

RAHVUSVAHELISE TÖÖORGANISATSIOONI STANDARDID JA NENDE MÕJU EESTI TÖÖSEADUSANDLUSELE KAHE MAAILMASÕJA VAHEL

Maie PIHLAMÄGI

Tallinna Ülikooli Ajaloo Instituut, Rütli 6, 10130 Tallinn, Eesti; maie.pihlamagi@tlu.ee

Artiklis on käsitletud Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (ILO) tööstandardite (konventsioonide) mõju Eesti Vabariigi sotsiaalpoliitikale. On näidatud, kuidas Eesti vastas uutele väljakutsetele moderniseerida oma tsariaegne suhteliselt mahajäänud sotsiaalvaldkond ja parandada töövõtjate töötingimusi, kui aktiivne oli Eesti rahvusvaheliste tööstandardite juurutamisel ning Eesti tööseadusandluse ühtlustamisel rahvusvaheliste standarditega.

EESTIST SAAB RAHVUSVAHELISE TÖÖORGANISATSIOONI LIIGE

Esimene maailmasõda oli riikide majanduses, rahanduses ja rahvusvahelises kaubanduses põhjustanud kaose, mistõttu inimeste töö- ning elutingimused olid sõjaeelse perioodiga võrreldes halvenenud ja tööpuudus oli omandanud massilise iseloomu. Selline olukord võinuks esile kutsuda sotsiaalseid rahutusi. Ainult riikide koostöö üldise vaesuse ja ebaõigluse vähendamiseks ning sotsiaalkaitse arendamiseks üldiste tööstandardite väljatöötamise ja kehtestamise läbi võis olukorda parandada. Tööliste ebavõrdne kohtlemine ja halvenenud töö- ning elutingimused andsid tõuke Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (International Labour Organization – ILO) loomiseks Rahvasteliidu raames 1919. aastal Esimese maailmasõja lõpetanud Versailles' rahulepinguga. ILO põhikiri on esitatud Versailles' rahulepingu 13. peatükina (§-id 387–427). ILO loomise ideoloogia lähtus usust, et üldine ja kestav rahu on tagatud vaid siis, kui see tugineb sotsiaalsele õiglusele, mis on rahu vundament.¹ Organisatsiooni tegevuse eesmärk oli edendada sotsiaalset progressi ja kaasa aidata majanduslike ning sotsiaalsete huvide konfliktide ületamisele läbi

¹ **Rogers, G. jt.** The International Labour Organization and the Quest for Social Justice, 1919–2009. International Labour Office, Geneva, 2009, 3.

dialogi ja koostöö.² ILO ülesanne oli toetada ja koordineerida liikmesriikide koostööd, et teatud tööalased normid muutuksid standardiks, mida järgitakse kõikides riikides. Iga liikmesriik kujundas ise oma sotsiaalpoliitika, mis lähtus ühisest eesmärgist tagada töövõtjatele piisav sotsiaalne kaitse.

1918. aastal iseseisvunud Eesti Vabariigil tuli üles ehitada oma poliitiline süsteem ja majandus, rajada raha- ning pangandussüsteem, tagada riigi julgeolek ja saavutada noore riigi rahvusvaheline tunnustamine. Kahe viimase ülesande lahendamiseks oli oluline pääseda sellistesse rahvusvahelistesse organisatsioonidesse nagu Rahvasteliit ja Rahvusvaheline Tööorganisatsioon.

1920. aasta novembris kokku tulnud Rahvasteliidu 1. Täiskogu arutas uute liikmesriikide vastuvõtmist Rahvasteliitu ja otsustas Venemaa küljest iseseisvunud riikidest liikmeks vastu võtta vaid Soome. Eesti, Läti ja Leedu jaoks sai komistuskiviks julgeoleku garanteerimine liikmesriikide poolt. Liikmesriigid ei olnud valmis kolmele Balti riigile julgeoleku tagatise andma. 16. detsembril 1920 tegi Täiskogu kompromissotsuse: Balti riikidele (Eesti, Läti ja Leedu) ning Gruusiale anti õigus osaleda Rahvasteliidu tehniliste komisjonide ja organisatsioonide töös.³

See tähendas, et Eesti sai õiguse osaleda ILO töökonverentsidel. Pidades tiheadat kirjavahetust Genfis asunud ILO tööorganiga, Rahvusvahelise Tööstööbürooga (International Labour Office), tegutses Eesti saadik Pariisis Kaarel Robert Pusta aktiivselt selles suunas, et Eesti saaks osaleda mitte üksnes ILO töös, vaid saaks ka ILO täieõiguslikuks liikmeks.

Rahvusvahelise Tööstööbüroo 17. veebruari 1921. aasta kirjas Kaarel Robert Pustale teatatakse, et Rahvasteliidu Täiskogu 5. komisjonis, kus arutati ja vaieldi selle üle, kas anda Eestile luba osaleda Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni töös, otsustati teha Rahvasteliidu Täiskogule ettepanek soovitada Rahvusvahelisele Töökonverentsile arutada Eesti, samuti Läti, Leedu ning Gruusia vastuvõtmist ILO liikmeks nende riikide taotluse alusel.⁴ Päev varem, 16. veebruaril 1921 oli ILO peadirektor Albert Thomas saatnud K. R. Pustale erakirja, milles ta avaldas igakülgselt toetust Eesti vastuvõtmiseks ILO liikmeks ja teatas, et Eesti liikmelisuse küsimus otsustatakse ILO töökonverentsil 1921. aasta oktoobris.⁵

Kasutades Eesti jaoks kujunenud sõbralikku õhkkonda otsustas Vabariigi Valitsus oma istungil 18. märtsil 1921 esitada ametliku taotluse Eesti vastuvõtmiseks Rahvasteliidu raames tegutseva Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni liikmeks. Vajalike sammude astumine tehti ülesandeks välisminister Ants Piibule.⁶ Kuna Eestist sai 1921. aasta septembris Rahvasteliidu liige, polnud kuu aega hiljem, oktoobris, takistusi tema vastuvõtmiseks ILO-sse. Nii osales Eesti 25. oktoobrist kuni 19. novembrini 1921 toimunud Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni 3. töökonverentsil täieõigusliku liikmesriigina. Sellega seoses kerkis üles esindamise

² Samas, 2.

³ **Made, V.** Eesti ja Rahvasteliit. (Dissertationes Historiae Universitatis Tartuensis, 3.) Tartu Ülikooli Kirjastus, Tartu, 1999, 50–51.

⁴ Eesti Riigiarhiiv (ERA), f 957, n 11, s 792, 14.

⁵ ERA, f 31, n 2, s 6, 13.

⁶ ERA, f 31, n 3, s 6283, 17.

probleem. Nimelt oli Eesti nagu kõik teisedki liikmesriigid kohustatud töökonverentsile saatma 4-liikmelise delegatsiooni, kuhu kuulusid kaks valitsuse esindajat, üks tööandjate ja üks töövõtjate esindaja. Viimased kaks pidid valima vastavad kutseühingute keskliidud.⁷ Eestis olid töölised nõrgalt organiseerunud, kutseühingutesse kuulus vaid väike osa tööliskonnast. Üleriigiline ametiühingute liit, Eestimaa Töölisühingute Keskliit, moodustati alles 1927. aastal, kuid sellega ühinenud ametiühingute liikmete arv oli väike ja töösturid ning ka valitsus ei tunnustanud organisatsiooni tööliste esindusorganisatsioonina ega võrdväarse läbirääkimispartnerina.

Valitsus lahendas tööliste kutseühingute keskliidu puudumise probleemi nii, et määras delegatsiooni koosseisu töövõtjate esindajana Riigikogu saadiku sotsiaaldemokraat Mihkel Martna.⁸ Tööandjate esindaja valimise andis valitsus 1917. aastal loodud tööandjate esindusorganisatsioonile Eestimaa Vabrikantide Ühisus. Kui tööandjate puhul oli esindatuse küsimus lahendatud, siis tööliste puhul kerkis see 1922. aastal uuesti päevakorda. Töö- ja hoolekandeministri ettepanekul lahendati küsimus samuti nagu 1921. aastal.⁹ 4. rahvusvahelisel töökonverentsil 1922. aastal esindas Eesti töövõtjaid Riigikogu liige sotsiaaldemokraat Karl Ast.¹⁰ Töölised ei avaldanud selle vastu protesti. Nad ei pidanud üldse vajalikuks tööliste esindajat töökonverentsile saata, sest olid veendunud, et konverentsil lähevad valitsuse toel ainult töösturite ettepanekud läbi ja töölistel pole midagi head loota.¹¹

Järgmistel töökonverentsidel esindas töövõtjaid jällegi Mihkel Martna. Staažikateks ILO rahvusvahelistest töökonverentsidest osavõtjateks kujunesid töövõtjate esindajana M. Martna kõrval laevakapten August Gustavson, kes määrati esmakordselt delegatsiooni koosseisu 1926. aastal, valitsuse esindajatest Töö- ja Hoolekandeministeeriumi nõunik Woldemar Grohmann ning tööandjate esindajatest ärimees Konrad Mauritz.¹² Ühtede ja samade inimeste saatmine töökonverentsile oli valitsuse taktikaline samm. Kuna teised riigid kasutasid sama taktikat, olid iga-aastased kohtumised aidanud delegaatidel ühise keele leida.¹³

Kahe maailmasõja vahelisel perioodil arutati kahel korral, 1937. aastal 23. ja 1938. aastal 24. töökonverentsil, Eesti delegatsiooni töövõtjate esindaja mandaadi õiguspärasust protesti alusel, mille olid esitanud ametiühingud, kes ei tunnustanud Tööliskoda (loodud 1936. aastal) tööliste kutseesindusena. Töökonverentsi mandaatkomisjonid aktsepteerisid nii Tööliskoja sekretäri Ilmar Rebase kui ka Riigivolikogu I koosseisu liikme Leopold Johansonini mandaati põhjendusega, et selle oli andnud Tööliskoda, tööliste poolt vabalt valitud organisatsioon, ja soovitasid sisemised intriigid kodus lahendada.¹⁴

⁷ ERA, f 957, n 14, s 101, l 140.

⁸ ERA, f 957, n 12, s 329, l 2.

⁹ Samas.

¹⁰ Samas, l 8.

¹¹ I Riigikogu protokollid. 8. istungjärk, 1922, protokoll nr 155, 5. oktoober, veerg 626–627.

¹² ERA, f 957, n 12, s 668, l 4, 38; s 134, l 21; s 329, l 6, 8; n 14, s 101, l 29, 32, 143.

¹³ ERA, f 957, n 12, s 329, l 49.

¹⁴ Vt lähemalt **Rebane, I.** XXIII rahvusvaheline töökonverents. – Tööliskoja Teataja, 1937, 7/8, 194; **Johanson, L.** Tänavuselt rahvusvaheliselt konverentsilt. Võitlus 40-tunnilise töönädala eest algas rahvusvahelises ulatuses. – Tööliskoja Teataja, 1938, 8, 182.

TÖÖAJA STANDARDID

Tööaja ülempiiri reguleerimine

Kahe maailmasõja vahelisel perioodil oli tööaeg ILO töökonverentside kõige aktuaalsem teema. Sel perioodil töötati välja 12 konventsiooni, mis reguleerisid tööaja konkreetseid aspekte, nagu töötunnid päevas ja nädalas, öötöö ning tasuline puhkus. Tõsi küll, need konventsioonid ei olnud universaalsed, vaid puudutasid enamasti mõnd üksikut tootmisharu.

ILO esimesel töökonverentsil 1919. aastal Washingtonis heaks kiidetud esimene konventsioon käsitleski tööaega. Konventsioon "Tööajast tööstuses"¹⁵ sätestas kõigis töötleva tööstuse harudes ja mäetööstuses 8-tunnise tööpäeva ning 48-tunnise töönädala ja keelustas ületunnitöö. See dokument kutsus paljudes riikides, sealhulgas Eestis, esile vastakaid reageeringuid ja kuna üksmeelele ei jõutud, ei olnud edasiminekut ka rahvusvahelise standardi ratifitseerimisel. Üks peamisi põhjusi oli sõjast tingitud majanduslik olukord. Riigid vajasisid aega sõja tagajärgede likvideerimiseks ja majanduse ülesehitamiseks ning olid veendunud, et nende ülesannete täitmiseks jääb tööjõu nappust arvestades konventsiooniga sätestatud tööajast väheks, seda enam et lubatud polnud ka ületunnitöö. Veel kardeti, et seda tööstandardit ei rakenda kõik riigid, ja seetõttu satuvad konventsiooniga ühinenud riigid, kes investeerivad sotsiaalvaldkonda, majanduslikult halvemasse olukorda, sest nende konkurentsivõime väheneb. Vabariigi Valitsuse esindaja V. Grohmanni aruandest 1924. aastal toimunud 6. töökonverentsi kohta selgub, et oli veel üks põhjus, miks jätta konventsioon ratifitseerimata. Selleks oli kartus, et töölised ei oska oma vaba aega mõistlikult kasutada ja selle asemel et hoolitseda isikliku heakäekäigu ning kogukonna huvide eest, võivad nad sattuda kuritegelikule teele või alkoholi küüsi.¹⁶

Juhtivad tööstusriigid olid siiski seisukohal, et see konventsioon on tähtis ja vajab ratifitseerimist. Et rahvusvahelise tööstandardi juurutamisele kaasa aidata, kutsus Suurbritannia 1926. aasta märtsis Londonis kokku konverentsi. Peale Suurbritannia võtsid sellest osa Prantsusmaa, Saksamaa, Belgia ja Itaalia esindajad, samuti Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni direktor Albert Thomas.¹⁷ Konverentsi toimumise ajaks olid ILO konventsiooni ratifitseerinud Kreeka (1920), India (1921), Rumeenia (1921), Bulgaaria (1922), Itaalia (1924), Tšiili (1925) ja Läti (1925).¹⁸ Nii oli konverentsi osalejatest ühinenud konventsiooniga ainult Itaalia. Prantsusmaal ja Belgias oli küll kehtestatud 8-tunnine tööpäev, kuid konventsiooni ratifitseerimisega ei kiirustatud, vaid oodati, millal teised tööstusriigid seda teevad. Konverentsil arutati tööaja lühendamise seotud probleeme ja jõuti seisukohale, et Washingtonis vastu võetud konventsioon tuleb ratifitseerida, et 8-tunnine tööpäev muutuks üldiseks standardiks.¹⁹

¹⁵ C1: Hours of Work (Industry) Convention, 1919. <http://www.ilo.org/ilolex/>

¹⁶ ERA, f 957, n 12, s 668, l 5.

