



Brüssel, 6.12.2013
COM(2013) 861 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

**Aruanne Euroopa Parlamendi ja nõukogu 5. juuli 2006. aasta direktiivi 2006/54/EÜ
(meeste ja naiste võrdsete võimaluste ja võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamise
kohta tööhõive ja elukutse küsimustes (uuestisõnastamine)) kohaldamise kohta**

{SWD(2013) 512 final}

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

Aruanne Euroopa Parlamendi ja nõukogu 5. juuli 2006. aasta direktiivi 2006/54/EÜ (meeste ja naiste võrdsete võimaluste ja võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamise kohta tööhõive ja elukutse küsimustes (uuestisõnastamine)) kohaldamise kohta

1. SISSEJUHATUS

Euroopa Parlament ja nõukogu võtsid 5. juulil 2006 vastu direktiivi 2006/54/EÜ meeste ja naiste võrdsete võimaluste ja võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamise kohta tööhõive ja elukutse küsimustes (uuestisõnastamine) (edaspidi „direktiiv”)¹. Varasemate direktiivide² ühendamise ja mõnede uuenduste kasutusele võtmise teel konsolideeritakse ja moderniseeritakse käesoleva direktiiviga ELi *aquis* kõnealuses valdkonnas. Direktiivi aluseks on Euroopa Liidu toimimise lepingu (edaspidi „ELi toimimise leping”) artikli 157 lõige 3.

Käesolevas aruandes antakse hinnang direktiivi uuenduste ülevõtmisele liikmesriikides ning selle kohaldamise ja täitmise tagamise tõhususele³. See ei piira direktiivi ülevõtmisega seotud rikkumismenetluste kohaldamist.

Euroopa Parlament on korduvalt kutsunud üles võtma rohkem meetmeid, et edendada võrdset tasustamist käsitlevate sätete kohaldamist Euroopa tasandil, ja võtnud 2008.⁴ ja 2012.⁵ aastal vastu sellekohased resolutsioonid.

Komisjoni naiste ja meeste võrdõiguslikkuse strateegias aastateks 2010–2015⁶ on esitatud viisid, kuidas praktikas tõhusamalt rakendada võrdse tasustamise põhimõtet ja võtta meetmeid püsiva soolise palgalõhe vähendamiseks. Komisjon käivitas uuringu, milles analüüsitakse kõnealuse põhimõtte rakendamise tõhustamise võimalusi, näiteks töötasu läbipaistvuse suurendamisele suunatud olemasolevate kohustuste ja meetmete paremat kohaldamist ning täitmist.

Käesolev aruanne sisaldab jagu, milles antakse hinnang sellele, kuidas võrdset tasustamist käsitlevaid sätteid kohaldatakse praktikas. Selleks et paremini edendada ja hõlbustada võrdset tasustamist käsitlevate sätete kohaldamist praktikas, on käesolevale aruandele lisatud komisjoni talituste töödokument, mis koosneb neljast lisast: 1) jagu, milles käsitletakse soolisel neutraalsusel põhinevaid kutsealade hindamise ja klassifitseerimise süsteeme; 2) kokkuvõte Euroopa Liidu Kohtu praktikast, mis käsitleb võrdset tasustamist; 3) näited võrdset tasustamist käsitleva siseriikliku kohtupraktika kohta, ja 4) soolist palgalõhet põhjustavate tegurite, selle vastu võetavate komisjoni meetmete ja riiklike parimate tavade näidete kirjeldus.

¹ ELT L 204, 26.7.2006, lk 23–36.

² Nõukogu direktiiv 75/117/EMÜ, EÜT L 45, 19.2.1975, lk 19; nõukogu direktiiv 76/207/EMÜ, EÜT L 39, 14.2.1976, lk 40; Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2002/73/EÜ, EÜT L 269, 5.10.2002, lk 15; nõukogu direktiiv 86/378/EMÜ, EÜT L 225, 12.8.1986, lk 40; nõukogu direktiiv 96/97/EÜ, EÜT L 46, 17.2.1997, lk 20; nõukogu direktiiv 97/80/EÜ, EÜT L 14, 20.1.1998, lk 6; nõukogu direktiiv 98/52/EÜ, EÜT L 205, 22.7.1998, lk 66.

³ Kooskõlas direktiivi artikliga 31.

⁴ P6_TA(2008)0544.

⁵ P7_TA-PROV(2012)0225.

⁶ KOM(2010) 491.

2. ÜLEVÕTMISE SEIS JA RIKKUMISMENETLUSED

Komisjoni teostatud vastavuskontrollide tulemusena tõstatati 26 liikmesriigi puhul küsimusi nende siseriiklike õigusaktide vastavuse kohta direktiivi uuendustele⁷. Kahes liikmesriigis on ülevõtmine piisavalt selge ja vastab nõuetele, mistõttu ei ole lisateabe esitamine vajalik⁸.

Mõned direktiivi osad pärinevad varasematest direktiividest, mis on uuestisõnastamise tulemusena kehtetuks tunnistatud. Direktiivi vanemate osade ülevõtmist jälgiti juba varasemate direktiivide (viimati direktiivi 2002/73/EÜ⁹) vastavuskontrollide käigus. Algselt algatati direktiivi 2002/73/EÜ nõuetele mittevastavuse alusel 2006. aastal rikkumismenetlused 23 liikmesriigi suhtes. Kõik kõnealused menetlused peale ühe¹⁰ on lõpetatud, kuna liikmesriigid on viinud oma siseriiklikud õigusaktid ELi õigusega vastavusse. Ainus käimasolev menetlus käsitleb kohustust tagada rasedus- ja sünnituspuhkusel, lapsendamispuhkusel või lapsehoolduspuhkusel olevate töötajate õiguste piisav kaitse tööle naasmisel. Asi anti Euroopa Liidu Kohtusse 24. jaanuaril 2013¹¹.

