

RAHVUSVAHELISE TÖÖORGANISATSIOONI OSA EESTI PÕLLUMAJANDUSTÖÖLISTE TÖÖTINGIMUSTE REGULEERIMISES KAHE MAAILMASÕJA VAHEL

Maie PIHLAMÄGI

Tallinna Ülikooli ajaloo, arheoloogia ja kunstiajaloo keskus, Uus-Sadama 5a, 10151 Tallinn, Eesti;
maie.pihlamagi@tlu.ee

Kahe maailmasõja vahel Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (ILO) konverentsidel heaks kiidetud standardid ei olnud universaalsed, need ei hõlmanud kogu töötajaskonda, vaid ühe või teise sektori (tööstus, põllumajandus, kaubandus, merendus) töölisi. Iga standard oli mõeldud ühe kategooria tööliste sotsiaalse riski maandamiseks. Artiklis on käsitletud Eestis vähe uuritud ILO põllumajandustöölise töötingimustealaseid konventsioone ja soovitusi ning nende mõju Eesti põllumajandustöölise töötingimuste parendamisele ja Eesti õigusaktide vastavust rahvusvahelistele standarditele.

ILO KONVENTSIOONID JA SOOVITUSED PÕLLUMAJANDUSES TÖÖTAVATE PALGATÖÖLISTE TÖÖTINGIMUSTE KOHTA

Rahvusvaheline Tööorganisatsioon (ILO) seadis oma asutamisest peale eesmärgiks sotsiaalse rahu tagamiseks maailmas parendada ja ühtlustada erinevate riikide töötajate töötingimusi, koostades ning heaks kiites konverentsidel konventsioone (standardeid), millega ühinemine oli liikmesriikidele kohustuslik. Lisaks konventsioonidele võeti pea igal ILO konverentsil vastu soovitusi, mis sisaldasid üldisi põhimõtteid ja reegleid, aitamaks sotsiaalsete riskide maandamiseks parendada töötajate töötingimusi ning kindlustuskeeme laiendada. Ehkki soovitused ei olnud kohustusliku iseloomuga, lootsid ILO juhtivorganid Haldusnõukogu ja Rahvusvaheline Tööstusbüroo, et liikmesriigid arvestavad nendega oma õigusaktide koostamisel ning sotsiaalpoliitika elluviimisel. Konventsioonid käsitlesid peamiselt töötingimusi tööstuses, teiste tööalade töötingimuste kohta koostati konventsioone vähe. See oli ka mõistetav, sest just tööstustöölised olid need, kes kõige enam ohustasid sotsiaalset rahu: nende rahulolematuse raskete töötingimus-

tega põhjustas streike ja väljaastumisi, Venemaal viis see isegi revolutsioonini. Teisalt püüdsid arenenud tööstusriigid survestada konverentsi delegaate, et nad uute töövaldkondade reguleerimise asemel kiidaksid heaks konventsioone, mis kujutasid endast arenenud tööstusriikides juba ellu viidud reformide üldistamist.¹

Arvestades maailmas valitseva majandus- ja rahanduskriisiga, seadis ILO esimestel sõjajärgsetel aastatel prioriteediks tööstustöölise tööaja ning teiste töötajate aspektide reguleerimise.² Nii arutati 1. ILO konverentsil 1919 Washingtonis vaid tööstustöölise töötajate küsimusi. Kuna Rahvusvahelise Tööorganisatsiooniga olid liitunud mitte ainult tööstusriigid, vaid ka agraarriigid, soovisid viimased, et rahvusvahelisel tasandil reguleeritaks ka põllumajandustöölise töötajate küsimusi, ja tegid konverentsile vastava ettepaneku. See kiideti 42 poolthäälega (14 vastuhäälet) heaks.³

Vastavalt sellele otsusele lülitati ILO Haldusnõukogu põllumajandustöölisega seotud temaatika 1921. aasta oktoobrisse kavandatud 3. ILO konverentsi päevakorda. Kavandatud oli Washingtonis 1. ILO konverentsil heaks kiidetud tööstustöölise töötajate küsimusi käsitlevaid konventsioone tööpäeva pikkuse, tööpuuduse ja emade ning laste kaitse kohta laiendada põllumajandustöölisele, arutada põllumajandusliku hariduse küsimusi, põllumajandustöölise elamistingimusi ja ühinemisõigust seltsidesse, liitudesse ning ühingutesse ja kindlustamist tööõnnetuse, haiguse, invaliidisuse ning vanaduse puhuks.

Šveitsi valitsus, kes oli hääletanud selle vastu, et ILO konverentsidel käsitletakse põllumajandustöölise töötajate küsimusi, saatis 1921. aasta jaanuari algul Haldusnõukogule kirja, milles juhtis tähelepanu raskustele, mis tekivad põllumajandustöölise töötajate küsimuste rahvusvahelisel reguleerimisel riikides valitsevate väga erinevate põllumajandusolude tõttu, ja tegi ettepaneku põllumajandusega seotud küsimused päevakorrast maha võtta või vähemalt nende arutamine edasi lükata. Prantsuse valitsus mitte ainult ei toetanud Šveitsi valitsuse seisukohta, vaid seadis 1921. aasta oktoobris Rahvusvahelisele Tööbüroole saadetud memorandumis kahtluse alla põllumajanduse valdkonnaga seotud küsimuste kuulamise ILO konverentsi kompetentsi.⁴

Haldusnõukogu jättis päevakorra muutmata, millega prantslased ei leppinud. 25. oktoobril 1921 Genfis alanud 3. ILO konverentsi päevakorra kinnitamisel tegi Prantsuse valitsuse esindaja ettepaneku põllumajandustöölisega seonduv päeva-

¹ **Jouhaux, L.** The work of the Geneva Conference. – The International Labour Review, 2013, 152, S1. Special Supplement: The International Labour Review and the ILO: Milestones in a Shared History, 15.

² **Rodgers, G. jt.** The International Labour Organization and the Quest for Social Justice, 1919–2009. International Labour Office. ILO, Geneva, 2009, 141.

³ International Labor Conference. First Annual Meeting October 29, 1919 – November 29, 1919. Government Printing Office, Washington D.C., U.S.A., 1920, 198, 199.

⁴ Permanent Court of International Justice. First (Ordinary) Session: Competence of the International Labour Organization in regard to International Regulation of the Conditions of Labour of Persons Employed in Agriculture. Advisory Opinion. http://www.worldcourts.com/pcij/eng/decisions/1922.08.12_ILC_competence1.htm

korrast välja jätta, korrates Haldusnõukogule saadetud memorandumis esitatud seisukohti.⁵ Peale pikki vaidlusi jõudsid konverentsi delegaadid hääletuse tulemusena (74 poolt, 20 vastu) siiski otsusele, et põllumajandustöölise töötingimuste parendamine kuulub konverentsi kompetentsi. Põllutöölise töötaja normeerimise küsimused, mis päevakorra kinnitamisel ei saanud nõutavat 2/3 poolthääli, jäeti seekord päevakorrast välja, kuid konverentsi lõpul vastuvõetud resolutsioonis fikseeriti, et selle küsimuse arutelu juurde pöördutakse tagasi ühel lähematest konverentsidest.⁶

Prantsusmaa delegatsiooni liige Léon Jouhaux märgib oma ülevaates 3. ILO konverentsi kohta, et sel konverentsil kujunes selgelt välja kaks vastandlikku poolt: palgatöölised, kes soovisid ILO põhikirjas sätestatud sotsiaalse õigluse miinimumstandardite elluviimist, ja vastaspoolena tööandjad ja osa valitsuste esindajaid, kes püüdsid palgatöölisi neist õigustest ning garantiidest ilma jätta.⁷ Vaatamata erimeelsustele päevakorra suhtes ja ägedatele vaidlustele mitmete küsimuste üle, suudeti lõpuks siiski kokkuleppeni jõuda ja heaks kiita kolm põllumajandustöölise töötingimusi käsitlevat konventsiooni ning seitse soovitusi.

Ettearvatult võeti esimesena vastu konventsioon, mis kaitses lapsi. Konventsioon alaealiste minimaalsest vanusest põllumajandustöödel⁸ keelas alla 14-aastaste koolikohustuslike laste (välja arvatud põllumajanduskoolides õppivad lapsed) rakendamise põllumajanduslikel töödel õppetööks ettenähtud tundide ajal. Väljaspool koolitunde võisid nad töötada tingimusel, et töötamine ei sega õppetöös edasijõudmist. Konventsiooni § 2 sätestas, et laste ettevalmistamiseks tulevasteks põllumajanduslikeks elukutseteks võiksid koolitunnid ja õppeperiood olla reguleeritud selliselt, et lastel oleks võimalik teha kergemaid põllutöid, eriti saagikoristusajal, kuid õppetöö kestus ei tohi olla lühem kui kaheksa kuud aastas.⁹ Konventsioon ei määratlenud, millisest vanusest alates võis lapsi põllutöödele palgata.

Konventsioon põllutöölise ühinemisõiguse kohta¹⁰ kohustas ILO liikmesriike tagama põllumajanduses töötavatele palgatöölisele tööstustöölisega võrdsed õigused ühineda seltsidesse, ühingutesse ja koalitsioonidesse ning muutma kõiki õigusakte, mis neid õigusi piiravad.