¹⁷ National Archives United Kingdom (NAUK), LAB 2/1003/IL118/17/1926: Correspondence concerning hours of labour policy with regard to Washington Convention.

¹⁸ International Labour Office. Official Bulletin, 1926, vol. XI, no. 1, 21.

¹⁹ NAUK, LAB 2/1003/IL118/22/1926: Conference of Ministers of Labour on Hours of Work in Industry. Daily Record of Proceedings. First Sitting 15 March 1926.

Ometi sellest kokkuleppest kinni ei peetud. Suurbritannias olid tööandjate ja töövõtjate vahelised töösuhted, sealhulgas tööaeg, reguleeritud kollektiivlepetega ning seetõttu ei pidanud Briti valitsus otstarbekaks sellesse valdkonda seadusandluse teel sekkuda, mida oleks nõudnud konventsiooni ratifitseerimine.²⁰ Seda seisukohta toitis ka hirm, et konventsiooni ratifitseerimisega võib Suurbritannia oma majanduslikku konkurentsivõimet vähendada, võrreldes riikidega, kus sotsiaalkaitse oli nõrk.²¹ Kuigi Suurbritannia oli osalenud selle konventsiooni koostamisel ja Briti valitsus oli Washingtoni konverentsil hääletanud konventsiooni poolt, jäi see ILO tähtis konventsioon Suurbritannias ratifitseerimata.²² Alles 1937. aastal võttis Briti parlament vastu raamseaduse (jõustus 1. juulil 1938), mis ühtlustas tööstuses töötavate naiste ja alaealiste tööaja, piirates selle 48 tunniga nädalas, kuid see oli mõeldud nende tööliste kategooriate kaitseks. Seni oli tööaeg piiratud tekstiiliettevõtetes 55 ja ülejäänud tootmisharudes 60 tunniga nädalas. Kuna enamasti olid töösuhted kollektiivlepetega reguleeritud, tõi see vabrikuseadus kaasa vaid väikesed muudatused, eelkõige tööaja vähenemise suunas.²³

Suurbritannia kõrval jätsid tööaja konventsiooni ratifitseerimata paljud teised riigid, tuues ettekäändeks töösuhete reguleerimise kollektiivlepetega või riigi nõrga majandusliku kandepinna ja konkurentsivõime, mis ei võimaldanud seda laadi sotsiaalseadusi kehtestada. Viimaste riikide hulka kuulus ka Eesti, kus kollektiivlepingusüsteem ei toiminud. ILO 8-tunnise tööpäeva konventsiooni ratifitseerimata jätmine ei tähendanud, et neid nõudeid Eestis ei arvestatud. 1931. aastal valminud "Tööstuslike kätiste tööaja seadus"²⁴, lähtudes 1919. aasta rahvusvahelisest standardist, kehtestas tööstustöölise tööaja normiks 8 tundi päevas ja 48 tundi nädalas. Seni oli Eesti Vabariigis ametlikult kehtinud tsariajast pärit tööstusliku töö seadustik, mille kohaselt oli tööaja maksimaalseks normiks tööstuses 11,5 tundi päevas, laupäevadel ja pühade-eelsetel päevadel 10 tundi, seega 67,5 tundi nädalas.²⁵ Siinkohal on vajalik märkida, et seadusega lubatud maksimumaalselt 11,5-tunnist tööaega Eesti tööstusettevõtetes pärast 1905. aastat ei rakendatud. Enamasti kestis tööpäev 9–10 tundi, laupäevadel tunni võrra vähem.²⁶ 1931. aasta seaduses tuleb näha eelkõige instrumenti tööpuuduse leevendamiseks,

²⁰ Ewing, K. D. Britain and the ILO. The Institute of Employment Rights, London, 1994, 20.

²¹ Samas, 22.

²² Samas, 19.

²³ The I.L.O. Year-Book 1938–1939. Ninth year of issue. International Labour Office, Geneva, 1939, 51.

²⁴ Riigi Teataja (RT) 1931, 61, 487.

²⁵ Устав о промышленном труде: Свод законов Российской империи. Издание 1913 г. Т. XI, ч. 2, ст. 193–201.

²⁶ Veebruarirevolutsiooni päevil saavutasid töölised 8-tunnise tööpäeva sisseseadmise kõikides suuremates tööstusettevõtetes. Võimu haaranud bolševistlik valitsus kehtestas 8-tunnise tööpäeva 1917. aasta 29. oktoobri dekreediga. Saksa okupatsiooni ajal pikendati taas Eesti tööstusettevõtetes tööaega, et varustada sõjaväge vajalikuga. Pärast Saksa okupatsiooni lõppu, 16. detsembril 1918, deklareeris Eesti Ajutine Valitsus pöördumises Eesti Vabariigi kodanike poole, et 8-tunnine tööpäev tööstuses ja kaubanduses hakkab uuesti kehtima. 1920. aastatel koostati küll mitmeid seaduseelnõusid 8-tunnise tööpäeva kehtestamise kohta, kuid 1931. aastani jäid need vaid eelnõudeks.

mis ülemaailmse majanduskriisi aastail oli märkimisväärselt suurenenud. Töötundide lühendamise loodeti sundida ettevõtjaid vajalike tööde tegemiseks täiendavat tööjõudu palkama.

Samal ajal kui Eestis tegeldi 8-tunnise tööpäeva seaduse elluviimisega, algas rahvusvahelisel tasandil töö juba uue tööajastandardi, 40-tunnise tööädala konventsiooni kehtestamiseks. ILO direktor Harold Butler toonitas, et tööaja lühendamine on vajalik ja loogiline samm, sest töö tootlikkus on tööstuses ratsionaliseerimise tulemusena suurenenud, samuti tooks tööaja lühendamine kaasa uute töökohtade loomise.²⁷

Liikmesriigid, sealhulgas Eesti, suhtusid järjekordsesse töötundide vähendamise ideesse esialgu skeptiliselt. Eesti Vabariigi Haridus- ja Sotsiaalministeerium sai valitsuselt ülesande koostada arvamus ILO tööaega lühendava konventsiooni eelnõu kohta. 1933. aasta oktoobris valminud ja valitsusele läbivaatamiseks saadetud arvamuses on märgitud, et ministeerium ei toeta konventsiooni vastuvõtmist ning selle kehtestamist üldise tööstandardina. Tööaja lühendamine Eestis on mõeldav ainult koos tööliste palga vähendamisega, see aga nõrgendaks tööliste ostujõudu ja halvendaks nende majanduslikku olukorda, mis omakorda mõjuks negatiivselt kogu majandusele. Eesti tööstusettevõtetal on praeguse tehnilise taseme ja töömeetodite juures raske tööstuslikult arenenud riikidega võistelda ning tööaja lühendamisega väheneks tööstuse konkurentsivõime veelgi.²⁸ Valitsuskabinet kiitis ministeeriumi seisukohad heaks ja 1933. aasta novembris teavitati Rahvusvahelist Töübürood valitsuse otsusest.²⁹

Tööstuses 40-tunnise tööädala kehtestamise konventsiooni eelnõu arutelu oli lülitatud ILO 18. töökongressi (1934) päevakorda. Kongressi tööandjatest delegaadid keeldusid konventsiooni projekti üldse arutamast, sest nad olid tööaja kohustusliku lühendamise vastu. Suurbritannia, Prantsusmaa, Belgia, Tšehhoslovakkia, Hispaania, Kanada ja Rootsi valitsuse esindajad ei toetanud samuti eelnõu, sest neid häiris, et konventsioonis puudusid sätted, mis oleksid tööaja lühendamisel garanteerinud vähemalt senise palgataseme säilimise. Konventsioon kukkus läbi, sest hääletamisest võttis osa vähem kui pool: 144 delegaadist 52. Siiski võttis kongress, vaatamata Suurbritannia valitsuse ja tööandjate vastuhääletamisele, vastu resolutsiooni, mis nõudis eelnõu arutelu jätkamist järgmisel töökongressil.³⁰

Aasta jooksul muutusid riikide seisukohad, mida mõjutasid tõenäoliselt kriisi tagajärgedest ülesaamine ja uus majanduskasv. 1935. aasta juunis toimunud ILO 19. töökongressil domineeris arvamus, et tööaja lühendamine on igati õigustatud, sest töö tootlikkus on ratsionaliseerimise tulemusena märkimisväärselt tõusnud ja tööaja lühendamine on suurendanud tööjõunõudlust, mis omakorda on

²⁷ International Labour Conference. Nineteenth session. Geneva, 1935. Report of the Director. International Labour Office, Geneva, 1935, 45.

²⁸ ERA, f 31, n 3, s 8958, l 1.

²⁹ Samas, l 10.

³⁰ The Forty-Hour Week. – Labour Research, 1934, vol. XIII, no. 8, 177.

leevendanud tööpuudust. Konventsioon 40-tunnise tööädala kohta tööstuses³¹ võeti häälteenamusega vastu, ehkki selliste mõjukate riikide nagu Suurbritannia, Hollandi, Šveitsi ja Kanada tööandjad ning valitsused olid selle vastu, pidades 40-tunnise tööädala elluviimist majanduslikult ebareaalseks.³²

ILO pöördus kõigi oma liikmesriikide, sealhulgas Eesti poole, ettepanekuga konventsioon ratifitseerida. Eesti tööstusringkondades arutati konventsiooni sätteid ja leiti, et tööaega võiksid lühendada need riigid, kus valitseb tööpuudus, sest lühema tööaja puhul on tootmisülesannete täitmiseks vaja täiendavalt tööjõudu palgata. Eestis aga, kus probleemiks on töökaite nappus, pole tööädalat võimalik lühendada.³³

40-tunnise tööädala põhimõte leidis järgimist USA-s (ei olnud ILO liige), Prantsusmaal, Uus-Meremaal, Belgias, Tšehhoslovakkias ja Itaalias.³⁴ Üheski neist riikidest konventsiooni ei ratifitseeritud, kuid tööädala lühendamine aitas tööturule tagasi tuua sadu tuhandeid töölisi, kes olid kriisiaastail oma töö kaotanud.

Et anda riikidele aega üldise tööaja lühenemise mõttega harjumiseks, arutati ILO 23. töökonverentsil 1937. aastal tööaja lühendamist 40 tunnini kolmes enim tervist kahjustavas tööstusharus: tekstiili-, keemia- ja trükitööstuses. Konverentsi töö toimus ägeda diskussiooni õhkkonnas. Samal ajal kui tööandjad püüdsid konventsiooni vastuvõtmist takistada eelnõu arutelus osalemisest ja hääletamisest keeldumisega, toetasid Ameerika ning Prantsuse tööandjad konventsiooni vastuvõtmist, sest mõlemas riigis kehtis üldine 40-tunnine tööpäev. Prantslaste argumentideks oli, et ratsionaliseerimisega suurenenud tööpinge tõttu vajavad töölised pikemat puhkust. Töö mehhaniseerimise ja üksluisemaks muutumise ning elutempo kiirenemisega kaasnevad tööliste suurenev närvilisus ja tööjõu kiirem kulumine – nähtused, mida sellises ulatuses varem ei tuntud. Prantslased olid kindlalt veendunud, et nende ilmingute vastu on võimalik võidelda ainult tööaja lühendamisega ja palgalise puhkeaja pikendamisega. Kui prantslastel olid esiplaanil humaansed kaalutlused, siis Ameerika tööandjad lähtusid pragmaatilistest, majanduslikest kaalutlustest. Tööaja lühendamine 48 tunnilt 40 tunnini nädalas oli märkimisväärselt suurendanud töö tootlikkust ja alandanud toodangu omahinda, mis omakorda oli positiivselt mõjutanud Ameerika kaupade konkurentsivõimet. Lõpuks jõudsid konverentsil osalejad tööaja lühendamise suhtes kokkuleppele ainult tekstiilitööstuses. Eelnõu vastuvõtmise poolt hääletas 88 ja vastu 41 delegaati. Lisaks tööandjatele hääletasid konventsiooni vastu kuue riigi, sealhulgas Eesti valitsuse esindajad (Sotsiaalministeeriumi töökaitse ja sotsiaalkindlustuse osakonna direktor Johannes Sonin ning Eesti Vabariigi alalise esinduse Rahvasteliidu juures sekretär Johannes Kõdar). Konventsioonikavad tööaja lühendamiseks trüki- ja keemia-tööstuses vajalikku 2/3 poolthääli ei saanud.³⁵

³¹ C47: Forty-Hour Week Convention, 1935. <http://www.ilo.org/ilolex/>

³² **Rogers, G. jt.** The International Labour Organization, 112.