3. DIREKTIIVI MÕJU

Kuna direktiiviga peamiselt konsolideeritakse ELi õigus võrdse kohtlemise valdkonnas varasemate direktiivide sätete ühendamise, ajakohastamise ja lihtsustamise ning Euroopa Liidu Kohtu praktika inkorporeerimise teel, kehtib ülevõtmise kohustus ainult nende sätete suhtes, mis toovad kaasa olulised muudatused¹². Need uuendused käsitlevad:

- (1) töötasu mõiste määratlust¹³;
- (2) võrdse kohtlemise kohaldamise sõnaselget laiendamist kutsealastes sotsiaalkindlustusskeemides konkreetse kategooria töötajate, nagu riigiteenistujate pensioniskeemidele¹⁴;
- (3) horisontaalsätete (st õiguste kaitset, kahjude hüvitamist või heastamist ja tõendamiskohustust käsitlevad sätted) sõnaselget laiendamist kutsealastele sotsiaalkindlustusskeemidele¹⁵ ning
- (4) sõnaselget viidet soo korrigeerimisest tulenevale diskrimineerimisele¹⁶.

Üldiselt ei keskendunud rakendamine liikmesriikides otseselt kõnealustele uuendustele. Mõned liikmesriigid on võtnud direktiivi sõnaselgelt üle kas uute õigusaktidega või kehtivate õigusaktide olulise muutmisega¹⁷. Kahes liikmesriigis võeti direktiiv üle muude

⁷ Need küsimused tõstatati komisjoni EU Pilot andmebaasi kaudu, mis on ELi toimimise lepingu artiklis 258 sätestatud rikkumismenetlustele eelnevate ametlike kirjade edastamise süsteem.

⁸ NL, FR.

⁹ EÜT L 269, 5.10.2002, lk 15.

¹⁰ NL.

¹¹ Kõnealune kohtuasi käsitleb Madalmaade õiguse mittevastavust direktiivi 76/207/EMÜ, mida on muudetud direktiiviga 2002/73/EÜ, artikli 2 lõikele 7, milles on sätestatud, et rasedus- ja sünnituspuhkusel, lapsendamispuhkusel või lapsehoolduspuhkusel olevatel töötajatel on õigus naasta oma või võrdväärsele töökohale ning kasutada paranenud töötingimusi, millele neil oleks tekkinud õigus oma äraoleku ajal. Madalmaade õigusaktides puuduvad nõutavad sõnaselged kõnealust küsimust käsitlevad sätted, mis seab kahtluse alla ette nähtud kaitse ulatuse ning teeb kodanikele oma õiguste tundmise ja kaitsmise raskeks.

¹² Artikli 33 lõige 3.

¹³ Artikli 2 lõike 1 punkt e.

¹⁴ Artikli 7 lõige 2.

¹⁵ Artiklid 17–19.

¹⁶ Põhjendus 3.

¹⁷ CZ, DK, EE, EL, HR, IT, CY, LT, PT, SI, SK, SE, UK.

diskrimineerimiskeeldu käsitlevate direktiividega¹⁸. Kahes teises liikmesriigis peeti ülevõtmist vajalikuks vaid kutsealaste sotsiaalkindlustusskeemide¹⁹ ning rasedus- ja sünnituspuhkuselt naasmise osas²⁰.

Mõned liikmesriigid ei pidanud ülevõtmist vajalikuks, sest varasemate direktiivide ülevõtmisest piisas kõnealuse direktiivi nõuete järgimiseks²¹.

3.1. Töötasu mõiste

Direktiivi artikli 2 lõike 1 punktis e määratletakse töötasu samadel alustel nagu ELi toimimise lepingu artikli 157 lõikes 2, st kui „*harilik põhi- või miinimumpalk või mõni muu tasumoodus kas rahas või loonusena, mida töötaja tööandjalt oma töö eest otseselt või kaudselt saab*”. Enamikus liikmesriikides on töötasu mõiste määratletud siseriiklikes õigusaktides ja see vastab eespool esitatud määratlusele²². Teistes liikmesriikides ei ole töötasu õiguslik määratlus identne direktiivis esitatud määratlusega, kuid üldine mõju näib olevat samasugune²³ või tõlgendavad siseriiklikud kohtud mõistet „töötasu” kooskõlas Euroopa Liidu Kohtu praktikaga²⁴.

Mõnedes liikmesriikides ei ole töötasu mõiste siseriiklikes õigusaktides sõnaselgelt määratletud²⁵. Näiteks ühe liikmesriigi siseriiklikus õigusaktis on sätestatud naiste õigus lepingutingimuste (muu hulgas töötasu) osas võrdsele kohtlemisele asjakohaste meessoost võrdlusisikutega²⁶.