Põllumajandustöölise sotsiaalkindlustust käsitleva konventsioonini jõuti pärast ägedaid vaidlusi. Eesti valitsuse esindajana konverentsil osalenud Voldemar Grohmann märgib oma aruandes, et kõige ägedamalt vaieldi selle üle, milliseid sotsiaalkindlustuse liike (tööõnnetus-, haigus-, invaliidsus- ja vanaduskindlustus) põllumajandustöölise suhtes rakendada ja mis liiki dokument – konventsioon või

⁵ Riigiarhiiv (ERA), f 1624, n 1, s 45, 16.

⁶ ERA, f 1624, n 1, s 45, 16.

⁷ **Jouhaux, L.** The work of the Geneva Conference, 16.

⁸ C10: Minimum Age (Agriculture) Convention, 1921. http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312155:NO

⁹ ERA, f 1624, n 1, s 45, 16p.

¹⁰ C11: Right of Association (Agriculture) Convention, 1921. http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312156:NO

soovitus – vastu võtta. Lapseootel olevate naiste ja noorte emade kaitsmise küsimuses arutleti samuti valjuhäälselt selle üle, kas vormistada selle kohta konventsioon või soovitus. Tööliste esindajad toetasid konventsiooni vastuvõtmist, suurem osa valitsuste ja tööandjate esindajatest aga soovitus vastuvõtmist, sest neid hirmutasid suured väljaminekud, mis konventsiooniga ühinemise korral kaasnenuksid.¹¹

Hääletuse tulemusena võeti lõpuks vastu konventsioon¹² vaid ühe kindlustusliigi – tööõnnetuskindlustuse kohta. Konventsioon kohustas liikmesriike laiendada kõigile põllumajandustöölisele kehtivaid õigusakte ja regulatsioone, mis nägid ette hüvitise maksmist tööõnnetuste puhul. Teiste kindlustusliikide osas võeti vastu aga soovitus „Sotsiaalkindlustuse kohta põllumajanduses“¹³. Selles soovitati liikmesriikidel laiendada tööstuses ja kaubanduses töötavatele palgatöölisele kehtivaid kindlustusliike: haigus-, invaliidsus- ja vanaduskindlustust ning teisi kindlustusliike sotsiaalsete riskide maandamiseks ka põllumajandustöölisele.

Vaidlused noorte emade kaitse üle lõppesid samuti soovitus¹⁴ heakskiitmisega. Soovitus soovitati laiendada põllumajanduses töötavatele naistele ILO 1919. aasta konventsiooni emaduse kaitse kohta, mis kohustas liikmesriike kehtestama õigusaktidega tööstuses ja kaubanduses töötavatele naistele kuus nädalat tasuta sünnituspuhkust ning osutama tasuta arsti- ja ämmaemandaabi.

Põllumajandustöölise tööaja reguleerimine, mis 3. ILO konverentsi päevakorrast maha hääletati, leidis siiski osaliselt käsitlemist, seda laste, noorte ja naiste kaitsmise osas. Soovitus laste ja noorte öötöö kohta põllumajanduses¹⁵ soovitati liikmesriikidel reguleerida kasvava organismi vajadusi arvestades alla 14-aastaste öötööd selliselt, et nende öise puhkeaja kestus oleks vähemalt kümme ning 14–16-aastaste alaealiste puhkeage vähemalt üheksa järjestikust tundi. Naiste öötööd põllumajanduses puudutavas soovitus¹⁶ soovitati anda naistele sarnaselt 14–16-aastastele alaealistele öisel ajal vähemalt üheksa tundi järjestikust puhkeagea.

Konverentsil arutati veel teisigi põllumajandustöölise töötingimusi ja võeti nende kohta vastu soovitus, et liikmesriigid nendega arvestavad.

Soovitus põllumajandusliku kutsehariduse edendamise kohta¹⁷ soovitati liikmesriikidel arendada põllumajanduslike erialade õpet ja teha õppimine kätte-

¹¹ ERA, f 1624, n 1, s 145, l 8p.

¹² C12: Workmens' Compensation (Agriculture) Convention, 1921. http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312157:NO

¹³ R17: Social Insurance (Agriculture) Recommendation, 1921. http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312355:NO

¹⁴ R12: Maternity Protection (Agriculture) Recommendation, 1921. http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312350:NO

¹⁵ R14: Night Work of Children and Young Persons (Agriculture) Recommendation, 1921. http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312352:NO

¹⁶ R13: Night Work of Women (Agriculture) Recommendation, 1921. www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312351:NO

¹⁷ R15: Vocational Education (Agriculture) Recommendation, 1921. http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312353:NO

saadavaks kõigile palgatöölisele samadel tingimustel mis teistele põllumajanduses ametis olevatele isikutele. Soovitus¹⁸ tööpuuduse ennetamise kohta põllumajanduses soovitati liikmesriikidel arendada põllumajandust, võttes kasutusele uued tehnilised meetodid maaharimises, et muuta maa viljakamaks ja rohkem saaki andvaks; arendada uusi maaharimissüsteeme maa intensiivsemaks kasutamiseks; arendada sisekolonisatsiooni; muuta ajutise iseloomuga tööd töötutele kättesaadavaks, tehes neile töökohale sõiduks sõidusoodustusi; korraldada abitöid hooajaliste töötute jaoks; soodustada põllutöölise ühistute loomist maaharimiseks, maaostuks või maarentimiseks ja toetada nende tegevust; suurendada laene neile ühistutele.

Vahemärkusena olgu öeldud, et osa soovitusel väljapakutud abinõudest põllumajanduse arendamiseks on äratuntavad Eestis 1935. aastal väljatöötatud majanduse arengukava põllumajandust käsitlevas osas, mille tõttu võib oletada, et osa ideid saadi nendest soovitustest.

Soovitusel põllumajandustöölise elamistingimuste kohta¹⁹ soovitati liikmesriikidel reguleerida põllumajandustöölise elamistingimusi õigusaktidega, arvestades kliimatilisi ja teisi maaelu mõjutavaid tegureid, konsulteerides eelnevalt tööandjate ning palgatöölise organisatsioonidega. Kõik põllumajandustöölised soovitati varustada eluruumidega, mis on köetavad ja varustatud pesemisriistadega; eri soost vallalistele töölisele tuli ette näha eraldi magamistoad ja igal töölisel pidi olema oma voodi. Palgatöölise ööbimispaigana keelati kasutada loomatalle, heinaküüne ja loomalautu.

Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni värske liikmena (alates 1921) püüdis Eesti oma liikmekohuseid kohusetundlikult täita ja ühineda rahvusvaheliste konventsioonidega ettenähtud tähtajal: 18 kuu jooksul konverentsi lõppemisest arvates. Konventsioonide ratifitseerimise seaduse eelnõu valmistas ette töö- ja hoolekandeministerium, kes esitas selle 1922. aasta aprilli lõpul valitsusele heakskiitmiseks.

Valitsus soovis enne seaduseelnõu heakskiitmist ja riigikogule esitamist ära kuulata ekspertide arvamused konventsioonidega ühinemise osas. Selleks moodustati 3. mail 1922 valitsuskomisjon koosseisus töö- ja hoolekandeminister (komisjoni esimees), välisminister, kohtuminister, põllutööminister ning kaubandus-tööstusminister.²⁰ Komisjoni liikmed, välja arvatud kaubandus-tööstusminister Juhan Kukk, toetasid konventsioonidega ühinemist, sest Eesti õigusaktides oli enamik nõuetest juba sätestatud. Tõsi küll, toetudes rahvusvahelisele õigusele soovisid nad, et konventsioon põllumajandustöödele lubatavate laste vanuse alam-määra kohta ratifitseeritakse ilma konventsiooni 2. artikli viimase lause osata, mis ütles, et õppetöö kestuseks peab olema vähemalt kaheksa kuud kalendriaastas. Lause osa väljajätmist põhjendasid nad sellega, et Eestis on õppetöö kestus

¹⁸ R11: Unemployment (Agriculture) Recommendation, 1921. http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312349:NO

¹⁹ R16: Living-in Conditions (Agriculture) Recommendation, 1921. http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312354:NO

²⁰ ERA, f 31, n 3, s 5259, l 1, 33.

tavaliselt lühem.²¹ J. Kukk jäi konventsioonide ratifitseerimise osas eriarvamusele, pidades seda rutakaks, sest ükski konverentsil osalenud riik polnud nendega veel ühinenud.²²

Toetudes komisjoni soovitusel esitas valitsus riigikogule vastuvõtmiseks kõigi kolme konventsiooni kinnitamise seaduseelnõu.²³ Seaduseelnõu arutelu kulges ilma suuremate diskussioonideta. 29. juunil 1922 kiitis riigikogu Eesti ühinemise eelnimetatud kolme põllumajandustöölisi puudutava konventsiooniga heaks.²⁴

Samal ajal kui Eestis toimus põllumajandustöölisi puudutavate konventsioonidega ühinemise ettevalmistamine, pöördusid ILO liikmesriigid Prantsusmaa, Itaalia ja Rootsi ning mitmed rahvusvahelised agraarorganisatsioonid 1922. aasta algul Rahvasteliidu Alalise Rahvusvahelise Kohtu poole hinnangu saamiseks, kas Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni kompetentsi kuulub põllumajandustööliste töötingimuste reguleerimine, et lõpetada liikmesriikide vaidlused selle küsimuse üle. Arutanud küsimust põhjalikult, jõudis kohus sama aasta augustis seisukohale, et põllumajandustöötajate töötingimuste reguleerimine kuulub Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni kompetentsi.²⁵ Sellega oli ILO kompetentsi ulatuse küsimus selge vastuse saanud.