³³ Tekstiilitööstus kokkutõmbamise eel? Töösturid tunnistavad olukorra vähesoodsaks. 40-tunnise tööädala vastu. – Postimees, 11.7.1936.

³⁴ **Rebane, I.** Sotsiaalpoliitika ja töökaitse. (Elav teadus, 93.) Eesti Kirjanduse Selts, Tartu, 1939, 77.

³⁵ **Rebane, I.** XXIII rahvusvaheline töökonverents, 230.

Konventsiooni tööaja lühendamise kohta tekstiilitööstuses³⁶ heakskiitmist mõjutas see, et tekstiilitööstuses, kus valdava osa tööjõust moodustasid naised, olid tervist kahjustavad töötingimused. Niiskuse, tolmu ja palavuse tõttu tööruumides esines siin teiste tootmisharudega võrreldes sagedamini haigestumist ülemiste hingamisteede haigustesse, tuberkuloosi ning mitmesugustesse viirushaigustesse. Teisalt oli tekstiilitööstus paljudes riikides suurimaks tööandjaks, tehniliselt heal tasemel ja kõrgete töö tootlikkuse näitajatega. Enamik riike alustas industrialiseerimist tekstiilitööstusest ja seetõttu olid tekstiilitööstuste ning ettevõtjate vahelised töösuhted reguleeritud eraldi õigusaktiga, nagu Belgias, Prantsusmaal, Saksamaal, Itaalias ja Indias, või kollektiivlepete ning eriregulatsioonidega, nagu Suurbritannias, Uus-Meremaal, Austraalias jt riikides.³⁷

Sotsiaalse õigluse ideest mõjutatuna kehtestasid mitmed riigid tekstiilitööstuses 40-tunnise tööädala, ilma et nad oleksid konventsiooniga ühinenud. Nende riikide seas olid Uus-Meremaa ja Prantsusmaa.³⁸

Eestis oli tekstiilitööstus samuti suurim tööandja, andes tööd ligi 20%-le tööstustööstistest. Eesti tekstiilitöösturid ei toetanud Sotsiaalministeeriumis väljatöötatud seaduseelnõu³⁹ 40-tunnise tööädala kehtestamise kohta tööstuses. Tööaja lühendamine ainult tekstiilitööstuses oli neile aga hoopis vastuvõetamatu. Üleriiklik Tekstiilitöösturite Ühing, mis koondas suurema osa tekstiilitöösturitest, saatis Sotsiaalministeeriumile märgukirja, milles väljendas eitavat seisukohta tööaja lühendamise suhtes, põhjendades seda sellega, et Eesti tekstiilitööstuses valitsevast madalast töö tootlikkusest tingitud tootmisnäitajad ja nõrk konkurentsivõime maailmaturul ei võimalda 40-tunnist tööädalat rakendada. Tööaja lühendamine kehtivalt 48 tunnilt 40 tunnini tähendaks sisuliselt palgatõusu, mis tooks kaasa toodangu kallinemise ja vähendaks veelgi konkurentsivõimet.⁴⁰ Kuna seda seisukohta toetasid ka teised töösturid, vastas Eesti Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni üleskutsele kehtestada 40-tunnine tööädal tekstiilitööstuses eitavalt.

Töölise kutseesindus Tööliskoda oli vastupidisel seisukohal ja nõudis tööaja lühendamist. Tööliskoja peasekretär Ilmar Rebane näitas oma artiklis “40-tunniline tööädal tekstiilitööstuses”⁴¹, et lühema tööaja nõudmine on majanduslikult igati õigustatud, sest tema arvestuste kohaselt oli ajavahemikul 1929–1934 töö tootlikkus tunduvalt suurenenud, kuid töölise palkades see praktiliselt ei kajastunud. Sellest järeldas ta, et tööstuse ratsionaliseerimise vilju naudivad ainult töösturid suurenenud kasumite näol, ja soovitas töölistel jätkata surve avaldamist tööaja lühendamiseks, seda enam et Eesti töölistel puudus töötus- ning vanaduskindlustus

³⁶ C61: Reduction of Hours of Work (Textiles) Convention. <http://www.ilo.org/ilolex>. Seda konventsiooni ei ratifitseerinud ükski liikmesriik ja 2000. aastal tunnistati konventsioon kehtetuks.

³⁷ International Labour Conference. Report VII. Twentieth session. Geneva, 1936. Reduction of Hours of Work in the Textile Industry. International Labour Office, Geneva, 1936, 13.

³⁸ **Rebane, I.** 40-tunniline tööädal tekstiilitööstuses. – Tööliskoja Teataja, 1937, 10, 249; **Rebane, I.** Sotsiaalpoliitika ja töökaitse, 77.

³⁹ Vt ERA, f 50, n 1, s 2707.

⁴⁰ ERA, f 891, n 1, s 583, 142.

⁴¹ **Rebane, I.** 40-tunniline tööädal tekstiilitööstuses, 249–250.

ja 7-päevane palgaline puhkus⁴² oli liialt lühike.⁴³ Vaatamata tööliste visale nõudmisele kehtestada 40-tunnine töönael, jäi see töösturite, keda toetas ka valitsus, vastuseisu tõttu realiseerumata.

Puhkeaja kehtestamine

ILO 3. töökonverentsil 1921. aastal võeti vastu oluline konventsioon nädala puhkepäevade kohta tööstuses.⁴⁴ Vastavalt konventsioonile tuli igale töötajale võimaldada 7-päevase perioodi jooksul vähemalt 24 tundi järjestikust puhkust ja võimalusel ühes ettevõttes kõigile töötajatele korraga. Riigikogu ratifitseeris selle standardi 2. novembril 1923.⁴⁵ Eesti tööseadusandlusse see muudatus ei toonud, sest kehtivas tööseadustikus olid pühapäevad puhkepäevadeks kuulutatud. 17. detsembril 1925 Riigikogu poolt heaks kiidetud tööstusettevõtete nädala puhkepäevade seadus⁴⁶ läks veidi kaugemale. Seaduse § 3 sätestas, et töölised vabastatakse pühapäevadeks tööst vähemalt 36 tunniks ja riiklikeks pühadeks vähemalt 24 tunniks järgemööda. Puhkepäevade loetelu tuli fikseerida ettevõtte sisekorraeeskirjades ja see vabrikuinspeksioonis kinnitada. Erandkorras oli töö pühapäevadel ja pühadel lubatud katkematu tööprotsessiga ettevõtetes, valvetöödel ja kiiresti riknevate toorainete ning toiduainete töötlemisega seotud töödel.

Kui seadusega kehtestatud puhkepäevadel kestis töö üle nelja tunni, tuli tööja hoolekandeministri määrusele vastavalt anda töölisele puhkepäev mõnel teisel päeval või kompenseerida see rahaliselt nagu ületunnitöö, st 50% kõrgemate palgatariffide alusel.⁴⁷

1930. aastate teisel poolel lahjenes seadus trükitehnikaliste kahjuks. 1936. aasta 17. juuni tööstusettevõtete nädala puhkepäevade seaduse muutmise seadus⁴⁸ võimaldas ajalehti trükikivates trükikodades lühendada tööliste puhkeajaga pühapäevadeks 12 tunni võrra, kohustades neid tööst vabastama pühapäevadeks ja riiklikeks pühadeks järjestikku 24 tunniks.

Palgaline puhkus

1936. aasta juunis võttis Rahvusvaheline Tööorganisatsioon oma 20. konverentsil vastu konventsiooni tasulisest puhkusest⁴⁹, mis hõlmas töölisi, kes töötasid tööstuses, kaubanduses, laevanduses ja transpordis (v.a meresõit). Vastavalt konventsioonile oli töövõtjal, kel oli vähemalt üheaastane pidev tööstaaž, õigus tasu-

⁴² Rakendus 1935. aastast.

⁴³ **Rebane, I.** 40-tunniline töönael tekstiilitööstuses, 250.

⁴⁴ C14: Weekly Rest (Industry) Convention, 1921. <http://www.ilo.org/ilolex/>

⁴⁵ Vt RT 1923, 132/133, 109.

⁴⁶ RT 1926, 4, 6.

⁴⁷ RT 1926, 78, 906.

⁴⁸ RT 1936, 51, 429.

⁴⁹ C52: Holidays with Pay Convention, 1936. <http://www.ilo.org/ilolex/>

lisele 6-päevasele puhkusele. Puhkusepäevadeks loeti ainult tööpäevad. Sama pika tööstaažiga 16-aastastel ja noorematel töötajatel oli õigus vähemalt 12 tööpäeva pikkusele tasulisele puhkusele. Konventsioon sisaldas üldist põhimõtet, et tööstaaži kasvades peab suurenema ka puhkusepäevade arv ja see tuleb sätestada rahvuslikes õigusaktides. Puhkuse hulka ei võinud arvata puhkepäevi ja pühi, samuti haiguspäevi. See konventsioon nagu mitmed teisedki ILO konventsioonid kujutas endast üksikutes liikmesriikides kehtiva seadusandluse üldistust. Kuigi eesmärk oli, et kõik liikmesriigid võtavad kasutusele meetmed, mis tagavad töövõtjatele õiguse vähemalt minimaalsele iga-aastasele tasulisele puhkusele, ratifitseeris selle konventsiooni vaid neli riiki: Mehhiko ja Brasiilia 1938. ning Taani ja Prantsusmaa 1939. aastal.

Eesti tööõigusesse ilmus *tasulise puhkuse* mõiste 1934. aasta 21. detsembri tööstustöölise palgalise puhkeaja seadusega.⁵⁰ Seaduse kohaselt tuli töölisele, kes oli ettevõttes töötanud vähemalt 12 kuud, anda tasulist puhkust 7 päeva aastas. Kuid seadus nägi ette ka võimaluse asendada puhkus rahalise kompensatsiooniga. Sel juhul oli ettevõtja kohustatud maksma töölisele töötasu seadusega kehtestatud tööst vabade pühade – kolme jõulupüha, uusaasta, iseseisvuspäeva, suure reede ja esimese ülestõusmispüha – eest. Õigustatult pidas Tööliskoja peasekretär Ilmar Rebane selle seaduse kõige suuremateks puudusteks võimalust asendada töölise jaoks väga vajalik puhkus rahalise kompensatsiooniga ja piiratust.⁵¹ Seadus ei laienenud ehitustöölisele ja töövõtjate mitmetele teistele kategooriatele.

Eesti kuulus nende 16 riigi hulka, kus palgalist puhkust said vaid teatud tööliste kategooriad. 1937. aasta seisuga anti kõigile töövõtjatele palgalist puhkust 22 riigis.⁵² Õigus palgalisele puhkusele oli fikseeritud kas riigi vastavas õigusaktis või kollektiivlepingutes.

ILO 1936. aasta konventsioon, mis sätestas põhimõtte, et tööstaaži kasvades peaks suurenema ka puhkusepäevade arv, andis tõuke Eesti ametiühingute nõudmisele 12-päevase tasulise puhkuse kehtestamiseks ja valitsusele omakorda vastava seaduseelnõu väljatöötamiseks. Viimane sai töösturite poolt terava kriitika osaliseks. 1937. aastal Kaubandus-Tööstuskoja Teatajas ilmunud artiklis⁵³ juhiti tähelepanu sellele, et seda laadi sotsiaalseadused ei ole Eestile jõukohased, sest need tuginevad ainult majanduse hetkeseisule, kõrgseisule, ega ole tulevikku vaatavad. Valitsusele heideti ette rikaste riikide seaduste kopeerimist, mille rakendamine käib Eestile üle jõu. Artiklis rõhutati, et tasulise puhkeaja suurenemisega väheneb tööpäevade arv ja samal ajal suurenevad tööjõukulud, sest puhkuse pikendamine nõuab lisakulusid ligi 900 000 krooni ulatuses. See on aga tööstusele finantsiliselt koormav.

⁵⁰ RT 1934, 108, 848.

⁵¹ **Rebane, I.** Sotsiaalpoliitika ja töökaits, 84.

⁵² **Mihkelson, J.** Sotsiaalpoliitilisi edusamme rahvusvahelises ulatuses. – Tööliskoja Teataja, 1937, 5, 127.

⁵³ **Sks.** Palgaline puhkeag. Kas oleme õigustatud teistest maadest üle pakkuma? – Kaubandus-Tööstuskoja Teataja, 1937, 4, 87–88.

