keskkonna lubatud, kui tööandja seda võimalust kasutab (RStS § 35 lg 2). Kavandatav seaduse norm loob seadusliku aluse isikuandmete töötlemiseks. Selline läbipaistvus tagab võrdsed võimalused igale tööandjale, selge arusaama töötlemise eesmärgist ja lubatud töötluse ulatusest ka töötajale ja Statistikaametile (IKÜM art 5 lg 1 p a).

Seega on palgapeegel teenus, mis on suunatud tööandjatele ja mille kasutamine on vabatahtlik, kuid kus avalik sektor võimaldab päringu tegemist, mis tähendab, et tuvastatakse ettevõtte esindaja (seda tehakse läbi töökeskkonna andmekogu) ning tagatakse andmetöötluse toimimine (Statistikaameti poolt), et ettevõttele soovitud näitajad sel ajahetkel kuvada (läbi töökeskkonna andmekogu). Palgapeegli kaudu on võimalik tööandjal pärida soolise palgalõhe näitajaid, mis

² [Palgapeegel | Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium](#)

põhinevad andmetel, mille ta on ise riigile esitanud. Seejuures tuleb rõhutada, et riik ei võta kohustust statistilisi andmeid koguda, vaid eesmärk on tööandjat palgalõhede seiramisel toetada ja tõsta tööandjate teadlikkust palgalõhe olemasolu ning seiramise vajalikkusest. Tööandja toetamiseks on palgapeegel sobivaim lahendus, millega riik on loonud tööandjate endi poolt esitatavate andmete põhjal tööandjatele tööriista ning töötanud välja analüüsimudelid. Näiteks on suur osa andmeid olemas Statistikaametil või maksukohustuslase registris, millele on juurdepääs ametil riikliku statistika tegemiseks juba täna. Edaspidiseks luuakse selge alus, kus Statistikaametil on ülesanne ja õigus andmetöötlust SoVSiis sätestatud eesmärkidel teostada, sh töödelda isikuandmeid, kuid teenuse käivitamine ehk päring, toimub vaid juhul, kui tööandja seda võimalust kasutab. Statistiline tulemus kustutatakse teabega tutvumise lõppedes. Korduval kasutamisel tehakse uus päring, toimub uus automatiseeritud andmete töötlus ning andmed kustutatakse uuesti teenuse sulgemisel.

Lõikes 1 sätestatakse, et Statistikaamet töötleb tööandja taotlusel tööandja poolt talle või teisele riigiasutusele, kelle andmekogus kogutavaid andmeid Statistikaamet kasutab, esitatud töösuhte, töötasu ja ajutiselt töölt eemalviibimisega seotud andmeid eesmärgiga võimaldada tööandjal seirata soolise palgalõhe näitajaid. Andmekogudest saab vaadelda vaid neid, millele on Statistikaametil juurdepääs RStS-i § 16 sätestatud riikliku statistika programmi raames. Andmeallikad on eelkõige maksukohustuslase register, aga ka sotsiaalkaitse infosüsteem ja Tervisekassa andmekogu. Kõik kasutatavad andmed on seotud töösuhtega – tasutud maksud, tasud ja liik aga ka ajutise töövõimetuse algus ja lõpp, samuti lapsepuhkuse algus ja lõpp. Kõiki neid andmeid esitab või kinnitab tööandja ja need andmed on tööandjale teada. Ajutise töövõimetuse algust ja lõppu, samuti lapsepuhkuse algust ja lõppu kasutatakse, et arvestada töötaja reaalselt töökoormust – neid arvestamata ei ole võimalik tegelikku töökoormust, mis töötasu mõjutab, arvestada. Statistikaametil on nendele andmetele juurdepääs riikliku statistika raames, ning ettevõtet soovitakse säästa samade andmete uuesti esitamisest. Kuna andmete töötluse tulemus on statistiline, siis andmeid endid Statistikaamet kuhugi ei edasta. Seega võib pidada seaduse sõnastust piisavalt raamituks.