1925. aastal kavandas 7. ILO konverents sotsiaalkindlustuse arengukava, milles oli prioriteediks haiguskindlustus. Arengukava eesmärk oli laiendada liikmesriikides sotsiaalkindlustusskeeme, et maandada erinevaid majanduslikke riske ja tagada töötajate toimetulek ajutise töövõimetuse ajaks, samuti vähendada rahvusvahelist konkurentsi maailmaturul, sest riikidel, kes ei kulutanud raha töötajate sotsiaalseks kaitseks, oli teiste ees konkurentsieelis: nende tootmiskulud olid sotsiaalkulutuste võrra väiksemad ja seetõttu võisid nad oma toodangut odavamalt müüa.²⁶

25. maist kuni 16. juunini 1927 toimunud 10. ILO konverentsi päevakorda oligi lülitatud haiguskindlustus. Konverentsi ettevalmistamise käigus tuli liikmesriikidel vastata Rahvusvahelise Tööbüroo koostatud küsimustikule haiguskindlustuse kohta, et bürool oleks liikmesriikide seisukohtadest selles küsimuses selge ülevaade. Eesti valitsus küsis enne vastuse koostamist arvamust Eesti Haigekassade Liidult ja tööandjate organisatsioonidelt: kaubandus-tööstuskojalt ja vabrikantide ühisuselt. Eesti Haigekassade Liit toetas kõigi palgatöölise kohustuslikku kindlustamist haiguse puhuks. Kaubandus-tööstuskoja ja vabrikantide ühisuse ühine seisukoht oli, et kõigi palgatöölise kohustuslik kindlustamine haiguse puhuks oleks Eesti geograafilisi, kultuurilisi ja poliitilisi olusid arvestades raskesti teostatav ning seetõttu ei peaks haiguskindlustus laienema põllutöölisele ja majateenijatele

²¹ ERA, f 31, n 3, s 5259, 1 35p.

²² ERA, f 31, n 3, s 5259, 1 35, 35p.

²³ ERA, f 31, n 3, s 5259, 1 40.

²⁴ I Riigikogu. VII istungjärk 1922, protokoll nr 141, 29. juuni, veerg 479–480.

²⁵ Vt Permanent Court of International Justice. First (Ordinary) Session: Competence of the International Labour Organization in regard to International Regulation of the Conditions of Labour of Persons Employed in Agriculture. Advisory Opinion. http://www.worldcourts.com/pcij/eng/decisions/1922.08.12_ILC_competence1.htm

²⁶ **Rodgers, G. jt.** The International Labour Organization and the Quest for Social Justice, 1919–2009, 143.

maal, meremeestele, kõrgepalgalistele töölistele, kodutöötajatele, pereliikmetele ning üle 60-aastastele töötajatele. Nad juhtisid tähelepanu sellele, et Eesti maapiirkondade hõreasustuse tõttu ei ole arstiabi igal pool kättesaadav ja ka haigekassa tegevust oleks raske kontrollida, haigekassa ülalpidamiskulud oleksid põllupidajatele aga liialt koormavad. Samuti avaldasid nad kahtlust, kas rahvusvahelist konventsiooni kõigi palgatöölise kohustusliku haiguskindlustuse kohta on üldse võimalik maksta panna, toonitades põllumajanduse erisust teiste tegevusaladega võrreldes. Nad pidasid õiglaseks, kui haiguskindlustuse väljamakseteks vajalikud rahalised vahendid tuleksid maksudena võrdselt kindlustatutelt ja tööandjalt, mitte aga riigieelarvest.²⁷ Nad polnud Eesti Haigekassade Liiduga ühel meel ka kindlustusasutuste juhtimise suhtes. Eesti Haigekassade Liit arvas, et kindlustusasutust peaks juhtima kindlustatute seast valitud esindajad, tööandjate esindused aga soovisid, et lisaks kindlustatute esindajatele osaleksid juhtimises ka tööandjate esindajad. Konventsioonile eelistasid nad soovitusel vastuvõtmist.²⁸

Nende arvamuste alusel seadis Eesti valitsus kokku oma vastused Rahvusvahelise Tööstus- ja Tööhõivebüroo küsimustikule. Valitsus pidas palgatöölise kohustusliku haiguskindlustust üldiselt õiglaseks ideeks, kuid ei näinud võimalust Eestis sisse seada kohustuslik haiguskindlustus põllutöölise ja majateenijate jaoks maal, kus eksisteerisid linnaga võrreldes eritingimused. Eestis olid taludesse palgatud töölised praktiliselt taluomanike leibkonna osaks, elades taluomanikega ühistes eluruumides ja jagades toiduresse. Et suurem osa palgast maksti töölistele välja naturaaltasuna, oli valitsuse arvates kindlustusmaksu raske välja arvutada ja arstiabi kättesaadavaks muuta, sest paljud talud asusid kümnete kilomeetrite kaugusel arstide ning apteekide asukohast, telefone oli aga taludes harva. Küll aga toetas valitsus linnades töötavate majateenijate kindlustamist haiguse puhuks samadel tingimustel tööstus- ja mäetöölisega.²⁹

Kõigi palgatöölise kohustusliku kindlustamist haiguse puhuks ei toetanud ka mitmed teised riigid. Kuna põllumajanduses töötavate palgatöölise töötamise arutamine ILO konverentsidel oli algusest peale olnud hell teema, kartis Rahvusvaheline Tööstus- ja Tööhõivebüroo, et lülitades konverentsi päevakorda kõiki palgatöölise hõlmava haiguskindlustuse konventsiooni kinnitamise, võib see hääletusel hoopis läbi kukkuda.³⁰ Seetõttu esitas Rahvusvaheline Tööstus- ja Tööhõivebüroo konverentsile arutamiseks ja heakskiitmiseks kaks sisult sarnast kohustusliku haiguskindlustuse konventsiooni eelnõu. Esimene neist käsitles tööstus- ja kaubandustöötajate, kodutöölise ja majateenijate haiguskindlustust ning teine põllumajandustöölise haiguskindlustust.

Genfi 10. ILO konverentsi tööst sõitis osa võtma Eesti delegatsioon koosseisus: Eesti saadik Roomas Karl Tofer ja töö- ja hoolekandeministeeriumi töökaitse

²⁷ ERA, f 2000, n 1, s 1413, pagineerimata: Kaubandus-Tööstuskoja kiri töö- ja hoolekandeministeeriumile, 18.11.1926; Eesti Vabrikantide Ühisuse kiri töö- ja hoolekandeministeeriumile, 4.11.1926.

²⁸ ERA, f 2000, n 1, s 1413, pagineerimata: vastused rahvusvahelise tööstus- ja tööhõivebüroo küsimustikule haiguskindlustuse kohta, 20.11.1926.

²⁹ ERA, f 31, n 3, s 5274, l 18, 18p.

³⁰ ERA, f 2000, n 1, s 1413, l 32.

ja sotsiaalkindlustuse osakonna direktor Johannes Sonin valitsuse esindajatena, insener Konrad Mauritz tööandjate esindajana ning Joosep Rukki tööliste esindajana.³¹ Enne delegaatide ärasõitu soovitas töö- ja hoolekandeminister Jaan Masing valitsusel anda valitsust esindavatele delegaatidele juhised konverentsil hääletamiseks.³² Valitsus otsustas oma 10. mai 1927. aasta istungil nõustuda töö- ja hoolekandeministri ettepanekuga, soovitades valitsuse esindajatel hääletada tööstus- ja kaubandusettevõtete tööliste ja kodu- ning majateenijate haiguskindlustuse konventsiooni poolt, vaatamata sellele et Eesti majanduslik olukord ei võimaldanud lähiajal seda konventsiooni³³ kaubandustöötajate ja teenijate suhtes maksma panna; põllutööliste haiguskindlustuse osas teha aga ettepanek piirduda soovitusel, sest põllutööliste haiguskindlustus ei ole teostatav.³⁴

Kartused põllumajandustöötajate haiguskindlustuse konventsiooni eelnõu läbikukkumisest ei õigustanud end. Konventsiooni poolt hääletas 72 konverentsi delegaati, nende hulgas Eesti töölisdelegaat Joosep Rukki.³⁵ Konventsiooni vastuvõtmiseks vajalikud hääled saadi kokku, sest lisaks töölisdelegaatidele andsid oma poolthääle ka nende riikide tööandjate ja valitsuse esindajad, kus põllumajanduses töötavad palgatöölised olid haiguse puhuks kindlustatud.³⁶

Konventsioon põllumajandustööliste haiguskindlustuse kohta³⁷ nägi ette põllumajanduses töötavate palgatööliste kohustusliku kindlustamise haiguse puhuks. Erand tehti Soomele, kes võis loobuda konventsiooni nõuete rakendamisest väikese elanike arvuga hõreasustuspiirkondades. Konventsioon jättis liikmesriikidele õiguse teha oma rahvuslikus seadusandluses kindlustuskohustuste suhtes erandeid: jätta kindlustamata juhu-, kõrval- ja ajutistel töodel töötavad palgatöölised, kõrgepalgalised tööliste, naturaalpalka saavad töölised ning töölised, kes mõne teise seaduse alusel said haigushüvitist ja arstiabi võrdväärset konventsiooni tingimustega. Konventsioon nägi ette maksta kindlustatule haigusest tingitud ajutise töövõimetuse korral haigushüvitist vähemalt esimese 26 töövõimetuse nädala vältel (hüvitise maksmine võis alata ka 2. või 3. päevast) ja osutada tasuta arstiabi. Konventsiooni kohaselt võis rahvuslikus seadusandluses ette näha tasuta arstiabi osutamise ka kindlustatu ülalpeetavatele perekonnaliikmetele. Haiguskindlustuse korraldamiseks ja juhtimiseks tuli luua autonoomsed kasumit mittetaotlevad asutused, mille administratiivset ning finantstegevust kontrollivad avaliku võimu organid. Kindlustatud olid kohustatud osalema kindlustusasutuste juhtimises rahvuslikus seadusandluses määratud tingimustel. Haiguskindlustust võis juhtida ka riik juhul, kui autonoomsete kindlustusasutuste loomine oli raskendatud või võimatu töö-

³¹ ERA, f 31, n 3, s 5274, 13, 16.