3.2. Konkreetse kategooria töötajate, nagu riigiteenistujate pensioniskeemid

Artikli 7 lõikesse 2 on inkorporeeritud osa Euroopa Liidu Kohtu väljakujunenud praktikast, mistõttu on kõnealuses sättes täpsustatud, et konkreetse kategooria töötajate, nagu riigiteenistujate pensioniskeeme tuleb pidada kutsealasteks pensioniskeemideks ja seega töötasuks ELi toimimise lepingu artikli 157 lõike 2 tähenduses, kuigi need skeemid on osa üldisest riiklikust pensionikindlustusskeemist²⁷. Enamikus liikmesriikides on kõnealust sätet rakendatud kas sõnaselge sätte alusel või kaudselt, kui siseriiklikes õigusaktides ei eristata töötajate kategooriaid²⁸. Märkimisväärselt paljudes liikmesriikides ei ole direktiivi üle võetud või on ülevõtmine ebaselge²⁹. Neist kahes liikmesriigis näib meestele ja naistele olevat kehtestatud erinev pensioniiga nii era- kui ka avalikus sektoris;³⁰ neljas liikmesriigis ei sisalda kutsealaseid sotsiaalkindlustusskeeme käsitlevad siseriiklikud õigusaktid ühtegi sätet võrdse kohtlemise kohta³¹ ja ühes liikmesriigis ei laiene riigiteenistujatele sätteid, milles käsitletakse võrdset kohtlemist kutsealastes sotsiaalkindlustusskeemides,³².

¹⁸ FR, PL.

¹⁹ Rumeenia, kus kõnealuseid skeeme käsitlevat õigusakti ei ole veel vastu võetud.

²⁰ BG.

²¹ BE, DE, IE, ES, LV, LU, HU, MT, NL, AT, FI.

²² BE, BG, CZ, DK, IE, EL, ES, FR, HR, CY, LT, LU, HU, MT, PT, RO, SI, SK.

²³ EE, PL. Eestis peetakse tööandja tegevust diskrimineerivaks, kui ta kehtestab töötasu või hüvitiste saamise tingimused, mis on ühest soost töötajale ebasoodsamad kui vastassoost töötajale, kes teeb võrdset või võrdväärset tööd.

²⁴ NL. Vt kohtuasjad 80/70, 43/75, 12/81, C-262/88, C-360/90, C-200/91, C-400/93, C-281/97, C-366/99, kättesaadavad veebisaidil <http://curia.europa.eu/>.

²⁵ DE, IT, LV, AT, FI, SE, UK.

²⁶ UK.

²⁷ Kohtuasjad C-7/93 ja C-351/00.

²⁸ BE, BG, CZ, DE, EE, IE, EL, FR, CY, LT, LU, NL, AT, FI, UK. Ungari õigusaktides ei eristata töötajate kategooriaid, kuid riigiteenistujatele ei ole ette nähtud eraldi pensioniskeeme.

²⁹ DK, EL, ES, HR, IT, LV, MT, PL, PT, RO, SI, SK, SE.

³⁰ IT, SK.

³¹ LV, PL, PT, SE.

³² RO.

3.3. Horisontaalsätete laiendamine kutsealastele sotsiaalkindlustusskeemidele

Üks direktiivi olulistest uuendustest on III jaotises ette nähtud horisontaalsätete laiendamine kutsealastele sotsiaalkindlustusskeemidele³³. Eelmine kutsealaste sotsiaalkindlustusskeemide direktiiv³⁴ ei näinud sõnaselgelt ette neid sätteid, mis hõlmavad õiguste kaitset,³⁵ kahjude hüvitamist või heastamist,³⁶ tõendamiskohustust,³⁷ võrdõiguslikkuse küsimustega tegelevaid asutusi,³⁸ sotsiaalset dialoogi³⁹ ja dialoogi valitsusväliste organisatsioonidega⁴⁰. Konsolideerides direktiiviga ELi õiguse võrdse kohtlemise valdkonnas anti võimalus sõnaselgelt laiendada kõnealuste horisontaalsätete kohaldamist kutsealastele sotsiaalkindlustusskeemidele. Enamikus liikmesriikides on horisontaalsätted võetud üle siseriiklikesse õigusaktidesse ja neid kohaldatakse kutsealaste sotsiaalkindlustusskeemide suhtes⁴¹. Neljas liikmesriigis ei näi see nii olevat kõigi direktiivi horisontaalsätete osas⁴². Ühe liikmesriigi puhul on ebaselge, kas võrdõiguslikkuse küsimustega tegelev asutus saab tegutseda kutsealaste sotsiaalkindlustusskeemide valdkonnas⁴³. Teises liikmesriigis kohaldatakse kutsealaseid pensioniskeeme käsitlevate õigusaktide vastu võtmisel diskrimineerimisvastase õiguse raamistikku, mis sisaldab horisontaalsätteid⁴⁴. Kahes liikmesriigis ei näi kutsealaseid sotsiaalkindlustusskeeme käsitlevad õigusaktid sisaldavat ühtegi sätet võrdse kohtlemise kohta⁴⁵. Veel ühe liikmesriigi puhul, kus praegu puuduvad kutsealased sotsiaalkindlustusskeemid, on ebaselge, kas asjakohaseid horisontaalsätteid sisaldavaid siseriiklikke õigusakte kohaldataks juhul, kui sellised skeemid luuakse⁴⁶.