Töösturite valuline reageering igale katsele maksma panna tööliste elukvaliteeti parandav sotsiaalseadus on ka mõistetav, sest seaduse elluviimisega seotud kulud oli riik veeretanud täielikult ettevõtjate õlgadele.

Kui 1940. aasta märtsis algas parlamendis tööliste puhkeaja seaduse arutelu, ütlesid töösturid selgelt välja oma seisukoha: nad ei toeta tööaja lühendamist tööstuses palgalise puhkeaja pikendamisega, sest Eesti majanduslik seis ei võimalda lühikese tööajaga tagada kodanikele rikkalikku toidulauda, korralikku peavarju ja ihukatet, head haridust, vaimsete vajaduste rahuldamist ning muid elumõnuseid. Halvenenud turukonjunktuuriga seoses pidasid nad vajalikuks hoopis rohkem ja intensiivsemalt tööd teha, et vältida rahva elatusaseme langust ning toota küllaldasel määral kaupa väiksemate tootmiskulude ja madalamate hindadega. Nad soovitasid seaduse vastuvõtmine rahulikumale ja paremale ajale edasi lükata.⁵⁴

Seekord valitsus töösturite seisukohta ei toetanud, sest seda peeti oluliseks ja vajalikuks seaduseks, millel on positiivne mõju nii töövõtjate tervisele kui ka töövõimele.⁵⁵ Tööliste palgalise puhkeaja seadus⁵⁶, mille koostamisel võeti eeskujuks nii naabermaade vastavad seadused kui ka ILO 1936. aasta konventsioon, kiideti parlamendis heaks ja 1940. aasta aprillis kuulutas president seaduse välja. Teiste seadustega võrreldes oli see seadus universaalsem, sest ta garanteeris palgalise puhkuse kõigile töölepingu⁵⁷ alusel töötavatele töövõtjatele (välja arvatud hooajatöölised⁵⁸). Erinevalt 1934. aasta seadusest, mis nägi töölisele ette ühesuguse pikkusega puhkuse, seadis uus seadus puhkuse kestuse sõltuvusse töövõtja pidevast tööstaažist tööandja juures: 1–2-aastase tööstaažiga töövõtjal oli õigus saada puhkust 1 nädal, 3–6-aastase staažiga 9 tööpäeva ja alates 7-aastasest tööstaažist kaks nädalat. Tasu maksti vaid tööpäevade eest. Alla 18-aastastele tuli aastase töötamise järel anda puhkust kaks nädalat. Puhkust pidi tööandja töölistele võimaldama ajavahemikul 1. aprillist 1. novembrini. Juhul kui töölisele ei olnud võimalik ettenähtud puhkust anda, tuli saamata jäänud puhkusepäevade eest maksta rahalist kompensatsiooni 1,5-kordse töötasu ulatuses.

Seaduse elluviimisega astus Eesti suure sammu edasi, ühtlustamaks oma sotsiaalpoliitikat teiste, edumeelsemate liikmesriikide sotsiaalpoliitikaga.

Öötöö piiramine

ILO öötööd käsitlevad konventsioonid ei olnud universaalsed, sest need puudutasid vaid töövõtjate teatud kategooriaid. Oma esimesel töökonverentsil 1919. aastal võtsid liikmesriikide delegaadid vastu kaks konventsiooni alaealiste

⁵⁴ Palgalise puhkeaja pikendamine. – Kaubandus-Tööstuskoja Teataja, 1940, 4, 103–104.

⁵⁵ Riigikogu stenograafilised aruanded 1939/40. I koosseis. 6. istungjärk, 1940, protokoll nr 75, 598.

⁵⁶ RT 1940, 33, 252.

⁵⁷ Vt: Tööliste töölepingu seadus: RT 1936, 83, 663. Seadus ei laienenud riigi- ja omavalitsuse ametnikele, eraettevõtete vaimse töö tegijatele, põllu- ning metsatöölisele ja meremeestele.

⁵⁸ Nende väljajätmist puhkusesaajate ringist põhjendati sellega, et hooajatöölised puhkavad tööde vaheaegadel nagunii. Seejuures unustati, et ilma rahata.

ja naiste öötöö tööstuses keelustamise kohta, millest tuleb juttu laste ning naiste kaitset käsitlevas osas. 1925. aasta juunis toimunud 7. töökongressil arutati öötööga seotud probleeme pagaritööstuses ja kiideti heaks sellekohane standard⁵⁹. Vastavalt konventsioonile öötööst pagaritööstuses keelati leiva- ja kondiitritooteid (v.a küpsiseid) valmistavates ettevõtetes töötamine öisel ajal: vähemalt seitsme üksteisele järgneva tunni vältel ajavahemikul kella 11.00-st õhtul kuni kella 5.00-ni hommikul. Tööandjate ja tööliste organisatsiooni vahelisel kokkuleppel võis ööajaks lugeda ajavahemikku kella 10.00-st õhtul kuni kella 4.00-ni hommikul, mil töötamine oli keelatud. Eesti ratifitseeris selle konventsiooni 1929. aasta novembris, kuid veel enne konventsiooni ratifitseerimist, 25. märtsil 1929, oli Riigikogu vastu võtnud pagaritööstuses öötöö keelu seaduse⁶⁰, mille sätted sisaldasid ILO konventsiooni põhimõtteid.

LASTE JA NAISTE KAITSE

Rahvusvaheline Tööorganisatsioon võttis 1919. aastal Washingtonis toimunud esimesel töökongressil vastu kuus konventsiooni, millest neli kaitsevad lapsi ja naisi, kes töötasid tööstuses. Konventsioon minimaalsest vanusest töötamisel⁶¹ lubas tööstusettevõtetesse tööle asuda 14-aastastel lastel ja kohustas ettevõtteid kõigi alla 16-aastaste tööliste kohta nimekirja pidama, et oleks võimalik seaduse täitmist kontrollida. Konventsioon alaealiste öötööst tööstuses⁶² keelas selles tootmisharus alla 18-aastaste öötöö. Ööajaks loeti 11 järjestikust tundi, mis sisaldas ajavahemikku kella 10.00-st õhtul kuni kella 5.00-ni hommikul. Erandina oli lubatud rakendada öötööl alaealisi, kes olid vähemalt 17 aastat vanad, paberit, klaasi, suhkrut, rauda ja terast tootvates ettevõtetes, arvestades nende tootmisprotsessi erisust. Kolmas standard⁶³, mis käsitles naiste öötööd tööstuses, keelas naiste töö öösel: üheteistkümne üksteisele järgneva tunni vältel, mille sisse mahtus ajavahemik kella 10.00-st õhtul kuni kella 5.00-ni hommikul. Need konventsioonid olid fundamentaalse iseloomuga, millel oli suur mõju laste ja alaealiste turvalisusele, tervisele, vaimsele ning füüsilisele arengule ja töötavate naiste tervisele.

Toetades ja koordineerides liikmesriikide koostööd, taotles ILO, et töökongressidel heaks kiidetud tööstandardid konventsioonide näol juurduksid võimalikult paljudes riikides, sest laste ja alaealiste tööjõu kasutamine tööstuses ning kaevandustes oli alates tööstuslikust revolutsioonist laialt levinud. Käsitsi töö asendamine masinatega võimaldas laialdaselt kasutada odavat laste tööjõudu, seades ohtu nende tervise ja füüsilise ning vaimse arengu. Seepärast tekkis üsna varsti vajadus kaitsta lapsi liiga varase töökarjääri eest ja luua töötingimused, mis ei pärks alaealistest tööliste arengut.

⁵⁹ C20: Night Work (Bakeries) Convention, 1925. <http://www.ilo.org/ilolex/>

⁶⁰ RT, 1929, 30, 208.

⁶¹ C5: Minimum Age (Industry) Convention, 1919. <http://www.ilo.org/ilolex/>

⁶² C6: Night Work of Young Persons (Industry) Convention, 1919. <http://www.ilo.org/ilolex/>

⁶³ C4: Night Work (Women) Convention, 1919. <http://www.ilo.org/ilolex/>

Esimesena asus lapsi kaitsma Inglismaa, kus 1802. aastal nägi ilmavalgust vabrikuseadus, mis piiras alaealiste tööaega puuvillatööstuses, tootmisharus, kus esimesena rakendati masinaid – teaduse ja tehnika uuemaid saavutusi, sealhulgas aurujõudu masinate liikumapanemiseks. See seadus nagu ka järgmine, 1819. aasta seadus, mis seadis tööstuses töötamisele vanuselised piirid, jäid vaid paberile.⁶⁴ Esimene seadus, mis Inglismaal ellu rakendati, oli 1833. aasta vabrikuseadus, mille kehtivusala piirdus aga vaid tekstiilitööstusega. Seadus keelas alla 9-aastasi lapsi tekstiilitööstusesse tööle võtta ja piiras 9–12-aastaste laste tööaja 8 tunniga ning 13–18-aastaste tööaja 12 tunniga päevas. Alla 18-aastaste öötöö oli keelatud. Vastavalt seadusele tuli töötavatele lastele vähemalt 2 tundi päevas kooliharidust anda ja luua järelevalve teostamiseks seaduse sätete täitmise üle vabrikuinspeksioon.⁶⁵ Inglismaa eeskuju kandus ka teistesse industrialiseerimise teele asunud riikidesse. Prantsusmaal, kus sooviti järgida Saksamaa mudelit, oli olulise tähtsusega 1874. aasta seadus. See kehtestas tööstuses töötamisel minimaalseks vanuseks 12 aastat. 12-aastaste ja vanemate töötundide ülempiiriks päevas määrati 12 tundi. Alla 16-aastastel oli keelatud töötada ööajal (ajavahemik kella 9.00-st õhtul kuni kella 5.00-ni hommikul), samuti pühapäevadel ja pühadel. Samasugune keeld kehtis ka suurtes vabrikutes töötavate alla 21-aastaste naistöölise kohta. Nii nagu Inglismaal sisaldas seadus ka Prantsusmaal alaealiste tööaja kõrval sätteid nende algharidusest. Nii olid kõik alla 15-aastased töötavad lapsed, kel puudus tunnistus alghariduse kohta, kohustatud koolis käima vähemalt 2 tundi päevas tööst vabal ajal. Kooliskäivate laste tööpäev ei tohtinud olla pikem kui 6 tundi. Nende kooliskäimist kontrollis tööandja iga nädal.⁶⁶

Suhteliselt hilja moderniseerimist alustanud Tsaari-Venemaal võeti esimene laste tööd vabrikutööstuses käsitlev vabrikuseadus vastu 1. juunil 1882. Seadus minimaalsest vanusest tööstuses töötamisel ja alaealiste tööajast⁶⁷ keelas vabrikutööstuses kasutada nooremate kui 12-aastaste laste tööd ja piiras 12–14-aastaste laste tööaega 8 tunniga päevas. Samuti keelas seadus nende rakendamise öötööl, s.o kella 9.00-st õhtul kuni kella 5.00-ni hommikul, pühapäevadel, pühadel ja tervist kahjustavatel töödel. Teiste riikide eeskujul sisaldas seadus ka algharidust käsitlevaid sätteid, mis kohustasid ettevõtjaid lubama neid alaealisi, kel puudus vähemalt üheklassilise rahvakooli lõputunnistus, kooli õppetööle kuni kolmeks tunniks päevas (18 tundi nädalas).⁶⁸ Järelevalve teostamiseks seaduse sätete täitmise üle loodi Inglismaa eeskujul uus riiklik institutsioon – vabrikuinspeksioon. Siiski jäi 1884. aasta seaduseni püüde levitada haridust tööliste seas väga spo-

⁶⁴ Hopkins, E. A Social History of the Working Classes 1815–1945. London, 1984, 55.

⁶⁵ Samas, 59.

⁶⁶ Weissbach, L. S. Child Labor Reform in Nineteenth-century France: Assuring the Future Harvest. Louisiana State University Press, Baton Rouge, Louisiana, 1989, 199–200.

⁶⁷ Полное собрание законов (ПСЗ) Российской империи. Собрание третье. Т. II. 1882, СПб. 1886, ст. 931.

⁶⁸ See tähendas, et ettevõtja rakendas kooliskäijate suhtes paindlikku tööaega, et ühitada töö- ja kooliskäimine.

raadiliseks, sõltudes tööandja heast tahtest.⁶⁹ 1884. aasta seadus⁷⁰ lubas ettevõtjail asutada vabrikute juurde koole, et tagada tööliste lastele ja töötavatele alaealistele algharidus. Suuremad ettevõtted seda võimalust ka kasutasid.

3. juuni 1885. aasta ajutine seadus⁷¹ öötööst keelas alla 17-aastaste alaealiste ja naiste öötöö tekstiilitööstuses. 1890. aasta 24. aprilli seadus laste, alaealiste ja naiste tööst⁷² süstematiseeris eelneva sellealase seadusandluse ja arendas seda edasi ning laiendas laste tööd ja õppimist käsitlevate sätete kehtivust ka käsitöündusele. Uute artiklitena oli seadusesse sisse kirjutatud tööaja korraldamine kahe vahetusega töö puhul.