³² ERA, f 31, n 3, s 5274, 13, 16, 17.

³³ Tööstustöölised olid haiguse puhuks kindlustatud alates 1912. aastast.

³⁴ ERA, f 31, n 3, s 5274, 132.

³⁵ International Labour Conference. Tenth Session, Geneva 1927. International Labour Office, Geneva, 1927, 327.

³⁶ ERA, f 2000, n 1, s 1413, 133.

³⁷ C25: Sickness Insurance (Agriculture) Convention, 1927. http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312170:NO

andjate ja tööliste kutseorganisatsioonide puudumise tõttu. Kindlustatud ja nende tööandjad pidid panustama haiguskindlustuse rahaliste ressursside moodustamisse.

Lisaks konventsioonidele haiguskindlustuse kohta kiideti heaks ka üldine soovitus haiguskindlustuse kohta³⁸, mis sisaldas põhimõtteid, kuidas haiguskindlustust otstarbekalt korraldada ja et see oleks õiglane ning mõjus. Nii soovitati haiguskindlustusega hõlmata kõigi tegevusalade töölepingu alusel töötavad töölised ja siduda haigustoetuse suurus kindlustatu palgaga; maksta toetust suuruses, mis võimaldab kiirendada haige paranemist; maksta haigushüvitist vähemalt töövõimetuse esimese 26 nädala jooksul, tõsiste ja pikemaajaliste haiguste puhul kuni aasta; tasuda haigusest põhjustatud surma korral lähedastele matusekulud, kui neid ei kaeta mõnest teisest kindlustusliigist; osutada kindlustatule tasuta arstiabi ja ravi, võimaldada arstirohtusid ning terapeutilisi vahendeid raviperioodi jooksul; osutada võimaluse korral tasuta arstiabi kindlustatu pereliikmetele; propageerida kindlustusasutuste kaudu tervishoiureegleid haiguste ennetamiseks tööliste seas; juhtida kindlustusasutusi avaliku võimu kontrolli all omavalitsuse põhimõtete järgi; moodustada kindlustushüvitiste maksmiseks kindlustatu ja tööandja maksudest kindlustusfond, millele juurdemakseid võib teha avalikest fondidest.

Et Eesti valitsus oli juba oma vastuses küsimustikele välja öelnud, et ei pea võimalikuks rakendada Eestis põllumajandustöölise haiguskindlustust, võeti 5. veebruari 1930. aasta valitsuse kabinetistiingil haridus- ja sotsiaalministri ettepanekul vastu otsus konventsiooniga mitte ühineda, vaid esitada see riigikogule teadmiseks võtmiseks.³⁹ Oli päris selge, et seda otsust mõjutas ka ülemaailmne majanduskriis, mis sundis valitsust ranget kokkuhoiupoliitikat rakendama, sotsiaalkulude suurendamine ei tulnud kõne alla. Riigikogu sotsiaalkomisjon oli samal seisukohal, esitades 4. aprillil 1930 riigikogu täiskogule konventsiooni teadmiseks võtmiseks.⁴⁰

Teisalt suurendas aga ülemaailmsest majanduskriisist tingitud massiline tööpuudus just vajadust rakendada töötajate toimetulekuks erinevaid sotsiaalkindlustuse skeeme: vanadus-, töötus-, invaliidsus- ja toitjakaotuskindlustust. Selles suunas ILO ka tegutses.

8.–30. juunini 1933 Genfis toimunud 17. ILO konverentsi võib tinglikult sotsiaalkindlustuse konverentsiks nimetada, sest seitsmest vastuvõetud konventsioonist kuus käsitlesid sotsiaalkindlustust, kolm tööstustöölise ja kolm põllumajandustöölise sotsiaalkindlustust: vanadus-, invaliidsus- ja toitjakaotuskindlustust.

Konventsioon põllumajanduses töötavate palgaliste vanaduskindlustuse kohta⁴¹ kohustas konventsiooniga ühinenud liikmesriike sisse seadma põllumajandustöötajate, sh majateenijate kohustusliku vanaduskindlustuse. Kindlustatul oli õigus vanaduspensioni saada, kui ta oli vanaduspensioniiikka jõudnud. Konventsiooni

³⁸ R29: Sickness Insurance Recommendation, 1927. http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312367:NO

³⁹ ERA, f 31, n 3, s 5158, l 39.

⁴⁰ IV Riigikogu, III istungjärk 1930, protokoll nr 48, 4. aprill, 903–907.

⁴¹ C36: Old-Age Insurance (Agriculture) Convention, 1933. http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312181:NO

kohaselt määrati vanaduspensioni saamiseks vajalik iga, mis pidi algama enne 65. eluaastat, kindlaks rahvusliku õigusaktiga. Kindlustuskapitali moodustamisest tuli osa võtta nii kindlustatul kui ka tema tööandjal. Kindlustust pidid juhtima kasumit mittetaotlevad asutused, mis olid loodud kas avalike võimude poolt, või avalikud kindlustusfondid. Konventsioon lubas liikmesriikidel teha rahvuslike õigusaktidega erandeid kindlustuskohustuse suhtes, sealhulgas kõrgepalgalistele, naturaaltasu saajatele, invaliidsus- või vanaduspensioni saajatele ja kõrval- ning juhutoid tegevatele töölistele.

Konventsioon põllumajanduses töötavate palgaliste invaliidsuskindlustuse kohta⁴² kohustas liikmesriike sisse seadma põllumajanduses töötavate palgatöölise, sealhulgas majateenijate kohustusliku invaliidsuskindlustuse. Konventsiooniga liikmesriikidele lubatud erandid kindlustuskohustuse suhtes olid samad mis eelmises konventsioonis, nii nagu ka nõuded kindlustatutele ja tööandjatele kindlustusmaksu kehtestamise ning kindlustusasutuse juhtimise kohta.

Konventsioon kohustuslikust toitjakaotuskindlustusest põllumajanduses⁴³ hõlmas samuti kõiki põllumajandustöölisi, sealhulgas majateenijaid, ja selle eesmärk oli tagada toitjakaotuse puhul lesele ja orbudele rahaline tugi (toitjakaotuspension). Lesestunud naisele võis määrata toitjakaotuspensioni juhul, kui ta oli ületanud kindlaksmääratud vanuse või kui ta oli invaliid. Igal vähemalt 14-aastaselt lapsel oli õigus saada pensioni, mille suuruse võis määrata kas kindla summana või teatud protsendina kindlustatu palgast.

Konventsioonide ratifitseerimiseks ettenähtud 18-kuuline tähtaeg oli juba möödunud, kui 6. aprillil 1935 esitas teedeminister riigivanemale 17. ILO töökonverentsil vastuvõetud konventsioonide hulgas eelnimetatud kolm põllumajandustöölise kindlustamist puudutavat konventsiooni ettepanekuga jätta need ratifitseerimata ja piirduda ainult teadmiseks võtmisega põhjendusega, et Eestis puuduvad konventsiooni sätetele vastavad õigusaktid.⁴⁴ Kuna valitsus ei pidanud konventsioonidega ühinemist soovitavaks, otsustas riigivanem K. Päts 10. aprillil 1935 edastada need riigikogule soovitusel konventsioonid teadmiseks võtta.⁴⁵ Mitte ainult Eesti, vaid enamik ILO liikmesriike polnud valmis nende konventsioonidega ühinema. Konventsioonid vanaduskindlustuse ja invaliidsuskindlustuse kohta põllumajanduses ratifitseerisid vaid kolm riiki (Tšiili, Ühendkuningriik, Prantsusmaa) ning konventsiooni toitjakaotuskindlustuse kohta põllumajanduses vaid üks riik: Ühendkuningriik.⁴⁶

17. ILO konverents jäi enne teist maailmasõda viimaseks konverentsiks, kus arutati põllumajanduses töötavate palgatöölise töötingimusi. Kahe maailmasõja

⁴² C38: Invalidity Insurance (Agriculture) Convention, 1933. http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312183:NO

⁴³ C40: Survivors' Insurance (Agriculture) Convention, 1933. http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312185:NO

⁴⁴ ERA, f 31, n 3, s 5251, l 2.