Täpsemad andmed, mida näitajate arvutamiseks kasutatakse, on kättesaadavad palgapeegli meetodikas³, mis on avalik. Meetodikas lähtutakse rangelt põhimõttest, et kasutatakse ainult andmeid, mis tööandjale on teada ja mille on tööandja esitatud või tööandja kinnitatud. Kuna andmed on piiritletud töösuhte ja töötasuga ning nende töötlemise õigus on tööandjal nagunii olemas, on seaduses sätestatud andmete üldraamistik piisav. Seadus määratleb raamid ning teave väljastatakse vaid samale tööandjale, kellel on õigus samu andmeid soolise võrdõiguslikkuse edendamiseks töödelda. Selline lahendus valiti seetõttu, et eesmärgiks oli toetada tööandjaid soolise palgalõhe seiramisel leides võimaluse tänaste andmete taaskasutamiseks ja tehes seda nii, et tulemus oleks kasutatav ja korrastatud analüüs, mille tegemise pädevus on Statistikaametil.

Andmete tulemus on statistiline, st andmeid otseselt isikute kohta ei esitata. Kui organisatsioonis töötab vähem kui kolm meest ja kolm naist, siis teenust ei pakuta. Niisamuti ei kuvata tulemusi juhul, kui mõnes grupis on vähem kui kolm meest ja kolm naist (näiteks ei kuvata ametikohapõhiseid andmeid juhul, kui seal on vähem kui kolm meest ja kolm naist). Palgapeegli jaoks ei esitata ega koguta andmeid. Seega kui andmete kogumisel peaks midagi muutuma, võib see eeldada meetodika muutust tulevikus. Näiteks juhul, kui tööandjad hakkavad Statistikaametile esitama masin-masin liidese kaudu palga- ja tööjõukulude andmeid, on võimalik kasutada ka tunnipalga andmeid, millega on võimalik saavutada näitajate suurem standardiseeritus.

³ [Palgapeegli meetodikaraport - Statistikaamet.pdf](#)

Lõikes 2 sätestatakse, et tööandja saab tutvuda Statistikaameti koostatud organisatsiooni soolise palgalõhe näitajatega töötervishoiu ja tööohutuse seaduse § 24¹ alusel loodud töökeskkonna andmekogu kaudu. Töökeskkonna andmekogus on võimalik tööandjal end identifitseerida, sisse logida ja esitada soolise palgalõhe näitajate päring Statistikaametile. Päring liigub läbi X-tee. Statistikaametis viiakse läbi automaattöötlus ja näitajad edastatakse X-tee kaudu tööandjale. Juurdepääs näitajatele on ainult tööandjal (tema määratud esindajal) ja ühelgi kolmandal isikul näitajatele juurdepääsu pole. Soovi korral võib tööandja tulemust ise töötajatega jagada. X-tee turvaserverisse jäävad logid küll päringute fakti kohta, mis üle X-tee liiguvad, kuid need ei sisalda saadud vastuse sisu. Logisse jääb vaid päringu tegemise fakt.

Lõikes 3 sätestatakse, et töökeskkonna andmekogusse soolise palgalõhe näitajaid ei salvestata. Näitajad on tööandjale andmekogus kättesaadavad kuni akna sulgemiseni ning seejärel näitajad kustutatakse. Juhul, kui tööandja esitab uue päringu viiakse läbi uus automaatanalüüs. Töökeskkonna andmekogu süsteemilogis säilivad vaid päringu tegemise faktid, mitte vastus ise. Töökeskkonna andmekogus säilitatakse logisid kaks aastat.

§ 4. Töötervishoiu ja tööohutuse seaduse muutmine

Eelnõu § 4 punktiga 1 muudetakse TTOS-i § 24¹ lõiget 1, täiendades töökeskkonna andmekogu eesmärki palkade läbipaistvuse edendamiseks. Täpsustus on vajalik, kuna tööandjad saavad töökeskkonna andmekogu kaudu tutvuda soovi korral soolise palgalõhe näitajatega ehk kasutada palgapeeglit.