3.4. Soo korrigeerimine

Direktiivi põhjenduses 3 viidatakse Euroopa Liidu Kohtu praktikale, mille kohaselt ei saa meeste ja naiste võrdse kohtlemise põhimõtte piirduda diskrimineerimise keelamisega selle alusel, et isik on ühest või teisest soost, ja kõnealust põhimõtet kohaldatakse ka isiku soo korrigeerimisest tuleneva diskrimineerimise suhtes⁴⁷. Väga vähesed liikmesriigid on kõnealuse uuenduse sõnaselgelt üle võtnud⁴⁸. Kaks liikmesriiki on lisanud diskrimineerimise aluste hulka „seksuaalse või soolise identifitseerimise“⁴⁹ ja „sooidentiteedi“⁵⁰. Kahe liikmesriigi siseriiklikud õigusaktid sisaldasid juba diskrimineerimise aluseid, millega on hõlmatud „seksuaalne identiteet“⁵¹. Näib, et kõnealused mõisted hõlmavad soo korrigeerimist,

³³ Kuigi kõnealuseid skeeme ei olnud horisontaaleeskirjades sõnaselgelt mainitud, järeldeb Euroopa Liidu Kohtu selgitusest, mille kohaselt on kutsealase pensioni puhul tegemist (edasilükatud) töötasuga, et olemasolevaid võrdset tasustamist ja töötingimusi (sealhulgas töötasu) käsitlevaid horisontaaleeskirju kohaldatakse ka kõnealuste skeemide suhtes.

³⁴ Nõukogu direktiiv 86/378/EMÜ.

³⁵ Artikkel 17.

³⁶ Artikkel 18.

³⁷ Artikkel 19.

³⁸ Artikkel 20.

³⁹ Artikkel 21.

⁴⁰ Artikkel 22.

⁴¹ BE, BG, CZ, EE, IE, EL, ES, FR, IT, CY, LV, LT, LU, HU, MT, NL, AT, SE, UK (endiselt on kahtlusi Põhja-Iirimaa suhtes).

⁴² DE, SI, SK, FI.

⁴³ DK.

⁴⁴ RO.

⁴⁵ PL, PT.

⁴⁶ HR.

⁴⁷ Kohtuasjad C-13/94, C-117/01 ja C-423/04.

⁴⁸ BE (erandiks näib olevat Brüsseli piirkond), CZ, EL, UK.

⁴⁹ SK.

⁵⁰ MT.

⁵¹ DE, HU.

kuid ei piirdu sellega. Ühes liikmesriigis on võrdõiguslikkuse ombudsman välja andnud suunised, millega on ette nähtud, et diskrimineerimise alused hõlmavad kõiki transinimesi, mitte üksnes neid, kellele on teostatud soo korrigeerimine⁵². Neljas liikmesriigis, kus ei ole kehtestatud konkreetseid rakendusmeetmeid, on siseriiklikud kohtud tõlgendanud võrdset kohtlemist käsitlevaid siseriiklikke õigusakte nii, et need keelavad diskrimineerimise soo korrigeerimise alusel⁵³. Kolmes muus liikmesriigis, kus ei ole samuti kehtestatud konkreetseid rakendusmeetmeid, tuginetakse otseselt Euroopa Liidu Kohtu praktika mõjule siseriiklikus õiguses⁵⁴. Mitmes muus liikmesriigis, kus kõnealust uuendust ei ole otseselt üle võetud või võrdõiguslikkust käsitlevates siseriiklikes õigusaktides puudub seni sõnaselge viide diskrimineerimise keelamisele soo korrigeerimise alusel, võivad olemasolevad diskrimineerimise keelamise alused olla piisavalt mitteammendavad, et hõlmata diskrimineerimist soo korrigeerimise alusel. Näiteks ühes liikmesriigis on võimalik, et soo korrigeerimise alusel diskrimineerimine võib olla hõlmatud „isiklike asjaolude” alusel diskrimineerimisega⁵⁵. Enamik liikmesriike ei ole siiski kasutanud direktiiviga antud võimalust sätestada oma siseriiklikes õigusaktides selgelt, et isikutel, kellele teostatakse soo korrigeerimist või kellel see on teostatud, on õigus sellele, et neid selle alusel ei diskrimineeritaks.

3.5. Üldhinnang

Liikmesriigid olid ainult kohustatud üle võtma direktiivi uuendused. Üldiselt ei näi nad olevat kasutanud seda võimalust vaadata oma siseriiklikud süsteemid põhjalikumalt läbi, et lihtsustada ja ajakohastada võrdset kohtlemist käsitlevaid õigusakte.

Komisjoni talitused esitavad praegu 26 liikmesriigile üksikasjalikke küsimusi ülevõtmise ja rakendamise kohta. Arutlusel olevad küsimused tuleks lahendada esmajärjekorras. Kõigi liikmesriikide jaoks on tulevaseks väljakutseks minna direktiivi siseriiklikku õigusesse nõuetekohaselt ülevõtmiselt üle direktiiviga ette nähtud õiguste täielikule kohaldamisele ja kohtulikule kaitsmisele praktikas.

4. VÖRDSET TASUSTAMIST KÄSITLEVATE SÄTETE KOHALDAMINE PRAKTIKAS

Kuigi võrdse tasustamise põhimõte on alates Rooma lepingust olnud aluslepingute lahutamatu osa ning seda on sellest ajast peale edasi arendatud ELi ja liikmesriikide õiguses, esineb endiselt probleeme seoses selle tõhusa rakendamisega praktikas.