⁴⁵ ERA, f 80, n 5, s 1574, l 1. Riigikogu viimane erakorraline istung toimus 1934. aasta septembris. Seejärel eksisteeris ta vaikivas olekus, st ei tulnud kokku. Alles 1938. aastast toimusid valimised uude, kahekojalisse parlamenti.

⁴⁶ Vt Ratification of ILO Conventions. <https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/>

vahel võeti ILO töökongressidel vastu seitse konventsiooni, mis käsitlesid põllumajanduses töötavate alaealiste kaitset, põllumajandustöölise ühinemisõigust ja sotsiaalkindlustust. Vaatamata sellele et need konventsioonid moodustasid konventsioonide üldarvust (67) väikese osa (10%) ja nendega ühinemine oli enam kui tagasihoidlik, avaldasid need siiski mõju liikmesriikide, sealhulgas Eesti sotsiaalpoliitikale. Järgmises osas ongi käsitletud nende mõju Eesti sotsiaalpoliitikale. Õigusteadlane Ilmar Rebane kirjutas oma raamatus „Sotsiaalpoliitika ja töökaitse“, et otstarbekohane, hästi organiseeritud ja õigesti läbiviidud sotsiaalpoliitika on kindlaimaks vahendiks igale rahvale rikastuda, eetilisel arendada ning poliitilises korralduses püsida. Seepärast on, kuigi ses puudub vahel selge teadvus, praktiline enesesäilitamise vaist, mis sunnib riike ja rahvaid sotsiaalpoliitikat arendama.⁴⁷

RAHVUSVAHELISTE STANDARDITE JA SOOVITUSTE MÕJU EESTI PÕLLUMAJANDUSTÖÖLISTE TÖÖTINGIMUSTE PARENDAMISELE

Eestis olid põllumajanduses töötavate palgatöölise töötingimused seadusandlikult suhteliselt vähe reguleeritud, vaatamata sellele et palgatöölise armee põllumajanduses oli üsna arvukas. Enne iseseisvust oli Eestimaa kubermangu ja Liivimaa kubermangu põhjaosa mõisates kokku üle 103 000 palgatöölise.⁴⁸ 1919. aasta maaseaduse alusel Eestis läbiviidud maareformi tulemusena vähenes palgatöölise arv maal. 1929. aasta põllumajandusloenduse andmeil oli põllumajanduses 82 204 palgatöölise.⁴⁹ Järgmise 20 aasta jooksul vähenes nende arv veel 20 000 võrra. Nii oli 1939. aasta põllumajanduse loenduse andmeil põllumajanduses 62 619 palgatöölise. Palgatöölise kasutas 11,4% talude üldarvust (139 984).⁵⁰ Need olid enamasti suurtalud, kes vajasisid majandustegevuseks võõrast tööjõudu. Väiksemad talud püüdsid oma töödega pereliikmete ühisel jõul toime tulla.

Alaealiste ja naiste kaitse

Esimese põllumajandustöölise (nimetati tol ajal põllutööliseks) töötingimusi reguleeriva seaduse võttis seadusandlik delegatsioon vastu 13. septembril 1919. Põllutöölise tööaja ja palgaolude korraldamise seadus⁵¹ oli raamseadus, mis määratles palgatöölise kategooriad, keda peeti põllutööliseks (kõik palgalised

⁴⁷ **Rebane, I.** Sotsiaalpoliitika ja töökaitse. Eesti Kirjanduse Selts, Tartu, 1939, 116.

⁴⁸ **Rosenberg, T.** Mõisate ajalooline ülevaade. – Rmt: Eesti mõisad. Toim T. Oja. Olion, Tallinn, 1994, 38.

⁴⁹ 1929 a. põllumajandusliku üleskirjutuse andmed. Vihk I. Riigi Statistika Keskbüroo, Tallinn, 1930, 208–209.

⁵⁰ III põllumajandusloendus 1939. a. Vihk I: Talundite arv, rahvastik, maapidamine, maakasutus, põlluviljade kasvupindalad, viljapuud, marjapõõsad, köögiviljad ja loomad. Riigi Statistika Keskbüroo, Tallinn, 1940, 2, 14.

⁵¹ RT 1919, nr 71, art 137.

põllumajandustöödel), ning sätestas, et põllutööliste palga alammäära ja tööpäeva pikkuse ning muud töötingimused määrab maakonna segakomisjon, kuhu pariteetsetel alustel kuulusid töövõtjad ja tööandjad, igal aastal enne jüripäeva eelolevaks põllutööaastaks, mis kestis jüripäevast jüripäevani. Väljaspool kindlaks määratud tööaega töötamist peeti ületunnitööks, mille eest tuli maksta 50% suurst lisatasu. Samuti sätestas seadus, et suvel kõige pikemal tööajal peab põllutöölise öövaheaeg kestma vähemalt üheksa tundi. Põllul töötajatele olid pühad ja pühapäevad tööst vabad päevad, teistele (majateenijad, karjatalitajad jne), kes pidid töö iseloomust tulenevalt töötama ka pühapäevadel ning pühade ajal, tuli anda vähemalt pooled pühad vabaks. Samuti määras seadus maakonna segakomisjonide (moodustati pariteetsetel alustel tööandjate ja töövõtjate esindajatest) ülesanded. Laste ja naiste kaitse osas ei näinud raamseadus ette erisusi.

1921. aasta novembris vahetas selle seaduse välja uus põhjalikumalt põllutööliste töötingimusi käsitlev põllutööliste tööaja ja palgaolude korraldamise seadus⁵², mis jõustus mõni päev enne konventsiooni „Põllumajanduslikele töödele lubatavate laste vanuse alammäära kohta“ heakskiitmist 3. ILO konverentsi poolt.

Mitte ainult ILO, vaid ka Eesti tööseadusandluses sai 1920. aastate algul üheks prioriteediks kõige nõrgemate – laste kaitsmine. Sarnaselt tööstusega keelas 1921. aasta põllutööliste tööaja ja palgaolude korraldamise seadus palgata põllumajandustöödele alla 12-aastasi lapsi. 12–16-aastastel koolikohustuslikel lastel oli lubatud teha kergemaid maatöid (karjahoidmine, peenarde rohimine, loovõtmine jne) ainult koolivaheaegadel. ILO konventsioon oli liberaalsem, lubades alla 14-aastastel koolikohustuslikel lastel töötada ka vähemalt 8 kuud kestva kooliaasta kestel pärast koolitunde tingimisel, et töötamine ei mõjuta edasijõudmist õppetöös. Ehkki 1920. aasta avalikkude algkoolide seaduse⁵³ § 23 sätestas Eestis õppeaasta kohustuslikuks pikkuseks nii maal kui ka linnas vähemalt 35 nädalat, oli see maal mõnevõrra lühem. Just sügisese saagikoristuse ajal vajati koolilaste abi ja see oli põhjuseks, miks õppeaasta algus hilisemaks nihkus ning seetõttu õppeaasta lühemaks jäi. 1939. aasta põllutööliste seadus⁵⁴, mis vahetas välja 1921. aastast kehtinud põllutööliste tööaja ja palgakorralduse seaduse, tõi töölevõtu ea allapoole. Seadus jättis põllutöödele lubatavate laste vanuse alammääraks endiselt 12 eluaastat, kuid lubas erandina palgata karjuseks lapsi alates 10. eluaastast. Tööandjaid kohustati jälgima, et töötamine ei mõjuks alla 16-aastaste alaealiste tervisele kahjustavalt.

3. ILO konverentsil vastuvõetud soovitus⁵⁵ tagada kasvava organismi vajadusi arvestades alla 14-aastastele tööliste vähemalt 10-tunnine järjestikune öine puhkeaeg, 1921. aasta põllutööliste tööaja ja palgaolude korraldamise seadus ei kajastanud. Seadus kohustas tööandjaid kõigile põllutööliste, sh alaealiste,

⁵² Vt RT 1921, nr 102, art 194. Seoses seaduse jõustumisega kaotas kehtivuse seadusandliku delegatsiooni poolt 13. septembril 1919 vastuvõetud põllutööliste tööaja ja palgaolude korraldamise seadus (RT 1919, nr 71, art 137).

⁵³ RT 1920, nr 75/76, art 208.

⁵⁴ RT 1939, nr 47, art 368.

⁵⁵ R14: Night Work of Children and Young Persons (Agriculture) Recommendation.

andma vähemalt üheksa järjestikust tundi öist puhkeajaga. ILO soovitus töötavate laste puhkeaja osas võeti arvesse alles 1939. aasta põllutööliste seaduses. Tõsi küll, seadus alaealiste öist puhkeajaga ei pikendanud, kuid kohustas tööandjaid alla 14-aastastele lastele andma lisaks 9-tunnisele öisele puhkusele vähemalt neli tundi lisapuhkeajaga päevas. Kõigile ülejäänud põllutööliste tuli tagada 8-tunnine järjestikune öine puhkeajag, välja arvatud kõige kibedamal tööajal juuni- ja juulikuus, mil öist uneaega võis lühendada ühe tunni võrra: 7 tunnini. 7–10-tunnise tööpäeva puhul tuli lisaks öisele puhkeajale anda töölisel üks lisavaheaeg päevas kestusega 1–2 tundi. Üle 10 tunni kestva tööpäeva puhul tuli töölisel anda kaks lisavaheaega päevas kestusega kokku 3,5 tundi, juuni- ja juulikuus kokku 4 tundi. Emaduse kaitse osas tegi uus seadus, võrreldes vana seadusega, kus see teema üldse käsitlemist ei leidnud, sammukese edasi, sätestades, et rasedaid naispõllutöölisi ei või kolm kuud enne arvatavat sünnitamisaega paigutada tööle, mis on nende tervisele ohtlik.