Eelnõu § 4 punktiga 2 täiendatakse § 24¹ lõike 3 punkti 2, lisades töökeskkonna andmekogus töödeldavate andmete hulka andmed palkade läbipaistvuse kohta. Töödeldavate andmete hulka kuuluvad soolise palgalõhe näitajad (palgapeegli teenus). Oluline on, et nende statistiliste näitajate töötlemine toimub väga piiratud viisil – näitajad tuuakse tööandja soovil üle X-tee töökeskkonna andmekogu kasutajaliidesesse, kuvatakse tööandjale kuni akna sulgemiseni ning ei salvestata andmekogusse.

3.1 Eelnõu põhiseaduspärasuse analüüs

Eestil tuleb EL-i liikmesriigina kindlustada, et tema õigusaktid vastavad EL-i õigusele. Direktiivide nõuetekohane ülevõtmine riigisissesse õigusesse on liikmesriigi kohustus, mis tuleneb Euroopa Liidu lepingu artikli 4 lg-st 3 (lojaalse koostöö põhimõte), kuid veelgi täpsemalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklist 288, mille kohaselt on direktiiv saavutatava tulemuse seisukohalt siduv igale liikmesriigile. Eelnõukohase seaduse eesmärk on võtta osaliselt riigisissesse õigusesse üle direktiiv 2023/970. Eelnõukohase seaduses ette nähtud muudatused lähtuvad direktiivi miinimumnõuetest.

Lisaks direktiivi sätete üle võtmisele sätestatakse eelnõukohases seaduses ka tööandjate juurdepääs soolise palgalõhe näitajatele ehk palgapeegli teenusele (SoVS § 11¹), millega võimaldatakse kõigil tööandjatel, kel on vähemalt kolm mees- ja kolm naistöötajat, soolist palgalõhet halduskoormusevabalt seirata. Analüüsi teostatakse Statistikaametis automaatselt tööandja päringu peale tuginedes tööandja enda esitatud või kinnitatud andmetele. Teenuse eesmärk on suurendada tööandjate teadlikkust ning toetada soolise võrdõiguslikkuse edendamist, mis tuleneb PS § 12 võrdsuspõhiõigusest ja riigi kohustusest luua tegeliku võrdsuse saavutamiseks tingimused.

Regulatsioon võib riivata eraelu puutumatust ja isikuandmete kaitset (PS § 26, § 43), kuid riive on piiratud ja vähene: andmeid kuvatakse üksnes statistilisel kujul, neid ei säilitata

töökeskkonna andmekogus, kolmandatel isikutel puudub juurdepääs ning andmete töötlus ei ole töötajate jaoks ootamatu, kuna tegemist on tööalaste andmetega ja tööandjal on kohustus tagada soolise diskrimineerimise puudumine töö tasustamises. Teenuse kasutamine on vabatahtlik, seega ettevõtlusvabadusele riive puudub. Riive on sobiv, sest toetab võrdsuspõhimõtte järgimist ja läbipaistvust, vajalik, sest alternatiivina peaksid tööandjad ise ressursimahukalt andmeid analüüsima, ning mõõdukas, sest loodud on piisavad kaitsemeetmed. Seetõttu on tööandjate juurdepääs soolise palgalõhe näitajatele põhiseadusega kooskõlas.

4. Eelnõu terminoloogia

Kehtiva õigusega võrreldes ei võeta kasutusele uusi termineid.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu on kooskõlas Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga (EL) 2023/970, millega tasustamise läbipaistvuse ja õiguskaitsemehhanismide kaudu tugevdatakse meeste ja naiste võrdse või võrdväärse töö eest võrdse tasu maksmise põhimõtte kohaldamist.

Eelnõus ei ole vastuolusid Euroopa Liidu teiste õigusaktidega.

Eelnõu ning eespool nimetatud direktiivi sätete vastavustabel on esitatud seletuskirja lisas 1.