Tsaaririigi koosseisus autonoomiat nautivas Soomes võttis parlament alles 1890. aastal vastu seaduse, mis keelas alla 12-aastasi vabrikusse tööle palgata. Seadus piiras 12–14-aastaste tööaja 7 tunniga ja 15-aastaste ning vanemate tööaja 14 tunniga päevas.⁷³

Tsaariaegsed õigusaktid tööstusliku töö seadustikuna⁷⁴ kehtisid edasi ka Eesti Vabariigis vastavalt 1918. aasta 19. novembri seadusele ülemineku aja kohta⁷⁵.

Eesti jaoks muutusid eelnimetatud kolm 1919. aasta ILO konventsiooni siduvaks, kui Riigikogu ratifitseeris need 1922. aasta novembris.⁷⁶ Eesti näitas konventsioonide ratifitseerimisega, et on valmis astuma sammu edasi ja oma sotsiaal-seadusi parendama, sest konventsioonid laste ning naiste kaitse osas esitasid kõrgemaid nõudeid kui Eestis kehtivad seadused. Eesti õigusaktide konventsioonide sätetega kooskõlla viimiseks töötati välja seadus laste, alaealiste ja naiste tööaja kohta tööstusettevõtetes⁷⁷, mille Riigikogu 20. mail 1924 heaks kiitis. Seadus keelas tööstusettevõtetel alla 14-aastasi lapsi tööle võtta. 14–15-aastased koolikohustuslikud lapsed võisid töötada vaid koolivaheajal maakonna või linna koolivalitsuse loal. Nende tööaeg ei tohtinud olla pikem kui 6 tundi tekstiilitööstuses ja 6,5 tundi päevas ülejäänud tööstusharudes. Ületunnitöö ja töötamine puhkepäevadel, st pühapäevadel ning pühadel oli keelatud. Alla 18-aastaste töötajate ja naiste öötöö keelustati tööstuse kõigis harudes. Samuti kehtestas seadus loetelu tervist kahjustavate tööde kohta, kus nooremate kui 18-aastaste ja lapseootel naiste raken-damine oli keelatud.

Seega tõstis 1924. aasta seadus ealist piiri tööstuses töötamisel kahe aasta võrra – 12 aastalt 14 aastani – ja piiras 14–15-aastaste koolikohustuslike laste

⁶⁹ **Gorshkov, B. B.** Russia's Factory Children: State, Society, and Law, 1800–1917. University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, Pa., 2009, 161.

⁷⁰ ПСЗ Российской империи. Собрание третье. Т. IV. 1884, СПб. 1887, ст. 2316.

⁷¹ Samas, T. V. 1885, СПб. 1887, ст. 3013.

⁷² Samas, T. X. 1890, СПб. 1893, ст. 6742.

⁷³ **Markkola, P.** Child labor as part of working-class family economy in Finland, 1890–1920. – Rmt: Industrious Children. Work and Childhood in the Nordic Countries 1850–1990. Toim N. de Coninck-Smith, B. Sandin, E. Schrupf. Odense University Press, 1997, 85.

⁷⁴ Устав о промышленном труде: Свод законов Российской империи. Издание 1913 г., Т. XI, ч. 2.

⁷⁵ RT 1918, 1, 7.

⁷⁶ Vt RT 1922, 141/142, 89.

⁷⁷ RT 1924, 68, 30.

töötamist tööstuses, lühendas nende tööaega ning kehtestas kohustuslikud vaheajad. Kui varem oli naiste ja alla 17-aastaste tööliste öötööl (ajavahemik 21.00–5.00) rakendamine keelatud vaid tekstiilitööstuses, siis 1924. aasta seaduse järgi oli naiste ning alla 18-aastaste tööliste rakendamine öötööl keelatud kõigis tööstusharudes. Ööajaks loetav aeg pikenes 11 tunnini. Tunduvalt pikenes tervist kahjustavate tööde loetelu, kus alla 18-aastaste ja lapseootel naiste rakendamine oli keelatud.

Seadusel oli Eesti ühiskonnas kaheldamatult oluline tähtsus, garanteerimaks lastele igakülgse arengu ja alghariduse saamise ning töötavate naiste tervise kaitse. Naiste osatähtsus tööliste üldarvus oli küllalt suur: 1923. aastal moodustasid nad ligi kolmandiku (31,4%) tööstustöölistest. Alaealiste osatähtsus tööstustööliste seas oli suhteliselt väike: 1,5%. Pea pool naistöölistest leidis rakendust tekstiilitööstuses, alaealistest üle poole töötas kahes tööstusharus: metalli- ja tekstiilitööstuses.⁷⁸

Et laste tööjõu kasutamist lisaks tööstusele ka teistes majandussfäärides piirata, võeti ILO 2. ja 3. töökonverentsil vastu mitu konventsiooni. 1920. aasta konventsioon minimaalsest vanusest merel töötamisel⁷⁹ sätestas, et laevale tööle asumise minimaalne iga on 14 eluaastat. Laeva kaptenit kohustati alla 16-aastaste ekipaažiliikmete kohta nimekirja pidama, et oleks võimalik konventsiooni täitmist jälgida. Konventsioon laevadel töötavate laste ja alaealiste kohustusliku arstliku järelevaatuse kohta⁸⁰ nõudis alla 18-aastaste palkamisel laevale arstitõendi olemasolu selle kohta, et nad sobisid selleks tööks. Arstlikus kontrollis tuli käia igal aastal. Konventsioon minimaalsest vanusest töötamisel laevanduses (aurulaevadel) kivisõelaadijana ja kütjana⁸¹ kehtestas vanuse alammääraks töösuhte alustamiseks neil ametialadel 18 eluaastat.

Alaealiste töötamist laevanduses käsitlevad konventsioonid ratifitseeriti ilma suurema diskussioonita.⁸² Eesti enda õigusakti, meremeeste seaduse⁸³ väljatöötamine võttis aega kuus aastat. 1928. aastal valminud seadus, järgides rahvusvaheliste konventsioonide nõudeid, sisaldas sätteid, mis keelustasid laevale tööle palgata alla 14-aastasi isikuid ja alla 18-aastasi naisi. Kütjaks ja söekandjaks (trimmeriks) oli lubatud palgata noori alates 18. eluaastast. Alla 18-aastasi võis laevale palgata ainult arstitunnistuse alusel, mis tõendas, et nende tervislik seisukord lubab sellele tööle asuda. Kord aastas pidid nad tervisliku seisundi kindlaks tegemiseks läbima kohustuslikus korras arstliku läbivaatuse.

1921. aastal toimunud 3. töökonverentsil heaks kiidetud konventsioon minimaalsest vanusest põllumajanduses töötamisel⁸⁴ vanusepiirangut töösuhte alustamiseks tegelikult ei seadnud. Pigem oli eesmärk kindlustada maal elavate laste koolikohustuse täitmine ja selle kõrval ka töökasvatus, et juba varases nooruses

⁷⁸ Töökaitse Eestis 1927. a. Tööinspektorite 1927. a aruannete kokkuvõtt. Tallinn, 1928, 14–15.

⁷⁹ C7: Minimum Age (Sea) Convention, 1920. <http://www.ilo.org/ilolex/>

⁸⁰ C16: Medical Examination of Young Persons (Sea) Convention, 1921. <http://www.ilo.org/ilolex/>

⁸¹ C15: Minimum Age (Trimmers and Stockers) Convention, 1921. <http://www.ilo.org/ilolex/>

⁸² Vt RT 1922, 104/105, 81; RT 1923, 4/5, 10.

⁸³ Vt RT 1928, 28, 145.

⁸⁴ C10: Minimum Age (Agriculture) Convention, 1921. <http://www.ilo.org/ilolex/>

omandada teadmisi ning oskusi maatöök. Konventsiooni § 1 sätestas, et alla 14-aastased võisid töötada riigi- või erapõllumajanduslikes ettevõtetes ja nende kõrvalharudes ainult väljaspool kooliaega. Töö ei tohtinud kooliskäimist segada. § 2 sätestas, et praktika saamiseks peavad õppeaeg ja tunnid olema korraldatud nii, et lastel oleks võimalik teha kergemaid põllutöid, eriti saagikoristuse ning viljalõikuse ajal. Siiski ei tohtinud õppeaeg olla lühem kui kaheksa kuud aastas.

Konventsioon sai teoks läbi ägedate vaidluste. Prantsuse delegatsioon esines avaldusega jätta põllumajandusega seotud küsimused konverentsi päevakorrast välja, sest konverentsil puudub selleks kompetents. Prantsuse valitsuse esindajate arvates polnud üldse võimalik rahvusvahelisel tasandil töötingimusi põllumajanduses reguleerida, sest need olid riigiti liiga erinevad. Vastupidiselt prantslastele toetas Briti delegatsioon põllumajandusega seotud küsimuste arutamist. Pärast viis päeva kestnud vaidlusi jõudis konverents siiski seisukohale, et põllutöölistega seonduv kuulub kindlalt konverentsi kompetentsi.⁸⁵ Selle väljenduseks oli konventsiooni ühinemise õigusest põllumajanduses⁸⁶ vastuvõtmine. Konventsioon kohaldas maatööliste tööstustööliste õigust moodustada ametiühinguid, kultuuri- ja hariduseltse. Eesti ühines konventsiooniga 1922. aastal.⁸⁷ Arutusele pandud konventsiooni projekt põllutööliste tööaja normeerimisest aga ei saanud vajalikku arvu – 2/3 – poolthääli. Siiski õnnestus konverentsil vastuvõetud resolutsiooni lülitada punkt, mis nägi ette küsimuse uut arutelu mõnel lähematest konverentsidest.⁸⁸

Eesti Riigikogu oli ILO-st ette jõudnud ja 1921. aasta novembris heaks kiitnud põllutööliste tööaja ning palgaolude korraldamise seaduse⁸⁹, mille § 3 sätestas, et alla 12-aastasi lapsi on keelatud põllutöölisteks palgata. Alla 16-aastasi võis kasutada ainult põllumajanduslikel abitöödel: karjastena väikemajapidamistes, peenarde rohimisel, loovõtmisel jt kergematel töödel. Koolikohustuslikud lapsed võisid töötada ainult koolivaheajal. Kuna kehtiv seadus sisaldas ILO konventsioonis minimaalsest vanusest põllumajanduses töötamisel sätestatud, siis polnud konventsiooni ratifitseerimisega 1922. aastal probleemi.

Naiste tervise kaitsmise seisukohalt oli tähtis 1919. aasta novembris Washingtonis ILO esimesel töökonverentsil vastuvõetud konventsioon emaduse kaitse kohta.⁹⁰ Konventsioon nägi ette tööstuses või kaubanduses töötavatele naistele kuus nädalat tasuta sünnituspuhkust ja tasuta arsti- ning ämmaemandaabi. Rinnaga last toitev ema tuli kaks korda päevas 30 minutiks töölt vabaks lasta, et last toita. Euroopa riikidest ratifitseerisid selle konventsiooni vähesed: Kreeka (1920), Bulgaaria

⁸⁵ ERA, f 957, n 11, s 792, l 16; NAUK, LAB 2/842/IL109/19/1921, 2: Report by the British government delegates.

⁸⁶ C11: Right of Association (Agriculture) Convention, 1921. <http://www.ilo.org/ilolex/>

⁸⁷ RT 1922, 104/105, 81. Tööstustööliste anti õigus moodustada ametiühinguid, kultuuri- ja teisi organisatsioone 1906. aasta 4. märtsi seadusega. Vt: Законодательные акты переходного времени. 1904–1906 гг. СПб. 1907, ст. 420–438.

⁸⁸ ERA, f 957, n 11, s 792, l 16; NAUK, LAB 2/842/IL109/19/1921, 2: Report by the British government delegates.

⁸⁹ RT 1921, 102, 194.

⁹⁰ C3: Maternity Protection Convention, 1919. <http://www.ilo.org/ilolex/>

(1922), Hispaania (1923), Läti (1926), Saksamaa (1927), Luksemburg (1928) ja Ungari (1928), kes töötasid välja ka vastavad rahvuslikud seadused.