Kumbki eelnimetatud seadus ei reguleerinud tööpäeva pikkust. 1921. aasta seaduse kohaselt pidi tööpäeva konkreetse pikkuse kindlaks määrama üleriigiline segakomisjon maakonna segakomisjoni⁵⁶ poolt saadud andmete alusel, 1939. aasta põllutööliste seaduse kohaselt tuli tööandja ja töövõtja kokkulepitud tööpäeva pikkus fikseerida töölepingus. Tööpäeva pikkuse määramisel tuli arvestada, et selle keskmine pikkus aastas jääks 9 tunni piiridesse.

Ühinemisõigus

Põllutööliste jaoks oli olulise tähtsusega omada vabadust moodustada enda huvide kaitsmiseks esindusorganisatsioon. Ühinemisvabadus oli Eestis tagatud 1920. aasta põhiseadusega, mille § 18 sätestas, et „ühinguisse ja liitudesse koondu mine on Eestis vaba“⁵⁷. Seetõttu ei näinud valitsus ega ka riigikogu 1922. aastal ühtki takistust ühinemiseks 1921. aastal toimunud 3. ILO konverentsil vastuvõetud konventsiooniga põllutööliste ühinemisõiguse kohta. Kuna pärast Eesti Ajutise Valitsuse poolt 21. märtsil 1919 „Seltside, ühisuste ja nende liitude registreerimise korra“ vastuvõtmist oli tsaariaegsete ühingute kõrvale asutatud palju uusi seltse ja nende liite, soovis valitsus nende tegevust siiski kontrolli all hoida, et vältida „ettetulevaid soovimatuid nähtusi“ ning seadusrikkumisi.⁵⁸ 1922. aastal

⁵⁶ Maakonna segakomisjonid pidi moodustatama pariteetsetel alustel põllutööliste ja põllupidajate esindajatest. Segakomisjoni ülesandeks oli välja töötada põllutööliste palga alammäärad, ületunnitöö tegemise ja tasustamise tingimused, tööpäevade ja puhkepäevade tabelite koostamine ning kavad põllutööliste olukorra parendamiseks. Üleriikliku segakomisjoni ülesanne oli maakonna segakomisjonide poolt esitatud materjalide põhjal põllutööliste palga alammäära, normaaltööpäeva, ületunnitöö, tööaja ja teiste töötingimuste üleriigiline ühtlustamine. Üleriiklikku segakomisjoni valiti igast maakonnast üks põllutööliste ja üks põllupidajate esindaja maakonna segakomisjoni liikmete hulgast. Probleem oli aga selles, et segakomisjone ei suudetud valida ja seetõttu ei toimunud ka põllutööliste tööaega ning palgakorraldust reguleeriv seadus.

⁵⁷ RT 1920, nr 113/114, art 243.

⁵⁸ ERA, f 31, n 3, s 2560, 14.

siseministeeriumis valminud seaduseelnõu⁵⁹ ühingute ja liitude loomise ning tegevuse kohta nägi ette võimaluse sulgeda ühing või ühingute liit kohtuotsuse alusel juhul, kui ilmnes, et nende tegevus ohustab riigi julgeolekut. Siseministril, kelle pädevusse kuulus ühingutele ja nende liitudele tegevusloa andmine, oli õigus erandkorras sellise ühingu või liidu tegevus kuni kohtuotsuseni peatada, kuid ta oli kohustatud 24 tunni jooksul esitama prokuratuurile põhjendusmaterjali.

Ehkki järgnevatel aastatel oli juhtumeid, kus põhikiri tagastati enne registreerimist paranduste tegemiseks, kulges ühingute ja seltside asutamine ning tegevus ilma takistusteta. Erandina võiks nimetada 1924. aasta märtsis siseministri sundmäärusega kommunistliku „Tööraha ühise väerindega“ ühinenud ametiühinguorganisatsioonide tegevuse peatamist ja pärast 1924. aasta 1. detsembri riigipöördekatset paljude ametiühingute sulgemist seoses Eesti riigile vaenuliku tegevusega.

Seoses autoritaarse riigikorra kehtestamisega 1934. aasta märtsis peatati 20. märtsil 1935 siseministri 5. märtsi 1935. aasta sundmääruse nr 21⁶⁰ põhjal Eestis poliitiliste erakondade ja teiste poliitilisi sihte taotlevate ühingute ning nende liitude tegevus. Selle määruse alusel peatati ka 1925. aastal asutatud Üleriigilise Maatööraha Ühingu tegevus põhjendusega, et organisatsioon oli asutamisest peale avaldanud ja taotlenud poliitilisi sihte ning esinenud 1934. aastal omavalitsuste volikogude valimistel samanimelise poliitilise organisatsioonina.⁶¹

Üleriigilise Maatööraha Ühingu sulgemisega ei lepitud ja ühingu esimees Aleksander Aben esitas ILO Haldusnõukogule sulgemisotsuse peale kaebuse, süüdistades valitsust ILO 1921. aasta põllutöölise ühinemisõiguse konventsiooni rikkumises. Haldusnõukogu 3-liikmeline komisjon (1 valitsuste, 1 tööliste ja 1 tööandjate esindaja), kes 5. veebruaril 1938 kaebust arutas, leidis, et Eestis puudub põllutöölise legaalne diskrimineerimine ühinemisõiguse suhtes, kuid soovis lõpliku otsuse tegemiseks valitsuselt ja kaebuse esitajalt täiendavaid selgitusi.⁶² Oma 2. mai 1938. aasta kirjas välisministeeriumile ja sotsiaalministeeriumile avaldas Eesti Alaline Esindus Rahvasteliidu juures Genfis kartust, et komisjoni otsus võib Eesti valitsuse jaoks ebasoodne tulla, sest nii tööliste kui ka tööandjate esindajad nõudsid, et valitsused täidaksid konventsioonis sätestatud nõudeid. Esindus nägi tööandjate sellise positsiooni taga omakasupüüdlikku eesmärki: survestades valitsusi konventsioonide sätteid ellu viima panna nad silmitsi raskustega konventsioonidest tulenevate kohustuste täitmisel ja sel viisil kaudselt pidurdada nii uute konventsioonide vastuvõtmist töökonverentsidel kui ka seniste konventsioonide ratifitseerimist.⁶³ Komisjoni 4. juuni otsus kaebuse menetlemise lõpetamise kohta põhjusel, et kaebus ei ole piisavalt põhjendatud, oli Eesti valitsusele meeltemööda, sest vastasel korral oleks kaebus ILO peadirektori konverentsile esitatavas aruandes kajastamist leidnud ja see oleks kahjustanud Eesti valitsuse mainet.⁶⁴

⁵⁹ ERA, f 31, n 3, s 2560, 12–3p.

⁶⁰ RT 1935, nr 21, art 200.

⁶¹ ERA, f 50, n 1, s 2714, 1 12, 12p.

⁶² ERA, f 50, n 1, s 2714, 1 50, 51.

⁶³ ERA, f 50, n 1, s 2714, 1 23, 24.

⁶⁴ ERA, f 50, n 1, s 2714, 1 5.

Sotsiaalkindlustus

Suurem osa ILO konverentsidel vastuvõetud põllumajandusalastest konventsioonidest käsitles tööliste sotsiaalkindlustust. Viimasel oli põllumajandustöölise elus tähtis osa, sest sotsiaalkindlustuse kaudu tagatakse kindlustusega hõlmatud isikutele sotsiaalne kaitse sissetulekute vähenemise puhul, mis on tingitud haigusest, töötuks jäämisest, toitjakaotusest, tööõnnetusest, vanadusest ja invaliidsusest.

Sotsiaalkindlustuse alal oli Eesti mitmest Euroopa suurriigist (Inglismaa, Saksamaa) üsna maha jäänud, kuid praktiliselt samal tasemel oma lähemate naabrite – Soome, Läti ja Leeduga. Eestis puudusid töötus- ja vanaduskindlustus, haiguse ning tööõnnetuse puhuks olid 1912. aasta kindlustuseaduse alusel kindlustatud ainult tööstustöölised. Seega oli Eestil pikk tee minna, et kujuneda moodsa sotsiaalkindlustusega riigiks. ILO oma rahvusvaheliste standarditega seda taotleski, et kõikide liikmesriikide töötajatel oleksid ühesugused inimväärased töötingimused ja sotsiaalsed garantiid.

3. ILO konverentsil 1921. aastal vastuvõetud põllumajandustöödel toimunud tööõnnetuse puhul hüvitise maksmist käsitleva konventsiooni ratifitseeris riigikogu 1922. aastal ilma suurema diskussioonita, sest 1921. aasta põllutöölise tööaja ja palgaolude korraldamise seaduse § 9 alusel laienesid põllumajanduses töötavatele palgatöölisele tsariaegse⁶⁵ tööstusliku töö seaduse 7. peatüki sätteid⁶⁶ hüvitise maksmise kohta tööõnnetuse puhul vabriku- ja mäetöölisele ning nende perekonnaliikmetele.