6. Seaduse mõjud

Seaduse rakendamiseks on hinnatud eeldatavat mõju järgmistes mõjuvaldkondades: (1) sotsiaalsed mõjud, (2) mõju majandusele, (3) mõju riigivalitsemisele, (4) mõju andmekaitsele. Mõjuanalüüsis kasutatud peamised statistilised andmed töötajate ja majandusüksuste kirjeldamiseks põhinevad MKMi koostatud eripäringul Statistikaametile, mis võttis aluseks TÕR-i 2024. aasta andmed arvestades direktiivi kohaldamisala.

6.1. Sotsiaalsed mõjud

Tasustamise läbipaistvusmeetmete rakendamisel väheneb palgastruktuuride sooline kallutatus, sest konkreetset nõuded toetavad naistele ja meestele võrdväärse töö eest võrdse tasu maksmist, mis võrdsustab töötavate naiste ja meeste olukorda ühiskonnas. Eestis on meeste ja naiste keskmise brutotunnipalga erinevus ehk sooline palgalõhe Statistikaameti andmetel viimase kümne aastaga küll vähenenud 13,2%-ni, kuid on jätkuvalt probleem. Seni on Eesti teadlastel õnnestunud selgitada meeste ja naiste palgalõhest mõõdetavate tunnustega (nagu ametid, tegevusalad, haridus, tööaeg jne) 40%, st 60% palgalõhest on selgitamata⁴. Kuigi selgitamata osa võib teatud määral tuleneda andmete piiratuse tõttu välja jäänud muutujatest, mis avaldavad palgadele erinevat mõju, on üks selgitamata soolise palgalõhe põhjus ka naiste diskrimineerimine tööturul⁵. Palkade läbipaistvuse meetmed aitavad vähendada just palgalõhe selgitamata osa, sealhulgas tahtlikku ja tahtmatut diskrimineerimist. Antud eelnõus piirdatakse peamiselt värbamist puudutava meetmega.

⁴ Täht, K. (Toim.) (2019). *Soolise palgalõhe kirjeldamine ja seletamine – tehniline ülevaade*. RASI toimetised nr 10. Tallinn: Tallinna Ülikool.

⁵ Anspal, S., Kallaste, E., Karu, M., Kraut, L., Biin, H. (2009). *Sooline palgalõhe Eestis: teoreetilise ja empiirilise kirjanduse ülevaade*. Uuringuraport. Eesti Rakendusuuringu Keskus CentAR, Poliitikauuringute Keskus PRAXIS, Sotsiaalministeerium.

Töötasude suurem läbipaistvus läbirääkimistel võimaldab soolisi palgalõhesid ning diskrimineerimist ennetada, tugevdades töötaja läbirääkimispositsiooni. See loob eeldused ka teiste tööturul diskrimineerimise riskis olevate ühiskonnarühmade, näiteks vanemaaliste õiglasemale tasustamisele. Töötasu on enamiku inimeste jaoks peamine sissetulekuallikas, mis mõjutab peale igapäevase toimetuleku ka hüvitiste ja pensioni suurust ning elukvaliteeti kogu inimese elukaare vältel.

Eelnõukohane seadus mõjutab kõiki töötajaid ja tööle kandideerijaid. Statistikaameti andmetel (tabel [TT262](#)) töötas 2024. aastal töölepingu ja teenistuslepingu (k.a avalik teenistus) alusel 604 200 inimest - 286 000 meest ja 318 200 naist. Puudutatud elanike sihtrühma võib pidada seega suureks, kuna see hõlmab enamikku Eesti tööturust ja märkimisväärset osa elanikkonnast. Inimese jaoks paraneb tasustamise läbipaistvus enne töölevõtmist ning paraneb võimalus soovi korral jagada iseenda töötasu infot.