Eesti seda konventsiooni ei ratifitseerinud, sest 1912. aastast kehtiv haiguskindlustusseadus⁹¹ sisaldas konventsiooni nõudeid. Vastavalt haiguskindlustusseadusele oli naistel õigus kuuenädalasele (kaks nädalat enne sünnitust ja neli nädalat pärast seda) tasulisele sünnituspuhkusele. Toetust maksis haigekassa tingimusel, et kassaliikme staaž sünnituse ajaks oli vähemalt kolm kuud. Eestimaa kubermangu valdavalt naistööjõudu kasutavate suuremate tekstiilitööstusettevõtete sisekorraeskirjadesse ilmusid juba 19. sajandi lõpul sätted, mis vabastasid naistöötaja tööst enne ja pärast sünnitust kuni kolmeks kuuks ning garanteerisid talle selle aja jooksul töökoha säilimise. Tõsi küll, raha selle aja eest ei makstud. Rinnaga last toitvatele emadele oli kuni lapse aastaseks saamiseni ette nähtud kaks korda päevas 30-minutiline vaheaeg lapse toitmiseks.⁹²

ILO üks mõjukamaid liikmesriike Suurbritannia ei ratifitseerinud samuti seda konventsiooni, sest Briti rahvusliku tervisekindlustuse regulatsioon, hõlmates lisaks tööstustöölisele ka transporditöölisi, õpetajaid ja teisi naistöötajate kategooriaid, oli hoopis laiem, kui ILO konventsioon seda ette nägi.⁹³

Teistsugune oli Eesti-poolne suhtumine 1935. aastal ILO töökonverentsil vastuvõetud konventsiooni naiste tööjõu kasutamise kohta allmaatöödel⁹⁴, mis keelustas naiste töö mis tahes liiki allmaatöödel. Kuigi Eestis oli naiste rakendamine allmaatöödel keelatud eelnimetatud 1924. aasta seadusega laste, alaealiste ja naiste tööaja kohta tööstusettevõtetes (§ 9), ratifitseeriti ILO konventsioon 1937. aastal.⁹⁵ Eesti otsust enese sidumiseks konventsiooniga mõjutas oluliselt see, et konventsiooni olid juba ratifitseerinud mitmed mäetööstust omavad riigid, sealhulgas Eesti jaoks suur eeskuju Suurbritannia.

TÖÖPUUDUSE VASTU VÕITLEMINE

Esimese maailmasõja päevil tekkis tööpuudus ja see oli terav probleem ka esimestel sõjajärgsetel aastatel. ILO esimesel töökonverentsil 1919. aastal Washingtonis vastuvõetud konventsioon tööpuudusest⁹⁶ oli suunatud selle probleemi leevendamisele, nähes ette meetmed, kuidas tööpuudust vähendada. Konventsioon tugines suuresti Suurbritannia 1909. aasta tööbörside seadusele, mida sooviti konventsiooni kaudu üldiseks standardiks muuta.⁹⁷ Vastavalt konventsioonile oli sellega ühinenud liikmesriikidel kohustus luua avalik tasuta töövahendusagenteeride süs-

⁹¹ Устав о промышленном труде, ст. 257–371.

⁹² VT: Eesti Ajalooarhiiv (EAA), f 206, n 1, s 157, l 36; s 189, l 133.

⁹³ Great Britain and the Washington Maternity Convention. – International Labour Office. Official Bulletin, 1921, IV, 12, 8–9.

⁹⁴ Underground Work (Women) Convention, 1935. <http://www.ilo.org/ilolex/>

⁹⁵ RT 1937, 42, 376.

⁹⁶ C2: Unemployment Convention, 1919. <http://www.ilo.org/ilolex/>

⁹⁷ Peep, V. Eesti sotsiaalpoliitilise õigusloome arengujooned 1. omariiklusajal. Argo, Tallinn, 2005, 32.

teem keskvalitsuse kontrolli all. Riikides, kus eksisteerisid kõrvuti era- ja riiklikud töövahendusagentuurid, tuli nende tegevust koordineerida. Liikmesriikidel oli kohustus saata Rahvusvahelisele Töübüroole perioodiliselt iga kolme kuu järel statistilised andmed tööpuuduse määra ja tööpuuduse vähendamiseks rakendatud abinõude kohta.

Eesti ühines selle konventsiooniga 1922. aastal.⁹⁸ Selleks ajaks olid Eestis konventsiooni sätted tegelikult täidetud: omavalitsuste juures tegutsesid töübürood, kes vahendasid töötuile tööd ja koostasid regulaarselt statistilisi aruandeid töötuse määra ning tööpuuduse vähendamiseks rakendatud abinõude kohta. Töübörside avamine Töö- ja Hoolekandeministeeriumi juhtimise ning järelevalve all oli Eestis alanud juba 1918. aasta detsembris. Seejuures juhitud Vene Ajutise Valitsuse 1. augusti 1917. aasta määrusest⁹⁹ töübörside loomise kohta. Määrus nägi ette töübörside avamise kõikide omavalitsuste juures, mille territooriumil elas vähemalt 50 000 inimest keskvalitsuse (tööministeeriumi) kontrolli all ja finantseerimisel. Töübörsi ülesanne oli registreerida nii töötajaid kui ka vabu töökohti, pidada arvestust tööjõu ja töökohtade liikumise kohta ning koguda infot tööturu seisukorrast. Registreerimine töübörsil oli vabatahtlik ja tasuta.

Esimesena alustas 19. detsembril 1918 tegevust Tallinna linnavalitsuse töübörs.¹⁰⁰ Järgmisel aastal avati töübörsid ka teistes linnades: Tartus, Kuressaares, Narvas, Valgas ja Pärnus.¹⁰¹ Andmeid töübörsides registreeritud töötute kohta hakati regulaarselt avaldama 1922. aastal, kui loodi Riigi Statistika Keskbüroo, kelle ülesannete hulka kuulus töübörside statistiliste aruannete kogumine, töötlemine ja avaldamine.

1920. aastail vahendasid lisaks omavalitsuste töübüroodele väikese tasu eest peamiselt majateenijatele tööd kolm Tallinna eravahetalituskontorit.

1928. aastal alustas tegevust spetsiaalne, ainult meremehi tasuta teenindav töübüroo. Selle avamine oli seotud ILO 1923. aasta konventsiooniga meremeestele töö muretsemise vahetalituse kohta, mille Eesti samal aastal ka ratifitseeris.¹⁰²

1934. aasta algul tegutses Eestis 31 töübörsi. Sama aasta suvel läbiviidud töübörside reformi tulemusena jäi tegutsema 17 töübörsi, mis asusid kõik linnavalitsuste juures ja teenindasid nii linna kui ka selle lähedal asuvaid maaelanikke. Töübörside reformi tingis nende madal renomee nii töötajate kui tööpakkujate hulgas eelkõige selle tõttu, et lootus töübörsi kaudu alatist tööd saada oli imeväike. Töübörside tegevus oli taandunud peamiselt töötute registreerimisele ja nende saatmisele hädaabitöödele. Töövahendamine oli jäänud täielikult tagaplaanile. Tööandjate silmis oli töübörs koht, kus registreeriti ühiskonnaheidikuid, ja seetõttu ei rutanud nad tööpakkumisi börsil registreerima.

1934. aasta reformi tulemusena hakati töübörsidel eraldi registreerima töötuid ja töökohta vahetada soovijaid ning alustati kutsenõustamisega. Loomulikult ei

⁹⁸ RT 1922, 141/142, 89.

⁹⁹ ERA, f 50, n 1, s 2631, l 104, 132.

¹⁰⁰ ERA, f 20, n 1, s 16, l 24.

¹⁰¹ ERA, f 2000, n 1, s 1226, l 2.

¹⁰² RT 1923, 4/5, 9.

toonud see üleöö kaasa tööbörside prestiiži kasvu, kuid Eesti tööbörside tegevus ühtlustati teiste Euroopa riikide tööbörside tegevusega.

Lisaks omavalitsuslikele tööbüroodele vahendasid 1930. aastate lõpul tööd ka kuus eravahetalituskontorit, neist viis Tallinnas ja üks Tartus.¹⁰³ Peamisteks klientideks olid endiselt tööd otsivad majateenijad. Nende töövahendusega tegeles 1936. aastast ka Tallinna Kristlike Noorte Naisühingu kohakuulamis- ja teadetebüroo. Tööjõuturu paremaks korraldamiseks maal loodi 1937. aasta talvel Põllutöökajade juurde tööbüroo ja kohalikud põllumeeste konventide tööbürood.¹⁰⁴

MIINIMUMPALK

Olles mures Esimese maailmasõja aastail halvenenud olukorra pärast, mis võis kaasa tuua sotsiaalse plahvatuse, väljendasid liikmesriigid juba ILO tegevuse alguspäevadel arvamust, et üheks töötingimuste reguleerimise aspektiks peab olema töötasu, mis kindlustab töölisele rahuldava elukvaliteedi.¹⁰⁵ 1920. aastatel viis ILO läbi uuringu, et saada ülevaadet, millised miinimumpalga fikseerimise süsteemid kehtivad liikmesriikides, eriti tööstuses, kus tööandjad ja töölised polnud organiseerunud või olid vähe organiseerunud. Seda probleemi arutati 1928. aasta töökonverentsil, kus võeti vastu konventsioon miinimumpalga määramise mehhanismide kohta¹⁰⁶, mis on jõus tänaseni. Palga alammäära kehtestamise mõte leidis kiiresti toetust. Mõnes riigis, kus ametiühingud olid nõrgad, fikseeris palga valitsus, teistes riikides jõuti selleni tööandjate ja töövõtjate vaheliste läbirääkimiste tulemusena ning sätestati kollektiivlepetes. Nii kehtestati 1936. aasta seadusega miinimumpalk Boliivias, Brasiilias, Bulgaarias, Guatemalas, Uus-Meremaal, Panamas, Venetsueelas ja Lõuna-Slaavias, kus tööliiskond oli nõrgalt organiseeritud.¹⁰⁷

Eestis tuli algatus alampalga määramiseks tekstiilitöösturilt, kes olid oma huvide kaitseks koondunud Üleriiklikku Tekstiilitöösturite Ühingu (ÜTÜ). Üheks tõukejõuks, miks just tekstiilitöösturite organisatsioon algatas küsimuse uuele palgakorraldusele üle minna, olid sagedased töötülid, mille põhjustas suurema palga nõudmine. Tekstiilitööstuse tööliste palgad olid ühed madalamad Eestis. Tööliste jaoks oli palgavõitlus üsna tulemuslik, sest see lõppes enamasti töövaidluste lahendamise komisjoni positiivse otsusega tööliste jaoks. Samal ajal ei eksisteerinud üleriiklikku palgastandardit, mis oleks taganud tööliste elementaarse elustandardi. Igas ettevõttes kehtis oma palgasüsteem ja sama tootmisprofiiliga ettevõtete palgatasemetes esines suuri erinevusi.

¹⁰³ **Ahelik, S.** Tööpuudusest kodanlikus Eestis. – Rmt: Eesti tööliisklassi sotsiaal-majanduslik olukord ja klassivõitlus kapitalismi ajajärgul. ENSV Teaduste Akadeemia, Tallinn, 1987, 146.

¹⁰⁴ RT 1937, 9, 72; 10, 84.

¹⁰⁵ International Labour Conference 79th Session, 1992. Minimum Wages. Wage-fixing Machinery, Application and Supervision. International Labour Office, Geneva, 1992, 1.

¹⁰⁶ C26: Minimum Wage-Fixing Machinery Convention, 1928. <http://www.ilo.org/ilolex/>

¹⁰⁷ **Mihkelson, J.** Sotsiaalpoliitilisi edusamme rahvusvahelises ulatuses. – Tööliiskojade Teataja, 1937, 5, 126.

Töötasu tõstmine tähendas töösturitele täiendavaid väljaminekuid ja tootmiskulude suurendamist, sest töötasul oli tootmiskulude struktuuris oluline koht. Tootmiskulude suurenemine mõjutas omakorda negatiivselt hinnataset ja konkurentsivõimet. Seepärast asus ühing aktiivselt tegutsema selles suunas, et töötataks välja mehhanismid miinimumpalkade kehtestamiseks. Selle küsimusega polnud Eestis ei töösturid ega ka tööliste kutseorganisatsioonid seni tegelnud. Kriisijärgsetel aastatel järjest suurenenud töötulide arv, mille peamiseks põhjuseks oli palk, sundis selle küsimusega tegelema.

Tutvunud oma lähemate naabrite palgasüsteemiga, seadis ÜTÜ eesmärgiks palgareformi läbiviimise, mille eesmärk oli tekstiiliettevõtete palgatasemete ühtlustamine piirkondlikult. ÜTÜ oli seisukohal, et nii vabrikute eneste õiglase ja terve konkurentsi kui ka tööliste elatusaseme tõusu seisukohast peab teadliku palgapoliitika eesmärgiks olema alati palgataseme ühtlustamine. Palku tuleb tasandada, täites liiga suuri auke ja ülearu teravaid tippe maha lõigates.¹⁰⁸ ÜTÜ kavatses oma palgapoliitika kujundamisel eeskujuks võtta need riigid, kus ilma riikliku vahelesegamiseta oli lahendatud miinimumpalkade kehtestamise küsimus, eelkõige aga Rootsi kui piirkondlikult ühtlustatud palkade mustermaa. Rootsis lähtuti palga kujundamisel mitmetest teguritest, nagu piirkonna elukallidus, tööpinge ja tööstusharu tehniline tase ning uuendustegevuse aste. Selleks oli välja töötatud üksikasjalik elatusmaksumusindeksite süsteem, mis oli palkade ühtlustamise aluseks ühes või teises piirkonnas. ÜTÜ soovis samasuguse süsteemi jõuda ka Eestis, sest teda ei rahuldanud kogu Eesti jaoks kehtiv üks üldine elatusmaksumusindeks, mille väljaarvutamise aluseks olid Eesti kalleima keskuse Tallinna näitajad.¹⁰⁹ Selleks otsustas juhatus koos Kaubandus-Tööstuskoja ja Eesti Vabrikantide Ühisusega pöörduda märgukirjaga Riigi Statistika Keskbüroo poole ettepanekuga välja arvutada elatusmaksumusindeksid peale Tallinna ka teiste tööstuslikult tähtsamate linnade, alevite ning maapiirkondade kohta, mis aitaksid kindlustada õiglasema palga määramist ja oleksid ühtlasi aluseks Töötulide Lahendamise Komisjonile otsuse tegemisel ja aitaksid kindlustada kogu riigis töörahu.¹¹⁰ Piirkondlike elatusmaksumusindeksite kõrval pidas ÜTÜ oluliseks tööd selles suunas, et Eestis jõutaks miinimumpalkade kehtestamisele, mis oleks üks võimalus palkade lähendamisel keskmisele tasemele. Valitsevat olukorda Eestis, kus palgatõus määrati Töötulide Lahendamise Komisjoni otsusega, pidas ÜTÜ sama ebanormaalseks kui Lätis, kus palga suurendamine toimus Majandusministeeriumi ettekirjutusega.¹¹¹

1938. aastal tegeles moodustatud palgakomisjon aktiivselt elukallidusindeksi muutumise ja toidukorvi hinna kujunemise jälgimisega ning erinevate ametialade palgatasemete temaatikaga, kaasates eksperte üksikutest tööstusettevõtetest: Riigi Statistika Keskbüroost, Konjunktuuriinstituudist ja Tartu Ülikoolist.¹¹²

¹⁰⁸ Üleriikliku Tekstiilitöösturite Ühingu (ÜTÜ) aastaraamat, I. Tallinn, 1937, 66.