Vastavalt tööstusliku töö seadusele oli tööandja tööõnnetuse puhul kohustatud osutama kannatanule tasuta arstiabi või tasuma tema ravikulud ja maksma hüvitist ning pensioni. Kui kannatanu suri tööõnnetuse tagajärjel, oli tööandja kohustatud maksma pensioni tema ülalpeetavatele perekonnaliikmetele. Toetust maksti kannatanule poole päevapalga suuruses alates tööõnnetuse päevast kuni tervenemiseni või töövõimetuks tunnistamiseni. Juhul kui kannatanu kaotas tööõnnetuse tagajärjel kas osaliselt või jäädavalt töövõime, oli tal õigus pensionile. Jäädavalt töövõime kaotuse puhul maksti kannatanule pensioni tema 2/3 aastapalga suuruses, osalise töövõime kaotuse puhul aga vastavalt töövõime kaotuse protsendi määrale. Pensioni maksmist alustati toetuse maksmise lõpetamisele järgnevast päevast. Surmaga lõppenud õnnetusjuhtumi puhul tuli tööandjal kompenseerida lähedastele matusekulud ja maksta eluaegset pensioni tema ülalpeetavatele perekonnaliikmetele: lesele 1/3 lahkunu aastapalgast, lastele kuni 15-aastaseks saamiseni igapähele 1/6 ja vanema surma tõttu orvuks jäänud lapsele 1/4 lahkunu aastapalgast. Juhul kui lesk abiellus uuesti, maksti talle ühekordset toetust aastase pensionimakse kolmekordses suuruses ja lõpetati pensioni maksmine. Perekonnaliikmetele makstava pensioni kogusumma ei võinud lahkunu 2/3 aastapalgast suurem olla. Tööandja

⁶⁵ 1918. aasta administratiivseaduse alusel kehtisid Eestis kõik enne 25. oktoobrit 1917 Eestimaa kubermangus ja Liivimaa kubermangu põhjaosas kehtinud seadused.

⁶⁶ Устав о промышленном труде: Свод законов Российской империи. Издание 1913 г. Т. XI, ч. 2, 112–123.

oli kohustatud kohalikule politseivõimule ja töökaitsekomissarile igast tööõnnetusest viivitamatult teatama ning kannatanule arstiabi muretsema.

Et maakonna- ja vallavalitsustele ning töökaitsekomissaridele, rääkimata põllutöolistest, polnud venekeelsed tsariaegsed seadused kättesaadavad, tuli tööministril Juhan Kukul 1921. aastal avaldada Riigi Teatajas selgitus⁶⁷ põllutöolistele tööõnnetuse puhul hüvitise maksmise kohta. See selgitus polnud midagi muud kui tõlge tööstusliku töö seaduse 7. peatükist.

Põllumehed polnud rahul, et tööõnnetuskindlustushüvitise maksmine pandi ainult nende õlgadele. Seda seisukohta väljendas 3. üleriigilisel põllumeeste kongressil (2.–4. märtsil 1923) selgelt oma ettekandes Eesti sotsiaalseadusandluse kohta põllumeestekogude partei liige Jaan Hünerson. Pidades oluliseks nii tööõnnetuskindlustust kui ka töö- ja hoolekandeministeeriumis väljatöötatud põllutöoliste haiguskindlustusseaduse ja emaduse kaitse seaduse eelnõu, protesteeris ta selle vastu, et kõik kindlustuskulud tuleb kanda tööandjal. Need kulud käivad põllumeestele üle jõu ja takistavad põllumajanduse arengut, sest kulude katteks on põllumehed sunnitud põllusaaduste hindu tõstma, mis nõrgendab Eesti põllusaaduste konkurentsivõimet välisurul. Hünersoni arvates tuli arstiabi muuta kättesaadavaks mitte ainult põllutöoliste, vaid kõigile maaelanikele, osutades neile tasuta arstiabi riigi ja omavalitsuse kulul. Ta rõhutas, et sotsiaalseaduste kehtestamisel tuleb arvestada Eesti riigi ja rahva majanduslikku võimekust ning uute sotsiaalkindlustusseaduste ellurakendamiseks puuduvad ressursid.⁶⁸

Põllumeeste-tööandjate kanda olid kõik põllumajandustöoliste tööõnnetustega seotud kulud 1930. aastate keskpaigani, mil Eestis alustati sotsiaalse kaitse valdkonna reformimist. Selleks ajaks oli ülemaailmne majanduskriis ületatud ja majandus liikus tõusuteel. Reformi alustati põllumajanduses töötavate palgaliste kohustuslikust tööõnnetuskindlustusest ja see sätestati põllutöoliste õnnetusjuhtumi vastu kinnitamise seaduses⁶⁹. Riigivanem kuulutas seaduse dekreedina välja 5. veebruaril 1936 „edasilükkamatu riikliku vajaduse tõttu“.⁷⁰ Seadus jõustus 1. mail 1936. Seaduse toimumises oli valitsus kindel, sest samasugune seadus oli naaberriigis Lätis kehtinud edukalt juba kaks aastat.

See oli esimene eraldi seadus Eestis, mis käsitles põllumajanduses töötavate kõigi palgaliste kindlustamist tööõnnetusjuhtumite puhuks. Enim ootasid seda uut seadust põllumehed, sest nende maksukoormus vähenes, kuna alates seaduse jõustumispäevast võttis riik osa kindlustuskuludest enda kanda.

Seaduse eeskirjad kehtisid tööõnnetusjuhtumite puhul, mis olid tekkinud põllumajandusliku töö juures või sellest tööst tingitud. Tööõnnetuse tagajärjel kannatanuil oli õigus saada arstiabi, ravi ja ka toetust töövõime ajal ning töövõime kaotuse puhul pensioni ja vajadusel ka proteese. Ravikulud ja tööõnnetushüvitise

⁶⁷ RT 1921, nr 80, lk 466.

⁶⁸ Eesti põllumeeste poliitika: põllumeeste koondpüüded. Põllumeeste esitajad riigikogus. Kolmas üleriikline põllumeeste kongress. Üleriikline Põllumeeste Esitus, Tallinn, [1923], 102–103.

⁶⁹ RT 1936, nr 12, art 77.

⁷⁰ ERA, f 80, n 5, s 1060, l 1.

(2/3 kannatanu päevapalgast) maksis tööõnnetusele järgneva 14 päeva jooksul kannatanule tööandja, alates 15. päevast kuni kannatanu tervenemiseni või tööjõukaotuse protsendi määramiseni aga riik. Pensioni maksti riigi kulul alates töövõime kaotuse protsendi kindlaksmääramise päevast. Iga kolme aasta järel toimus uus arstlik läbivaatus, et hinnata töövõimet ja otsustada, kas on vaja muuta pensioni suurust või lõpetada selle maksmine.

Pensionide suuruseks puuduva töövõime puhul oli 2/3 kannatanu aastapalgast, osalise töövõime kaotuse puhul vastavalt töövõime kaotuse protsendi määrale. Isikutele, kes olid kaotanud töövõime täielikult ja vajasisid hooldamist, määrati pension kogu töötasu suurus. Surmaga lõppenud tööõnnetuse puhul oli kindlustatu pereliikmetel õigus matusekulude kompensatsioonile ja pensionile. Pension määrati lesknaisele 1/3 kindlustatu aastapalga suurusel eluaegselt või kuni uuesti abiellumiseni; lastele igapähele 1/6 kindlustatu aastapalgast, kui üks vanematest oli elus, ja 1/4, kui lapsed jäid vanema kaotuse tõttu orvuks; kindlustatu vanematele eluaegselt, igapähele 1/6, kui nad olid töövõimetud ja elasid kadunu pensionist. Kõigile pereliikmetele makstava pensioni kogusumma ei võinud ületada kindlustatu 2/3 aastapalka. Nii jäid hüvitise ja pensioni arvutamise alused samasuguseks nagu eelmises 1921. aasta seaduses. Riikliku aktsiaseltsi Eesti Metsatööstus asutamise 1937. aastal laiendati põllutöölise tööõnnetuskindlustusseadust aktsiaseltsi metsatöödel töötavatele tööliste. Aktsiaseltsi teiste erialade tööliste olid tööõnnetuse ja ka haiguse puhuks kindlustatud samadel alustel tööstustöölistega.

Et vältida riigieelarve raha mittesihhipärast kasutamist, täiendati sama seadusega kriminaalseadustikku paragrahviga 353¹, mis nägi ette kuni ühekuulise vanglakaristuse tööandjatele ja põllutöölisele, kes esitasid tööõnnetuse kohta valeandmeid.