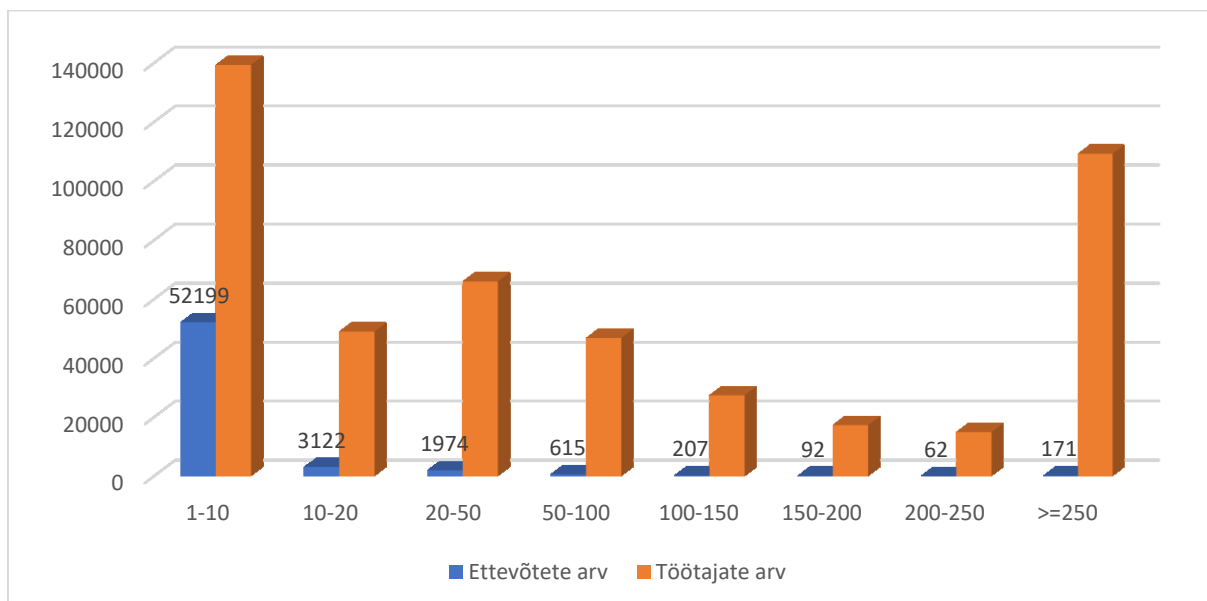
Mõju sagedus töötajatele on siiski väike ja ebaregulaarne, sest eelnõukohases seaduses ette nähtud meetmetega puutuvad töötajad kokku pigem ebaregulaarselt ja ühekordsete sündmustena.

6.2. Mõju majandusele

Sama või võrdväärse töö võrdse tasustamise kohustus ei ole tööandjate jaoks uus, kuna diskrimineerimise keeld sama või sellega võrreldavat tööd tegeva teisest soost töötaja suhtes kehtib juba täna. Eelnõukohases seaduses pakutud muudatused toovad ühe täiendava kohustuse, milleks on töölesoovijale enne tööintervjuud eeldatava töötasu või töötasuvahemiku teabe andmine. Muudatused ei too kaasa uusi aruandluskohustusi ega dokumentide loomise või esitamise kohustust tööandjatele, vaid puudutavad eelkõige teabe jagamist värbamisprotsessis ning töötajate põhiõiguste selgemat tagamist ning seega ei suurenda tööandjate halduskoormust.

Muudatused mõjutavad kõiki Eesti tööandjaid (vt joonis 1) ja kõiki inimesi, kes tööle kandideerivad. Muudatuse mõju on väiksem tööandjate jaoks, kes juba täna avaldavad töötasu, kas töökuulutuses või jagavad töötasu infot enne tööintervjuud. Muudatused puudutavad töötajaid, kelle töölepingutes on juba täna õigusvastane säte, mille järgi on enda töötasu jagamine keelatud.

Joonis 1. Ettevõtete ja töötajate arvud ettevõtete suuruse järgi 2024. aastal



Allikas: MKMi päring Statistikaametile. Töötajaks loetakse isik, kes oli 2024. aastal majandusüksuses tööl töölepingu seaduse alusel, või avaliku teenistuse seaduse alusel. Ettevõtte suurus on määratletud töötaja töökoormust arvestades 2024. aasta kuude keskmiselt.