Võrdse tasustamise põhimõte on kehtestatud direktiivi artiklis 4, milles on sätestatud, et võrdse või võrdväärse töö puhul on keelatud otsene ja kaudne sooline diskrimineerimine töö tasustamise kõigis aspektides ja tingimustes. Direktiivis on sätestatud, et tööde klassifitseerimise süsteemide kasutamise puhul töötasu määramisel võetakse nende aluseks samad kriteeriumid nii meeste kui ka naiste suhtes ning need koostatakse nii, et igasugune sooline diskrimineerimine oleks välistatud.

Liikmesriigid rakendavad võrdse tasustamise põhimõtet peamiselt võrdõiguslikkust käsitlevate õigusaktide ja tööseaduste abil. Mitu liikmesriiki on rakendanud kõnealuse põhimõtte oma põhiseaduse sätetes⁵⁶. Mõned liikmesriigid on võtnud vastu õigusaktid,

⁵² FI.

⁵³ DK, IE, ES, FR.

⁵⁴ CY, AT. Horvaatias on soolise võrdõiguslikkuse seaduses ette nähtud, et selle sätteid ei tohi tõlgendada või rakendada vastuolus ELi õigusega.

⁵⁵ SI.

⁵⁶ EL, ES, IT, HU, PL, PT, RO, SI, SK, FI.

millega konkreetset rakendatakse võrdse tasustamise põhimõtet,⁵⁷ ja mõned on võtnud sätte üle kollektiivlepingutega⁵⁸.

Enamiku liikmesriikide õigusaktid keelavad sõnaselgelt töötasuga seotud diskrimineerimise⁵⁹. Hoolimata siseriiklikest õigusraamistikest, mis keelavad töötasuga seotud diskrimineerimise, on võrdse tasustamise põhimõtte rakendamisega praktikas siiski endiselt probleeme. Sellest annab tunnistust püsiv sooline palgalõhe ja siseriiklikes kohtutes algatatud töötasuga seotud diskrimineerimist käsitlevate kohtuasjade väike arv enamikus liikmesriikides.

ELi liikmesriikides on sooline palgalõhe praegu keskmiselt 16,2 %⁶⁰. Kuigi hinnangud selle kohta, kui suur osa kogu soolisest palgalõhest tuleneb töötasuga seotud diskrimineerimisest, mis on keelatud ELi toimimise lepingu artikli 157 ja direktiivi artikli 4 alusel, on erinevad, näib valitsevat üksmeel, et märkimisväärne osa sellest on seotud diskrimineerimisega⁶¹. Samal ajal kui täpselt sama tööga seotud otsese diskrimineerimise tähtsus näib olevat vähenenud, esineb olulisi probleeme valdavalt naiste või meeste tehtava töö hindamisega, eriti juhul, kui sellist hindamist teostatakse kollektiivlepingu raames.

Siseriiklikes kohtutes algatatud töötasuga seotud diskrimineerimist käsitlevate kohtuasjade arv on väike või väga väike enamikus liikmesriikides, kui vähesed erandid välja arvata⁶². Samas kestab võrdset tasustamist käsitleva kohtuasja algatamise korral kohtumenetlus pikka aega⁶³. Andmete puudumise ja ebatõhusa järelevalve tõttu paljudes liikmesriikides ei ole põhjalik teave töötasuga seotud diskrimineerimist käsitlevate kohtuotsuste kohta siiski kättesaadav. Seetõttu on keeruline täiel määral hinnata töötasuga seotud diskrimineerimise erinevusi naiste ja meeste puhul ning arvuliselt kindlaks määrata asjaomaste juhtumite arvu⁶⁴.

Võrdset tasustamist käsitleva siseriikliku kohtupraktika vähesus võib osutada sellele, et töötasuga seotud soolise diskrimineerimise ohvritele ei ole tagatud õiguskaitse tõhus kättesaadavus. Võrdse tasustamise põhimõtet käsitlevate sätete tõhusat rakendamist praktikas võivad takistada kolm tegurit: i) ebaselgus ja õiguskindluse puudumine võrdväärse töö mõiste osas; ii) töötasusüsteemide läbipaistvuse puudumine ning iii) menetluslikud takistused. Neid kolme takistust käsitletakse allpool.

4.1. „Võrdväärse töö” mõiste määratlus ja kohaldamine ning töötasu määramiseks kasutatavad tööde hindamise süsteemid

ELi tasandil ei ole olemas võrdväärse töö mõiste määratlust ega selgeid hindamiskriteeriume eri tööde võrdlemiseks. Euroopa Liidu Kohus on siiski mitu korda täpsustanud võrdse töötasu mõistet⁶⁵. Täielik ülevaade Euroopa Liidu Kohtu praktikast on esitatud komisjoni talituste

⁵⁷ DK, EL, CY.

⁵⁸ BE, DK.

⁵⁹ Mitmes liikmesriigis (nt BE, DE, PL, SE) ei ole sellist sõnaselget keeldu, kuid üldine soolise diskrimineerimise keeld näib hõlmavat ka töötasuga seotud diskrimineerimist.

⁶⁰ Eurostat võrguandmebaas 2011, kättesaadav veebisaidil: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsdsc340>.

⁶¹ Vt näiteks eesistujariigi Belgia 2010. aasta aruanne „Sooline palgalõhe Euroopa Liidu liikmesriikides: kvantitatiivsed ja kvalitatiivsed näitajad”, kättesaadav veebisaidil: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st16/st16516-ad02.en10.pdf>.