¹⁰⁹ Samas, 66, 70.

¹¹⁰ ERA, f 891, n 1, s 1296, l 11.

¹¹¹ Samas, l 2.

¹¹² ERA, f 891, n 1, s 583, l 2.

1939. aastal jõuti niikaugemale, et hakati puuvillatööstuse palgatasemeid ühtlustama. Selleks moodustas ÜTÜ komisjoni, kes nii puuvillavabrikute tehnilist seisukorda, tööpinget kui ka ettevõtte asukoha piirkondlikku elatusmaksumust arvesse võttes koostas puuvillatööstuse enamiku ametialade kohta ühtse palgatabeli, mida soovitati vabrikuil palkade korrigeerimise juures arvestada.¹¹³ Uuele piirkondlikule palgasüsteemile tekstiilitööstuses kavandati üle minna 1. jaanuarist 1940.¹¹⁴ 1939. aasta septembris puhkenud Teine maailmasõda lükkas aga palgareformi teostamise edasi.

Palgaolude kujunemisele 1930. aastate lõpul aitas oluliselt kaasa ÜTÜ algatatud palgasüsteemi korrastamine. Kui 1936. aastani erines ühel ja samal erialal töötavate tööliste palk suuresti nii ettevõttes kui ka piirkondlikul tasandil, siis palgasüsteemi korrastamise tulemusena vähenesid need vahed 1930. aastate lõpuks ning liikusid keskmise poole.

TÖÖOHUTUS JA TÖÖTERVISHOID

Kahe maailmasõja vahel arutati tööohutuse temaatikat ILO töökonverentsidel vähe. Sõdadevahelisel perioodil võeti vastu ainult üks konventsioon¹¹⁵, mis käsitles tinavalge kasutamist maalritöödel. Tänu heale atmosfäärikindlusele ja roostetõrjeomadustele kaeti tinavalgega pigmenteeritud värvidega ka metallpinde nii sisekui välitööl. Tinavalge kui pigmendi kasutamise kõige suurem probleem oli selle toksilisus, mis oli tervisele ohtlik.

Konventsioon sündis läbi ägeda diskussiooni, sest siin põrkusid töösturite ja tinavalget sisaldavate värvidega töötavate tööliste huvid. Töösturite peamine argument oli, et tinavalge kasutamise keelustamise tagajärjel ootab sadu tööstusi häving ja töölisi tööpuudus. Tööliste esindajad rõhusid aga sellele, et tinavalge on maalrite tervisele kahjulik ja põhjustab mürgitust. Pika vaidluse järel nõustuti Inglise tööliste kompromissettepanekuga: keelata tinavalget sisaldavate värvide kasutamine siseruumide värvimiseks.¹¹⁶

1921. aasta lõpul töökonverentsil vastuvõetud konventsioon keelas siseruumide värvimiseks kasutada värve, mis sisaldasid tinavalget ja olid tervisele ohtlikud. Tinavalget sisaldavaid värve oli lubatud kasutada raudteejaamade ja tööstusettevõtete siseruumide maalritöödel juhul, kui selleks oli olemas kompetentse institutsiooni luba, mis oli eelnevalt tööliste ning tööandjate organisatsiooniga kooskõlastatud. Tinavalget sisaldavate värvide kasutamisel välitöödel tuli maalritel kasutada kaitsevahendeid ja spetsiaalseid tööriideid. Igal aastal pidid tinavalgega kokkupuutunud maalrid läbima arstliku kontrolli. Maalritöödele, kus kasutati tinavalget, oli alla 18-aastaste alaealiste ja naiste palkamine keelatud.

¹¹³ ÜTÜ aastaraamat, III. Tallinn, 1939, 64.

¹¹⁴ Samas.

¹¹⁵ C13: White Lead (Painting) Convention, 1921. <http://www.ilo.org/ilolex/>

¹¹⁶ ERA, f 957, n 11, s 792, l 17.

Samuti pani konventsioon riikidele kohustuse pidada arvestust tinavalgest põhjustatud haigus- ja surmajuhtumite üle.

Eesti võttis endale konventsioonist tulenevad kohustused maalrite tervisekaitse tagamiseks 1922. aastal, kui ta konventsiooni ratifitseeris.¹¹⁷

SOTSIAALKINDLUSTUS

Tööõnnetuskindlustus

Eesti Vabariik sai Tsaari-Venemaalt päranduseks nõrgalt arenenud sotsiaalkindlustussüsteemi. Eksisteeris üksnes tööõnnetus- ja haiguskindlustus, mis hõlmas vaid tööstustöölisi. 1921. aastal Riigikogus heaks kiidetud põllutöölise tööaja ja palgaolude korraldamise seadusega¹¹⁸ laienes tööõnnetuste puhuks kindlustatute ring põllutöölisega. See seadus pani tööõnnetuse korral vastutuse taluperemehele ja kohustas teda tasuma põllutöölisele tööõnnetuse läbi tekitatud kahju ning jäädava tervisekahjustuse puhul pensioni maksma. Salme Ahelik kirjutab oma raamatus, et töölisel oli kahjutasu või pensioni raske kätte saada isegi kohtuotsuse alusel. Seda põhjusel, et kohustustest vabanemiseks vormistas taluomanik fiktiivselt talu kellegi teise nimele.¹¹⁹

Seega ennetas Eesti ILO 3. töökonverentsil Genfis 1921. aastal vastuvõetud konventsiooni õnnetusjuhtumite tagajärje korvamisest põllumajanduses¹²⁰, mille eesmärk oli kõik palgalised maatöölised tööõnnetuste puhuks kindlustada. Kuna see nõue oli täidetud, siis ratifitseeris Riigikogu konventsiooni 1922. aastal.¹²¹ Mingit uut õigusakti, mis oleks käsitlenud põllutöölise kindlustamist, ei järgnenud. Alles 1936. aasta märtsis nägi ilmavalgust dekreet¹²², mille järgi kuulusid põllutöölised tööõnnetuse korral kindlustamisele riigi kulul. Samal ajal säilis ka taluomanike isiklik vastutus tööõnnetuse puhul. Vastavalt dekreedile olid taluomanikud kohustatud tööõnnetusest põhjustatud töövõimetuse esimese kahe nädala jooksul põllutöölisele arstiabi andma ja toetust maksma. Alates 15. päevast läks see kohustus üle riigile. Seoses riikliku aktsiaseltsi Eesti Metsatööstus loomisega 1937. aastal rakendati põllutöölise tööõnnetuskindlustusseadust ka metsatöölised töötavatele aktsiaseltsi töölistele. Erinevalt põllutöölisest olid metsatöölised kindlustatud ka haiguse puhuks samadel alustel kui riigiettevõtetes töötavad töölised ja ametnikud. Riigi- ja omavalitsusametnikud olid tööõnnetuse korral riiklikult kindlustatud 1924. ning 1936. aasta pensioniseaduse alusel. Alates 1929. aastast oli osa riigiettevõtetes töötavaid töölisi (raudteetöökodade töölised, avalike tööde

¹¹⁷ RT 1922, 104/105, 81.

¹¹⁸ RT 1921, 102, 194.

¹¹⁹ **Ahelik, S.** Arstiabist ja sotsiaalkindlustusest kodanlikus Eestis. Eesti Riiklik Kirjastus, Tallinn, 1964, 121.

¹²⁰ C12: Workmen's Compensation (Agriculture) Convention, 1921. <http://www.ilo.org/ilolex/>

¹²¹ RT 1922, 104–105, 81.

¹²² RT 1936, 12, 77.

osakonna ehitustöölised ja osa Riigi Sadamatehase töölisi) kindlustatud 1929. ning 1936. aasta pensioniseaduse alusel.¹²³

Seoses ILO 7. töökonverentsil (1925) vastuvõetud konventsiooni võrdsetest õigustest õnnetusjuhtumite tagajärgede hüvitamisel¹²⁴ ratifitseerimisega 1930. aasta märtsis võttis Eesti endale kohustuse kohelda nimetatud konventsiooni ratifitseerinud ILO liikmesriigi kodanikke, kes on Eestis tööõnnetuse läbi kannatanud, võrdselt oma maa kindlustatud kodanikega tööõnnetuse kahjutasu asjus.¹²⁵

Töötuskindlustus

Esimese maailmasõja järgseil aastail valitsenud massiline tööpuudus sundis iga riiki otsima abinõusid selle leevendamiseks. Töövahendamine tööbörside kaudu polnud piisav abinõu. Seetõttu käivitati paljudes riikides töötuskindlustus sundkindlustusena, et tagada töötajale töötuks jäämise korral hüvitise maksmine ehk asendussissetulek. Suurbritannia oli esimene riik, kus 1911. aastal kehtestati kohustuslik töötuskindlustus, mis esialgu hõlmas vaid kahe kõige enam kriiside käes vaevleva tööstusharu – metalli- ja ehitustööstuse – töölisi, hiljem aga laienes teistele tööliste kategooriatele. Lisaks sundkindlustusele eksisteeris vabatahtlik töötuskindlustussüsteem.¹²⁶ 1919. aastal oli Suurbritannias tööpuuduse vastu sundkindlustatud 3,7 miljonit töolist, vabatahtliku kindlustusega oli ühinenud ligi pool miljonit töolist. Suurbritannia eeskujule järgnesid Itaalia (1919), Austria (1920), Poola (1924), Bulgaaria (1925), Saksamaa (1927) ja teised riigid. 1930. aastaks oli maailma kümnes riigis kohustusliku töötuskindlustusega hõlmatud veidi üle 36 miljoni tööliste. Sundkindlustuse kõrval laienes jõudsalt vabatahtlik kindlustus, mida toetati riiklike subsideerimistega. Kui enne Esimest maailmasõda oli Suurbritannia eeskujul vabatahtlik töötuskindlustus rakendatud Belgias, Taanis, Prantsusmaal ja Norras, siis pärast sõda liitusid nende riikidega Holland, Soome, Hispaania, Tšehhoslovakkia ning Šveits. Neis üheksas riigis oli 1930. aastal töötuse vastu vabatahtlikult kindlustatud ligi 3 miljonit töolist.¹²⁷ Kriisijärgseil aastail rajasid vabatahtliku kindlustussüsteemi Kreeka ja Rootsi.¹²⁸ Norra läks aga 1939. aasta suvel vabatahtlikult kindlustussüsteemilt üle kohustuslikule töötuskindlustussüsteemile.¹²⁹

¹²³ **Ahelik, S.** Arstiabist ja sotsiaalkindlustusest, 126.

¹²⁴ C19: Equality of Treatment (Accident Compensation) Convention, 1925. <http://www.ilo.org/ilolex/>

¹²⁵ Vt RT 1930, 27, 160.

¹²⁶ **Fraser, D.** The Evolution of the British Welfare State: A History of Social Policy since the Industrial Revolution. 3rd ed. Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2003, 180; **Jones, K.** The Making of Social Policy in Britain: From the Poor Law to New Labour. Continuum, London, 2005, 81.

¹²⁷ International Labour Office. Unemployment Problems in 1931. Geneva, 1931, 60. – Rmt: Studies and Reports. Employment and Unemployment, 16; The Ministry of Labour Gazette, January–December 1931, XXXIX. London, 1932, 339.

¹²⁸ **Mihkelson, J.** Sotsiaalpoliitilisi edusamme rahvusvahelises ulatuses, 126; Economic Conditions in Sweden February, 1935. Report by H. A. N. Bluett, O. B. E. Commercial Secretary to His Majesty's Legation, Stockholm. London, 1935, 75.

¹²⁹ The World of Industry and Labour 1939. Report of the Director to the Twenty-Fifth Session of the International Labour Conference June, 1939. International Labour Office, Geneva, 1939, 58.