6.3. Mõju riigivalitsemisele

Eelnõu kohaselt tekib Tööinspeksioonile üks täiendav riiklik järelevalveülesanne. Järelevalve väljendub eelkõige töötajate kaebuste käsitlemisel juhul, kui tööandja pole töölesoovijale enne tööintervjuud töötasu infot jaganud. Sellega suureneb vähesel määral Tööinspeksiooni töökoormus arvestades, et antud juhul on võimalik teha järelevalvet vaid kaebustele reageerides.

Pakutud muudatustel on avalikus sektoris tagasihoidlikum mõju kui erasektoris, kuna avalikus sektoris on ametnike palgaandmed avalikult kättesaadavad. Siiski suureneb ka avalikus sektoris töötasude läbipaistvus värbamisel, kuna info andmine muutub tööandja kohustuseks ja ei olene töölesoovija teadlikkusest ja info otsimise oskustest ning tööandja soovist.

6.4. Andmekaitsealane mõjuhinnang

Käesolev andmekaitsealane mõjuhinnang on läbi viidud seoses palgapeegli teenusega.

Kõikide kavandatud muudatuste ja arenduste juures on kaalutud IKÜM põhimõtteid – nii andmetöötluse minimaalsuse (IKÜM art 5 lg 1 c), eesmärgipärasuse (IKÜM art 5 lg 1 b), õigsuse (IKÜM art 5 lg 1 d), usaldusväärsuse ja konfidentsiaalsuse (IKÜM art 5 lg 1 f) ning säilitamise (IKÜM art 5 lg 1 e) piiranguid. Oluline on rõhutada, et vastutav töötleja – olgu ta tööandja töösuhtes või Statistikaamet oma ülesannete täitmisel⁶, vastutab võimaliku väärkasutuse eest. IKÜM art 5 sätestab mitmed kesksed põhimõtted, sh isikuandmete töötlemise seaduslikkuse ja ka eesmärgipärasuse põhimõtte (art 5 lg 1 p-d a ja b). Oluline on

⁶ Siinjuures on oluline mainida, et nt RStS § 40 sätestab eraldi karistuse statistiliste andmete ebaseadusliku levitamise eest. Kuna karistusseadustik § 3 lõike 4 kohaselt loetakse rahaträhv väärtteks, on tegemist väärtekoosseisudega, mille kohtuväliseks menetlejaks on samuti Andmekaitse Inspeksioon (RStS § 41 lg 3).

siinjuures, et kõikide põhimõtete tagamise eest vastutab vastutav töötaja (art 5 lg 2) ning vastutava töötaja vastutust eeldatakse, kui ta ei tõenda vastupidist.⁷

Palgapeegli teenus tuleneb oma olemuselt töandjate soolise võrdõiguslikkuse edendamise kohustusest (SoVS § 11 lg 2) ning see on võimalus seirata halduskoormusevabalt soolisi lõhesid kõikidele töandjatele, kel on vähemalt 3 nais- ja 3 meestöötajat. Tegemist on töandja algatusel tehtava päringuga, mille tulem on statistiline. Seega on kaalutud kõiki IKÜM art 5 põhimõtteid ning leitud sobivaim lahendus, abistades töandjaid soolise palgalõhe seiramises, vähendamises ja tõstes teadlikkust. Tegemist ei ole kohustusega vaid iga töandja võimalusega teostada päring ja saada statistilised näitajad, et mugava rakenduse kaudu palgavõrdsust lihtsamini hinnata ja pidevalt seirata. Nii on leitud kõigile töandjatele kõige minimaalsem ja sobivaim viis statistiliste näitajate saamiseks ilma, et töandjad peaksid midagi Statistikaametile juurde esitama.