⁶² Näiteks IE, UK. 2011. aastal nähtus Ühendkuningriigi võrdset tasustamist edendavate õiguslike meetmete mõju hinnangust, et igal aastal esitati töökohtutele 28 000 võrdse tasustamise nõuet.

⁶³ Hõlmatud on Ühendkuningriik. Iga-aastane kohtustatistika 2011.–2012. aasta kohta näitab, et võrdset tasustamist käsitlevad kohtumenetlused on kõikidest kohtumenetlustest kõige aeglasemad, vt <http://www.justice.gov.uk/downloads/statistics/tribs-stats/ts-annual-stats-2011-12.pdf>.

⁶⁴ Mitmes liikmesriigis puuduvad konkreetset statistilised andmed töötasuga seotud diskrimineerimist käsitlevate kohtuasjade arvu ja liikide kohta.

⁶⁵ Vt kohtuasjad 237/85, C-262/88, C-400/93, C-381/99. Vt ka direktiivi põhjendus 9.

töödokumendi 2. lisa. Direktiivi põhjenduses 9 on sätestatud, et vastavalt Euroopa Kohtu praktikale tuleks selle hindamiseks, kas töötajad teevad võrdset või võrdväärset tööd, määrata kindlaks, kas töötajaid võib lugeda võrreldavas olukorras olevaks, võttes arvesse mitmeid tegureid, sealhulgas töö iseloomu, koolitust ning töötingimusi.

Enamiku liikmesriikide õigusaktides ei ole selgitatud, mida tuleks mõista võrdväärse töö all, kusjuures selle tõlgendamine on jäetud siseriiklike kohtute pädevusse. Kaksteist liikmesriiki⁶⁶ on esitanud selle mõiste määratluse oma õigusaktides, osutades eri tööde võrdväärse võrdlemisel analüütilisele raamistikule või kõige olulisematele kriteeriumidele. Enamikul nendest juhtudest on õigusaktides töö võrdväärse hindamise peamiste teguritena loetletud oskused, pingutus, vastutus ja töötingimused. Sellise määratluse esitamine siseriiklikes õigusaktides oleks suureks eeliseks töötasuga seotud diskrimineerimise ohvritele, aidates neil esitada nõudeid siseriiklikes kohtutes. Mitu liikmesriiki, kus puuduvad sellised konkreetset sätteid, selgitasid, et mõiste on välja arendanud siseriiklikud kohtud⁶⁷ või see on esitatud võrdset tasustamist käsitlevate õigusaktide kommentaarides⁶⁸ või ettevalmistavates aktides⁶⁹.

Üks võrdväärse töö kindlaksmääramise viis on kasutada **soolisel neutraalsusel põhinevaid kutsealade hindamise ja klassifitseerimise süsteeme**. Direktiiv ei kohusta siiski liikmesriike rakendama selliseid süsteeme ja nende kättesaadavus erineb liikmesriikide tasandil oluliselt. Samal ajal kui mõne liikmesriigi õigusaktidega on sõnaselgelt tagatud, et töötasu määramiseks kasutatavad kutsealade hindamise ja klassifitseerimise süsteemid põhinevad soolisel neutraalsusel,⁷⁰ ei ole teistes liikmesriikides see õigusnormides sõnaselgelt sätestatud⁷¹. Mõnedes liikmesriikides on soolisel neutraalsusel põhinev kutsealade hindamine tagatud kollektiivlepingutega⁷². Praktilised vahendid, mille eesmärk on toetada soolisel neutraalsusel põhinevate kutsealade hindamise ja töötasude süsteemide loomist, on liikmesriigiti samuti erinevad. Mõned liikmesriigid on välja töötanud juhendid ja kontrollnimekirjad kutsealade hindamiseks ja klassifitseerimiseks, ning see võimaldab hinnata kutsealasid objektiivsemalt ja hoiduda soolisest kallutusest. Sellised konkreetset vahendid on enamasti välja andnud liikmesriikide soolise võrdõiguslikkuse küsimustega tegelevad asutused⁷³ või riigi ametiasutused⁷⁴. Mitmes liikmesriigis on olemas koolitusprogrammid, mis aitavad tööandjatel rakendada soolisel neutraalsusel põhinevaid kutsealade klassifitseerimise süsteeme⁷⁵.

Käesolevale aruandele lisatud komisjoni talituste töödokumendi 1. lisa soolisel neutraalsusel põhinevate kutsealade hindamise ja klassifitseerimise süsteemide kohta võiks aidata kaasa võrdse tasustamise põhimõtte paremale rakendamisele praktikas.

4.2. Töötasu läbipaistvus

Palkade suurem läbipaistvus võib esile tuua soolise kallutatuse ja diskrimineerimise ettevõtja või tööstusharu palgakujunduses ning võimaldada töötajatel, tööandjatel või sotsiaalpartneritel võtta asjakohaseid meetmeid, et tagada võrdse tasustamise põhimõtte rakendamine. Mitu liikmesriiki on kooskõlas direktiivi artikli 21 lõigetega 3 ja 4 võtnud konkreetseid meetmeid töötasu läbipaistvuse tagamiseks. Kõnealused meetmed võib jaotada üksikute töötajate

⁶⁶ CZ, IE, FR, HR, CY, HU, PL, PT, RO, SK, SE, UK.