Eestis olid tööpuuduse vastu sundkindlustatud ainult meremehed (isikud, kes töötasid laeval), ja nemadki erijuhul: kui töötus oli põhjustatud laevaõnnetusest. Eesti võttis selle kohustuse endale 1922. aasta detsembris, kui ta ühines ILO 2. töökonverentsil 1920. aastal heaks kiidetud konventsiooniga laevaõnnetuse korral tööpuuduse eest makstava hüvitise kohta.¹³⁰ Konventsiooni 2. artikkel sätestas, et õnnetusest põhjustatud laevahuku tagajärjel töötuks jäänud meremeestele on laevaomanik kohustatud kahjutasu maksma. Toetust tuli maksta kogu perioodi eest, mil meremees töötas, kuid mitte rohkem kui kahe kuupalga ulatuses.

Ülejäänud töövõtjate töötuskindlustuseni Eesti ei jõudnud. Seda põhjusel, et valitsus ei pidanud vajalikuks töötutele hüvitise maksmist sund- või vabatahtliku kindlustuse kaudu. Valitsus oli seisukohal, et rahaline abi ei loo uut väärtust ja demoraliseerib töötuid. Eestis väljaarendatud hädaabitööde ja avalike tööde süsteem töötute ajutiseks abistamiseks on andnud häid tulemusi ning sellest loobumine rahalise toetuse kasuks ei ole otstarbekohane.¹³¹ Sellelt positsioonilt lähtudes ei toetanud Eesti valitsuse delegatsioon 1934. aastal ILO töökonverentsil töötuskindlustuse konventsiooni¹³² vastvõtmist ja ei astunud hiljem samme selle ratifitseerimiseks.

Pensionikindlustus

Vastavalt 1924. aasta pensioniseadusele hõlmas pensionikindlustus nii nagu tsaariajal üksnes riigi- ja omavalitsuse ametnikke ning õpetajaid. Alates 1929. aastast hakkas vanaduspensioni saama ka osa riigiettevõtetes töötavaid töölisi.¹³³ Suurem osa töövõtjatest oli aga vanaduspäevadeks kindlustamata. 1922. aastal Riigikogule Sotsialistliku Tööpartei rühma esitatud vanaduse, töövõimetuse ja töötaoleku vastu kinnituseadus ei leidnud töökaitsekomisjonis heakskiitu. Komisjoni arvates oli see enneaegne ja rahanappuse tõttu Eestile ka üle jõu käiv.¹³⁴ Ka mõned aastad hiljem oli võimuesindajate suhtumine samasugune. Valitsus toetas Haridus- ja Sotsiaalministeeriumi seisukohta, et tööliste laiade seni kindlustamata kategooriate kindlustamisse tuleb suhtuda väga ettevaatlikult, sest see koormab liialt ettevõtteid.¹³⁵

Arutelu pensioniga kindlustatute ringi suurendamiseks muutus aktuaalseks seoses ILO 1933. aasta konventsioonidega pensionikindlustusest tööstuses (konventsioon nr 35) ja põllumajanduses (36), invaliidsuskindlustusest ning toitjakaotuspensionist tööstuses ja põllumajanduses (37–40), ehkki Eesti neid konventsioone ei ratifitseerinud. Viljar Peep märgib oma raamatus, et 1937.–1938. aastal võeti Sotsiaalministeeriumis kurss sotsiaalkindlustussüsteemi reformimiseks. Kavas oli

¹³⁰ C8: Unemployment Indemnity (Shipwreck) Convention, 1920. <http://www.ilo.org/ilolex/>; RT 1923, 4–5, 8.

¹³¹ ERA, f 31, n 3, s 8958, l 1, 18.

¹³² C44: Unemployment Provision Convention, 1934. <http://www.ilo.org/ilolex/>

¹³³ Vt RT 1924, 123/123, 69; 1929, 33, 247; 1936, 76, 619.

¹³⁴ Vt ERA, f 80, n 1, s 981, l 4–11.

¹³⁵ ERA, f 2115, n 2, s 4, l 56.

mitte üksnes vanadus-, invaliidsus- ja toitjakaotuskindlustuse kehtestamine, vaid ka tööõnnetus- ning haiguskindlustusreform.¹³⁶ ILO konventsioonide nõuetest lähtudes koostatud seaduseelnõudest ei jõudnud parlamenti mitte ühtki.

1930. aastate lõpul tehti tööstuse ratsionaliseerimisel edusamme, millega kaasnnes töö intensiivistumine. Sellega seoses hakkasid töösturid järjest enam eelistama nooremaid töövõtjaid vanematele ja viimaseid vallandama. See omakorda tingis vajaduse välja töötada vanu töötajaid kaitsev seadus. Ehkki esialgu oli seadus mõeldud vaid tööstustöölise kaitseks, laiendas parlament seda seaduseelnõu ka kaubanduslikele ettevõtetele (jae- ja hulgimüügikauplused ning laod, importeksportärid), kus oli samuti ametis hulk eakaid töötajaid.¹³⁷

Tööstuslike ja kaubanduslike käitiste vanade töövõtjate kaitse seadus¹³⁸ jõustus 22. detsembril 1939. Seaduse järgi oli ettevõtte valdaja kohustatud töövõtjale, kes oli saanud 65-aastaseks ja selles ettevõttes töötanud vähemalt 20 aastat ning ei suutnud end enam tööga elatada, maksma vanadustoetust 15 krooni kuus või elatist natuuras kuni surmani juhul, kui tal puudusid teised sissetulekuallikad.

KOKKUVÕTE

Kahe maailmasõja vahelisel perioodil kiideti ILO töökonverentsidel heaks 67 rahvusvahelist tööstandardit, millest Eesti ratifitseeris 22 ehk kolmandiku. Seega võib väita, et Eesti ei olnud sel perioodil väga aktiivne tööstandardite ratifitseerija. Eesti ühines konventsioonidega, mis käsitlesid peamiselt tööaega, laste, alaealiste ja naiste kaitset töötamisel erinevates majandusharudes, tööpuudust ning tööohutust. Eriti usin oli Eesti rahvusvaheliste konventsioonidega ühinemisel oma liikmelisuse esimestel aastatel, kui ILO esimesel kolmel töökonverentsil 1919., 1920. ja 1921. aastal kinnitatud 16 konventsioonist ratifitseeris Riigikogu 14. See tegevus ei olnud siiski päris vabatahtlik, sest Eesti liikmeks vastuvõtmise üheks eelduseks oli kohustus ühineda nende konventsioonidega. ILO esimestest konventsioonidest jäid ratifitseerimata fundamentaalne konventsioon tööajast tööstuses ja konventsioon emaduse kaitse kohta, mis aga ei tähendanud, et neid rahvusvaheliste tööstandardite nõudeid poleks Eesti tööseadusandluses arvestatud. Hilisemal perioodil ühines Eesti vaid 8 ILO konventsiooniga.

Eesti aktsepteeris vajadust investeerida sotsiaalvaldkonda, et moderniseerida kehtivaid seadusi ja kehtestada uusi, lähtudes rahvusvahelistest tööstandarditest, kuid poliitiline ning majanduslik surve Eestis sundis tegutsema ettevaatlikult kohalike olusid arvestades. Tööandjad, kelle kaela veeretati enamik sotsiaalseaduste elluviimisega seotud kuludest, olid selliste seaduste vastu, mis lühendasid tööaega ja kehtestasid palgalise puhkuse, töötus- ning pensionikindlustuse. Tihti asus

¹³⁶ Peep, V. Eesti sotsiaalpoliitilise õigusloome, 183.

¹³⁷ Riiginõukogu stenograafilised aruanded 1939/40. I koosseis, 5. istungjärg, 1939, protokoll 62, 15. detsember.

¹³⁸ RT 1939, 116, 896.

valitsus töösturitega ühele positsioonile, mõistes, et laiahaardelised sotsiaalseadused koormavad majandust ja nõrgendavad Eesti konkurentsivõimet. Töövõtjatepoolne sotsiaalne surve oli nõrk, sest töövõtjatel puudus nende huve kaitsev tugev organisatsioon. Seetõttu puudus Eestis endas ka töövõtjate ja tööandjate vaheline koostöö, mida formaalselt demonstreeriti rahvusvahelisel tasandil – ILO töökonverentsidel. Tööandjad jäid dikteerivaks ja enda huve pealesuruvaks pooleks.

Kuigi Eesti ühines suhteliselt väheste rahvusvaheliste tööstandarditega, ei tähendanud see, et ülejäänud ILO konventsioonides sätestatud poleks üldse töösuhteid puudutavate seaduste väljatöötamisel arvestatud. Näitena võib tuua 8-tunnise tööpäeva kehtestamise 1931. aastal ja tasulise puhkuse sisseseadmise 1934. aastal tööstustöölisele ning selle laiendamise 1940. aastal kõigile töövõtjatele (v.a hooajatöölisele). 1939. aastal algasid ettevalmistused laiaulatusliku sotsiaalreformi teostamiseks. Selle käigus nähti ette kehtestada kõiki töövõtjaid hõlmav haigus-, vanadus-, invaliidsus- ja toitjakaotuskindlustus. Riigipöörde tõttu 1940. aasta juunis jäi reform teostamata. Nii nagu ILO konventsioonide hulgas oli universaalseid, kõiki töövõtjaid puudutavaid konventsioone, vähe, piirdus ka Eesti töökaitseaduste kehtivusala teatud majandusharuga: tööstuse, põllumajanduse, merenduse või kaubandusega. Eesti ratifitseeritud konventsioonide hulgas oli mitmeid merendust ja laevandust puudutavaid konventsioone. Nende sätete alusel koostatud ja Riigikogus heaks kiidetud õigusaktidega pandi alus mereõiguse arengule Eestis, mis seni oli praktiliselt puudunud. Rakendades ILO tööstandardeid aitas Eesti oma tegevusega kaasa ühelt poolt sellele, et Eesti töövõtjate töötingimused muutuksid paremateks ja et neile oleks tagatud teatud elukvaliteet, aga ka sellele, et tööstandardid muutuksid üldtunnustatuteks nii Euroopas kui kogu maailmas.

TÄNUAVALDUS

Artikkel on valminud Haridus- ja Teadusministeeriumi sihtfinantseeritava teadusteema SF0130038s09 raames.

LABOUR STANDARDS OF THE INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION AND THEIR IMPACT ON ESTONIAN LABOUR LEGISLATION BETWEEN THE TWO WORLD WARS

Maie PIHLAMÄGI

The Republic of Estonia became a member of the International Labour Organization (ILO) in October 1921. Between the two world wars the International Labour Organization approved 67 labour standards, of which 22 conventions or one third were ratified by Estonia. Thus it can be argued that Estonia was not very active on the ratification of international standards. The list of conventions approved by the Estonian Parliament included the conventions that dealt mostly with working time, protection of children and women, unemployment and safety of work.

In the early years of membership the number of conventions ratified by Estonia was rather impressive. Estonia ratified 14 conventions out of the 16 adopted by the first three international labour conferences in 1919, 1920 and 1921. This activity was not entirely voluntary, as one of the prerequisites for Estonian membership was the obligation to ratify the conventions approved by the first three labour conferences. Nevertheless, Estonia did not ratify two very important instruments – the Hours of Work (Industry) Convention (Convention 1), 1919, and Maternity Protection Convention, 1919 (Convention 3). This does not mean that provisions of these international labour standards were not taken into account in drafting Estonian national laws. Afterwards Estonia ratified only 8 ILO conventions.

Estonia accepted the need to make investments into the social sphere, in order to modernize the existing social legislation and to introduce the new laws based on international labour standards, but under the internal political and economic pressure the government had to consider social policies, which took into account local circumstances. Part of the desire to promote labour standards was absorbed by self interest. Employers opposed the laws dealing with reduction of working hours, paid vacation, old age and unemployment insurance because they were required to cover the costs of implementing the acts. The Estonian government was worried that wide-ranging social legislation would be a heavy burden on the economy as it would raise labour costs and result in Estonia's low competitiveness. Employees' social pressure was weak, because they had no strong organization to protect their interests. Therefore, in Estonia there was no cooperation between employees and employers, as formally demonstrated at the international level at the ILO labour conferences. The employers did not accept the employees as an equal partner for negotiation.

Although Estonia adopted a relatively small number of international labour standards, a lot of requirements of the rest of the international standards were taken into account in the drafting of national labour laws. For examples, in 1931 the 8-hour working day law was introduced. In 1934 the parliament adopted the law that established paid leave for the industrial workers. In 1940 the right for paid leave was extended to all employees (excluding seasonal workers). In 1939 preparations began for a large-scale social reform. Under the reform it was expected to provide all employees with sickness, old age, invalidity and survivors' insurance. The coup in June 1940 brought the reform to an end.

Among the ILO conventions there were few conventions with universal nature covering all categories of employees. The Estonian national labour legislation too covered employees of certain sectors – industry, agriculture, commerce or maritime. The conventions that Estonia ratified included a number of conventions relating to maritime and shipping activities. The legislation made under these provisions laid the foundation for the development of maritime law in Estonia, which had been seriously neglected. Implementing the ILO labour standards, Estonia promoted improvements in working conditions and quality of life and also contributed to making international labour standards general in Europe and around the world.