Töötamise tulemus on statistiline teave ning teave avaldatakse ettevõttele, kes on ise need andmed riigile ja Statistikaametile esitanud. Ka siin on kooskõla RStS-iga tagatud, sest just ettevõtte soovil, kes algatab päringu, on teabe edastamine Tööinspektsiooni andmekokku lubatud (RStS § 35 lg 2). Seadus annab garantii, et tulemusi selles ei salvestata. Statistikaameti töötamise, st ka isikuandmete töötlemise, alus on edaspidi seaduses reguleeritud ning on loodud läbipaistev andmetöötlus nii töandjale kui ka töötajale (IKÜM art 5 lg 1 p a). Kuna töötamine on reguleeritud ning toimub minimaalse kaasneva negatiivse mõjuga, võib pidada ka võimalikku kaasnevat riivet ebaoluliseks ehk väheseks.

Töökeskkonna andmekogus tagatakse juurdepääs lähtuvalt isikute rollidest ja kohustustest. Töökeskkonna andmekogu turvalisuse tagab regulaarne infoturve ja seaduses toodud andmete õigel ajal kustutamine. Andmekogu vastutava või volitatud töötaja kohustus on tagada andmekogu ja selle teenuste toimivus, arvestades pidevalt muutuvaid riskihinnanguid ja parimaid praktikaid nende riskide maandamiseks. Õiguspärane töötamine tagatakse seeläbi, et vajadusel tehakse asjakohaseid arendustöid ning teenuseid testitakse pidevalt. Riigi infosüsteemi kuuluvate andmekogude puhul tuleb lähtuda küberturvalisuse seaduses toodud nõuetest, sh [võrgu- ja infosüsteemide küberturvalisuse nõuetest](#) (E-ITS ning selle alamhõlmul [CON2 – isikuandmete kaitse](#)). Riskide hindamisel lähtutakse riski realiseerumise tõenäosusest ja realiseerumise mõjust. Kuna tegemist on kontrollitud keskkonnaga ning töötamine toimub juba loodud riigi infosüsteemile kuuluvas andmekogus, ei kaasne praegusel juhul eelnõus käsitletud andmete lisandumisel lisariske. [Töökeskkonna andmekogu põhimääruse](#) kohaselt on selle turbeaste keskmine ning käesoleva eelnõu raames ei teki sinna varasemast tundlikumaid andmeid.

Statistikaamet töötleb kogutud andmeid samuti turvalises töötlemiskeskkonnas. Riikliku statistika tegija järgib RStS kehtestatud nõudeid – nii peab ta tagama kõigi statistikatööde tegemisel andmete organisatsioonilise, infotehnilise ja füüsilise kaitse (RStS § 32 lg 3). Statistikaameti IT-taristu on loodud turvalise keskkonnana, mis võimaldab teha suuremahulisi arvutusi.

Iga isikuandmete vastutav töötaja peab olema aktiivne, et rikkumised ei toimuks ega korduks: see võib tähendada auditeid, monitooringut, sisekontrolli mehhanisme, reageerimisplaanide turvaintsidentide korral jms⁸. Samamoodi on oluline anda selged juhised volitatud töötajatele, et töötlemisjuhised oleksid selged ja mõistetavad. Andmete väärkasutamise oht kasvab, kui organisatsioonis puuduvad protseduurid IT-süsteemidele ja andmetele õiguspärase juurdepääsu tagamiseks või kui töötajatel on juurdepääs isikuandmetele, mida ei ole konkreetsete

⁷ Kohtuasjas [C-741/21](#), p 45.

⁸ DLA. Germany: [Monitoring and auditing obligations of controllers with respect to their processors](#).

tööülesannete täitmiseks vaja.⁹ Kuigi tehniliste nõuete rakendamise eest vastutab vastutav töötaja,¹⁰ on selgete juhiste andmine volitatud töötajale vajalik selleks, et hinnata, kas konkreetse töötlustoiminguga asus volitatud töötaja kaugemale vastutava töötaja kordadest ja juhistest ja on seetõttu ise töötlemise eest vastutav (IKÜM art 82 lg 2).