⁶⁷ DK, DE, EL, ES, LV, AT.

⁶⁸ AT.

⁶⁹ FI.

⁷⁰ Nt EL, FR, IT, CY, LT, AT, SI.

⁷¹ Nt BE, DE, EE, IE, HR, LV, LU, HU, PL, FI.

⁷² Nt BE.

⁷³ Nt BE, NL, PT, SE, UK.

⁷⁴ Nt BE, EE, LU, AT.

⁷⁵ Nt BE, EE, CY, SE.

töötasu avalikustavateks meetmeteks ja töötajate kategooriate töötasu käsitlevat teavet kollektiivselt avalikustavateks meetmeteks. Kui meetmed, mis näevad ette palkade individuaalse avalikustamise, võivad aidata algselt üksikuid kohtuasju ja neil võib olla ennetav mõju, võib palkade kollektiivne avalikustamine olla üldisemate soolise palgalõhe vähendamise meetmete aluseks.

Mõnes liikmesriigis on töötasuga seotud väidetava diskrimineerimise korral tööandja kohustatud andma töötajale töötasu käsitlevat teavet, mis aitab hinnata seda, kas diskrimineerimine on aset leidnud⁷⁶. Mõnes liikmesriigis võib sellist teavet saada töötajate esindajalt töötaja nõusolekul⁷⁷. Kui teabe avalikustamisest keeldutakse, võib mõnes liikmesriigis seda taotleda kohtu kaudu⁷⁸. Mõne liikmesriigi õigusaktides on sätestatud kohustus märkida töökuulutustes miinimumpalk⁷⁹ või tunnustatud õigusvastaseks tööandja püüd takistada, et töötajad avaldavad oma töötasu teistele, kui sellise avaldamise eesmärk on määrata kindlaks, kas palgaerinevus ja seaduslikult kaitstav tunnus nagu sugu on omavahel seotud⁸⁰. Mitmes liikmesriigis on võrdõiguslikkuse küsimustega tegelevatel asutustel õigus taotleda töötasu käsitlevat teavet,⁸¹ näiteks teavet võrreldavate töötajate sissetulekute kohta sotsiaalkindlustusametilt⁸². Töötasu käsitlevat teavet loetakse riiklike andmekaitsealaste ja eraelu puutumatus käsitlevate õigusaktide kohaselt siiski sageli konfidentsiaalseks. Seetõttu ei saa paljudes liikmesriikides tööandjad sellist teavet avaldada. Töötajatel võib isegi lepingu alusel olla keelatud avaldada oma töötasu teistele töötajatele. Töötasu käsitleva teabe avalikustamine on tavaliselt probleemsem era- kui avalikus sektoris.

Kollektiivsete meetmete osas soodustab mitu liikmesriiki võrdõiguslikkuse poliitika planeerimise edendamist, kohustades tööandjaid korrapäraselt hindama palgasüsteeme ja palgaerinevusi ning koostades tegevuskava võrdse tasustamise jaoks⁸³. Selline kohustus pannakse tavaliselt suurematele tööandjatele. Kõnealuse kohustuse rikkumise korral võidakse kohaldada rahalisi karistusi⁸⁴. Lisaks nõuavad mõned liikmesriigid tööandjalt palgauringute korraldamist,⁸⁵ teised liikmesriigid aga soopõhiste tööalaste statistiliste andmete kogumist⁸⁶. Mõnes liikmesriigis on tööandjad kohustatud korrapäraselt esitama töötajate esindajatele kirjaliku aruande soolise võrdõiguslikkuse olukorra kohta ettevõttes, sealhulgas töötasu üksikasjade kohta⁸⁷.

4.3. Menetluslikud takistused võrdset tasustamist käsitlevate kohtuasjade puhul

Töötasuga seotud diskrimineerimise ohvrite jaoks on õiguskaitse kättesaadavus seotud probleemidega, sealhulgas pikkade ja kulukate kohtumenetlustega, ajaliste piirangutega, tõhusate karistuste ja piisavate hüvitiste puudumisega ning piiratud juurdepääsuga võrdse tasustamise nõude esitamiseks vajalikule teabele.

Üksikutel töötajatel on tavaliselt piiratud juurdepääs võrdse tasustamise nõude esitamiseks vajalikule teabele, näiteks teabele võrdset või võrdväärset tööd tegevate isikute töötasu kohta. See takistab tõhusalt kohaldamast **tõendamiskohustuse ülemineku** reeglit, mis on ette

⁷⁶ Nt BG, EE, IE, SK, FI.

⁷⁷ Nt FI.

⁷⁸ Nt CZ, LV.

⁷⁹ Nt AT.

⁸⁰ Nt UK.

⁸¹ Nt EE, SE.

⁸² Nt AT.

⁸³ Nt BE, ES, FR, FI, SE.

⁸⁴ See on nii Prantsusmaal.

⁸⁵ Nt FI, SE.

⁸⁶ Nt DK, EE.

⁸⁷ Nt BE, DK, FR, IT, LU, AT.

nähtud direktiivi artiklis 19 ja millega nõutakse, et ohver esitaks kõigepealt asjaolud, mille põhjal võib eeldada, et on toimunud diskrimineerimine. Tööandja on ainult siis kohustatud tõendama, et diskrimineerimine ei ole aset leidnud. Tõendamiskohustuse ülemineku reegli kohaldamisega on endiselt probleeme mõnes liikmesriigis, kus üleminekuks näib olevat seatud direktiivis sätestatud kõrgem künnis⁸⁸.