Eesti Andmekaitse Inspektsiooni suunised “Lõimitud ja vaikimisi andmekaitse” (IKÜM art 25) rõhutavad, et vastutavad töötajad peaksid juba kavandamisel rakendama kaitsemeetmeid ning neid regulaarselt ka üle vaatama.¹¹ Sobivate tehniliste ja organisatsiooniliste meetmete valik peab olema konkreetne ning põhinev riski hindamisel – näiteks risk, mida töötlemine endas kandis, andmete iseloom, ulatus, kontekst, riigi tehnoloogiline tase jmt.¹²

Statistikaametis tagatakse töötajate koolitamine ja rakendatakse asjakohaseid juhiseid nii andmekogu kasutajatele kui ka sisemise töö õiguspäraseks korraldamiseks. Andmeid töödeldes või avaldades hinnatakse, kas nende töötlemiseks on olemas õiguslik alus ning kas selliseid andmeid sisaldavale dokumendile on vajalik kehtestada juurdepääsupiirang (AK).

IKÜM-i artikli 5 lõike 2 alusel vastutab andmekaitse põhimõtete täitmise eest vastutav töötaja. Seega on tema kohustus tagada seaduslik, õiglane, eesmärgipärane ja minimaalne andmetöötlus ning seetõttu on väga oluline isikuid pidevalt koolitada ning samuti rakendada korralduslikke ja tehnilisi meetmeid, et täita andmekaitsealased normid. Nii peab Tööinspektsioon kui andmekogu pidaja ja Statistikaamet kui teabevaldaja tagama selles töödeldavate andmete turvalisuse ja õigsuse ning teenuste toimivuse (kättesaadavuse) ning tööandjad tagama omalt poolt esitatud andmete õigsuse. Õiguspärase töötlemise alused (art 6) peavad olema kooskõlas läbipaistvuse põhimõttega ning vastutav töötaja peab järgima ka teiste art 5 põhimõtete nõudeid.¹³

7. Rakendusaktid

Eelnõukohase seaduse jõustumisel tuleb muuta tervise- ja tööministri 18.02.2021 määrust nr 4 „Töökeskkonna andmekogu põhimäärus“, mille eelnõu kavand on lisatud seletuskirjale (lisa 2). Määruses täiendatakse andmekogu eesmärki, lisatakse andmekogu andmeandjana Statistikaamet ning sätestatakse, et soolise palgalõhe näitajaid palgapeegli teenuses ei säilitata.

8. Seaduse jõustumine

Seadus jõustub üldises korras.

9. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitatakse kooskõlastamiseks eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu Justiits- ja Digiministeeriumile, Rahandusministeeriumile ja Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumile. Eelnõu esitatakse arvamuse avaldamiseks Tööinspektsioonile, Statistikaametile, soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku kantseleile, Andmekaitse Inspektsioonile, Eesti Ametiühingute Keskkliidule, Eesti Tööandjate Keskkliidule, Eesti Kaubandus-Tööstuskojale, Eesti Väike- ja Keskmiste Ettevõtjate Assotsiatsioonile, Eesti Linnade ja Valdade Liidule, Eesti Naisuurimus- ja Teabekeskusele ENUT, Eesti Naisteühenduste Ümarlauale, MTÜ-le

⁹ Vt E-ITS, CON2 ohud ([oht p 2.2. puudulikud andmetöötlusprotseduurid](#)).

¹⁰ Euroopa Kohus. [C-340/21](#), p 30.

¹¹ Andmekaitse Inspektsioon. [Lõimitud ja vaikimisi andmekaitse](#).

¹² The Law Library. [GDPR Article 82 – The JEU Gathers Pace Clarifying Data Breach Compensation](#).

¹³ Kohtuasjas [C-394/23](#), p 43.

Feministeerium, Eesti Inimõiguste Keskusele, Eesti Personalijuhtimise Ühingule PARE,
Riigikantseleile ja õiguskantslerile.

Algatab Vabariigi Valitsus 2026. a