Õigusabi- ja kohtukulud on tavaliselt suured ning toovad kaasa koormuse ohvrile. Ka kahju hüvitamine ja heastamine, mida on võimalik saavutada, on sageli piiratud⁸⁹. **Soolise võrdõiguslikkuse küsimustega tegelevate asutuste ja ametiühingute aktiivne roll** sõltumatu abi andmisel diskrimineerimise ohvritele aitaks seetõttu võimaldada õiguskaitse kättesaadavust ja tagada võrdset tasustamist käsitleva õigusliku raamistiku tõhusust. See võiks samuti vähendada üksikute töötajate jaoks kohtuasja algatamise riski ja võiks olla võimalik lahendus, et leevendada võrdset tasustamist käsitlevate kohtuasjade märkimisväärset vähesust. Seetõttu on soolise võrdõiguslikkuse küsimustega tegelevate asutuste kaasamine võrdse tasustamise põhimõtte tõhusa rakendamise jaoks keskse tähtsusega. Soolise võrdõiguslikkuse küsimustega tegelevate siseriiklike asutuste ülesanded ja volitused on siiski väga mitmekesised ning ainult mõnes liikmesriigis hõlmab võrdõiguslikkuse küsimustega tegelevate asutuste roll üksikisikute esindamise selliste nõuete puhul⁹⁰. Üksikisikuid võivad esindada ka ametiühingud⁹¹ või valitsusvälised organisatsioonid.

Direktiivi kohaselt peavad liikmesriigid võtma **ennetusmeetmeid** seoses võrdse tasustamise põhimõtte rikkumisega,⁹² kusjuures liikmesriigid võivad need ise valida. Ennetusmeetmed võiksid hõlmata ebavõrdse tasustamise ärahoidmisele suunatud uurimiste teostamist, koolituste korraldamist sidusrühmadele ja teadlikkuse tõstmisega seotud tegevusi.

5. KOKKUVÕTE JA TULEVIKUPLAANID

Direktiiviga võeti kasutusele mitu olulist uuendust, mille eesmärk on muuta ELi õigusaktid kõnealuses valdkonnas ühtsemaks, viia need kooskõlla Euroopa Liidu Kohtu praktikaga ja lõpuks suurendada õiguse tõhusust ning teha see spetsialistidele ja üldsusele kättesaadavamaks.

Seoses kõnealuste uuenduste nõuetekohase ülevõtmisega siseriiklikku õigusesse on komisjoni talitlustel veel küsimusi enamikule liikmesriikidele. Neid ülejäänud küsimusi käsitletakse esmajärjekorras, vajaduse korral rikkumismenetluste kaudu. Tulevikus on kõigi liikmesriikide jaoks peamine ülesanne tagada käesoleva direktiiviga ette nähtud õiguste nõuetekohane kohaldamine praktikas ja nende kohtulik kaitsmine.

Võrdset tasustamist käsitlevate sätete praktiline kohaldamine liikmesriikides näib olevat üks direktiivi kõige probleemsem valdkond. Sellest annab tunnistust püsiv sooline palgalõhe, mida võib suures osas põhjustada töötasuga seotud diskrimineerimine ja üksikisikute poolt hagiavalduste esitamata jätmise siseriiklikesse kohtutesse.

Liikmesriigid peaksid kasutama lisatud komisjoni talituste töödokumendis esitatud vahendeid, et suurendada võrdse tasustamise põhimõtte rakendamise tõhusust ja kõrvaldada püsiv sooline palgalõhe.

⁸⁸ Nt CY, MT, BG. Rumeenia muutis hiljuti oma õigusakte, et lahendada see probleem.

⁸⁹ Enamikul juhtudel võrdub hüvitis saamata jäänud tuluga, mis põhineb hageja ja võrdluisiku palga erinevusel. Mõnedes liikmesriikides on hõlmatud ka tekitatud mitteraamistiline kahju. Karistusi käsitlev siseriiklik õiguslik raamistik erineb liikmesriigiti oluliselt.

⁹⁰ Nt BE, BG, EE, IE, IT, HU, MT, AT, SK, FI, SE, UK.

⁹¹ Nt BE, DK, FR, SE, UK.

⁹² Direktiivi artikkel 26.

Komisjon jätkab võrdse tasustamise põhimõtte rakendamise põhjalikku jälgimist. Kooskõlas strateegiaga „Euroopa 2020” jätkab komisjon lisaks teadlikkuse tõstmisega seotud tegevustele ja parimate tavade levitamisele iga-aastase Euroopa poolaasta raames soolise palgalõhe põhjusi käsitlevate riigipõhiste soovitude andmist.

Lisaks kavatseb komisjon 2014. aastal võtta vastu muu kui seadusandliku algatuse, mille eesmärk on edendada ja hõlbustada võrdse tasustamise põhimõtte tõhusat kohaldamist praktikas ning aidata liikmesriikidel leida õiged lähenemisviisid püsiva soolise palgalõhe vähendamiseks⁹³. Kõnealune algatus keskendub tõenäoliselt palkade läbipaistvusele.

⁹³ Komisjoni 2014. aasta tööprogramm, COM(2013) 739 (final), kättesaadav veebisaidil http://ec.europa.eu/atwork/pdf/cwp_2014_annex_et.pdf.