Kindlustuskandjaks oli teedeministeerium. Valitsus kalkuleeris seaduse elluviimisega seotud kuludeks esimesel paaril aastal 30 000 – 40 000 krooni aastas, hiljem seoses kulude suurenemisega kuni 150 000 krooni aastas.⁷¹

Seoses seaduse jõustumisega hakati esmakordselt registreerima ka põllutöölisega juhtunud tööõnnetusi. Seaduse jõustumisest 1. maist 1936 kuni 31. detsembrini 1936 registreeriti 387, 1937. aastal 469 ja ajavahemikul 1939. aasta aprillist kuni 1940. aasta 1. aprillini 592 tööõnnetust.⁷²

Erinevalt tööõnnetuskindlustusest edenes 3. ILO konverentsil soovitud⁷³ põllumajandustöötajate kohustusliku haigus-, invaliidsus- ja vanaduskindlustuse sisseseadmine väga visalt seda enam, et soovitud eeskirjade täitmine polnud kohustuslik. Et Eestis olid tööstustöölised hõlmatud haiguskindlustusega, arvas valitsus 1922. aastal, et Eestis võiks mõelda ka põllutöölise kindlustamisele haiguse puhuks, nende kindlustamine invaliidsuse ja vanaduse puhuks pole aga mõeldav nende kindlustusliikide puudumise tõttu Eestis.⁷⁴ 1927. aasta ILO konventsiooni põllutöölise haiguskindlustuse kohta, mille poolt oli 72 konverentsi

⁷¹ ERA, f 80, n 5, s 1060, 1 9p.

⁷² **Ahelik, S.** Arstiabi ja sotsiaalkindlustuse kodanlikus Eestis. Eesti Riiklik Kirjastus, Tallinn, 1964, 124.

⁷³ R17: Social Insurance (Agriculture) Recommendation, 1921.

⁷⁴ ERA, f 31, n 3, s 5259, 1 5p.

delegaadi seas hääletanud ka Eesti töölisdelegaat Joosep Rukki⁷⁵, ratifitseerimist ei pidanud Eesti valitsus soovitavaks põllumajanduses valitsevate eritingimuste ja rahaliste võimaluste puudumise tõttu konventsiooni sätete elluviimiseks.

1936. aasta novembris asutatud Maatöölise ja Väikemaapidajate Koda jätkas aktiivselt suletud Üleriigilise Maatööraha Ühingu tegevust, pannes erilist rõhku maatöölise olukorra parendamisele seadusandlikus korras. Koda algatas uue põllutöölise seaduse ja põllutöölise haigus-, vanadus- ja invaliidsuskindlustuse seaduse väljatöötamise, koostas nende seaduste jaoks põhilused ning saatis need põllutöömisteeriumile ja sotsiaalministeeriumile seaduseelnõude väljatöötamiseks. Valitsuse ülesandel asus põllutöömisteerium põllutöölise seaduseelnõu ja sotsiaalministeerium kindlustusseaduste eelnõusid koostama.⁷⁶

Põllutöölise kindlustusseaduste eelnõude väljatöötamine aga hakkas venima. 1938. aasta detsembris Põllutöökoja 2. kongressil peetud kõnes andis põllutöömisteeriumi Artur Tupits lubaduse kaaluda põllutöölise kindlustamist haiguse ja vanaduse puhuks „niivõrd kui riigi kandevõime neid võimaldab“.⁷⁷ Selline sõnavõtt ei andnud põllutöölisele erilist lootust, et nende kohustuslik kindlustamine ka teoks saab.

Erilist tähtsust omistas valitsus põllutöölise seaduse eelnõu väljatöötamisele, mis pidi olema aluseks ka põllutöölise kindlustusseadustele. Valminud põllutöölise seaduseelnõus käsitleti põhjalikult põllutöölise ja töandja vahelisi töösuhteid ning tööaega ja korteringimusi, kuid kordagi ei mainitud põllutöölise kindlustamist. Seetõttu tegi riigivolikogu liige Louis (Lui) Metslang 29. novembril 1938 põllutöölise seaduseelnõu 2. lugemisel ettepaneku seaduseelnõu täiendamiseks paragrahviga, mis vastavalt sotsiaalministri määrustele kohustab andma põllutöölisele haiguse ajal riigi kulul tasuta arstiabi.⁷⁸ Sotsiaalminister Oskar Reinhold Kask oli selle paragrahvi seaduseelnõusse lisamise vastu, sest tema arvates ei saanud põllutöölise haiguskindlustuse küsimust lahendada seaduse ühe paragrahvi alusel antud sotsiaalministri määrustega. Ühtlasi informeeris ta kõnepuldist riigivolikogu liikmeid, et üldise haiguskindlustuse seaduseelnõu lõplik valmimine viibib seetõttu, et valitsuse soovil täiendatakse seda sätetega, mis näevad ette selle seaduse laiendamist ka põllutöölisele.⁷⁹

Kuna Metslangi ettepanek ei läinud läbi, tegi Leopold Johannes Johanson omakorda katse seaduseelnõu täiendamiseks sättega põllutöölise haiguskindlustuse kohta. Tema ettepaneku vastu sätetada põllutöölise seaduseelnõus põllutöölisele arstiabi osutamine ja haiguskindlustuse korraldamine eriseaduse alusel võttis taas sõna sotsiaalminister O. Kask, rõhutades, et ettepanek on kohatu, sest

⁷⁵ International Labour Conference. Tenth Session, Geneva 1927. International Labour Office, Geneva, 1927, 327.

⁷⁶ Maatöölise ja väikemaapidajate Teataja, 1937, 1, 20–21.

⁷⁷ Valitsus tahab säilitada põllumajanduse tasuvust. Põllutöölise küsimus lahendatakse otsustavalt. Põllutöömisteeriumi A. Tupitsa kõne põllutöökoja kongressil. – Päevaleht, 1938, 9. detsember.

⁷⁸ Riigivolikogu I koosseis. 2. istungjärk, 34. koosolek 29. november 1938, 492.

⁷⁹ Riigivolikogu I koosseis. 2. istungjärk, 34. koosolek 29. november 1938, 493; Põllutöölise seadus 2. lug. Riigivolikogus. – Järva Teataja, 1938, 30. november.

valmimisjärgus olev üldine haiguskindlustuse seaduseelnõu hõlmab ka põllutöölisi. Riigivolikogu lükkas Johansonini ettepaneku tagasi.⁸⁰ Ilmselt olid need kaks ettepanekut tingitud kartusest, et valitsus venitab üldise haiguskindlustuse ja mitmete teiste sotsiaalkindlustusalaste seaduste eelnõude esitamisega parlamendile. Oli ju 1938. aasta mais ametisse astunud peaminister Kaarel Eenpalu valitsuse lubadus esitada üldine haiguskindlustusseaduse eelnõu parlamendile 1938. aasta sügisistungjärguks jäänud täitmata.⁸¹ Jüri Uluotsa juhitud uus valitsus, kes andis ametivande 1939. aasta oktoobris, kavandas haiguskindlustusseaduse eelnõu vastuvõtmist 1940. aasta kevadistungjärgule.⁸²

Kõiki töötajaid hõlmavat haiguskindlustusseadust enne 1940. aasta juuni riigipööret parlamendile arutamiseks siiski ei esitatud ja nii jäid põllutöölised haiguse puhuks kindlustamata. Lisaks sellele, et nad pidid kõik haigusega seotud kulud ise kandma, suurendas nende majanduslikke riske töötuks jäämise oht, sest põllutöölise seaduse § 18 andis tööandjale õiguse lõpetada tööleping ennetähtaegselt, kui haigus takistab tööd, kestab järjest 14 päeva või vaheldumisi 21 päeva.⁸³ Parlamenti ei jõudnud mitte üksnes üldise haiguskindlustuse seaduse eelnõu, vaid ka 1938. aastal väljatöötatud üldine invaliidsus-, vanadus- ja perekonnakindlustuse seaduse eelnõu⁸⁴, mis sisaldas 10. ILO konverentsil vastuvõetud konventsioonide sätteid. Selle seadusega oli kavas hõlmata kokku 191 000 inimest, sealhulgas 63 900 põllumajanduses töötavat palgatöölist.⁸⁵ Nende sotsiaalkindlustusseaduste elluviimine nõudnuks suuri kulutusi, milleks aga hiljutisest ülemaailmsest majanduskriisist taastunud Eesti valmis polnud. Oma mõju avaldas ka pingestunud rahvusvaheline olukord, mis nõudis kulutuste suurendamist teistele riigi julgeoleku valdkondadele.

Elamistingimused

Inimese elus on tähtsal kohal turvalise elupaiga olemasolu. Seetõttu oli 3. ILO konverentsil heaks kiidetud soovitus eesmärgiks tagada miinimumnõuded, millele peavad põllutöölise kasutusse antavad eluruumid vastama. Osa nendest nõuetest oli juba kajastamist leidnud Eesti 1921. aasta põllutöölise tööaja ja palgaolude korraldamise seaduses⁸⁶, mis esmakordselt Eestis reguleeris põllutöölise elamistingimusi. Selle seaduse § 4 sätestas, et perekonnaga põllutöölise palkamisel tuleb tema kasutusse anda vähemalt üks tuba, söögivalmistamise koht ja toidutaga-

⁸⁰ Riigivolikogu I koosseis. 2. istungjärg, 38. koosolek 6. detsember 1938, lk 561, 562; Põllutöölise seadus võeti 3. lugemisel vastu. – Postimees, 1939, 3. märts.

⁸¹ Peep, V. Eesti sotsiaalpoliitilise õigusloome arengujooned 1. omariiklusajal. Argo, Tallinn, 2005, 138.

⁸² Samas, 141.

⁸³ RT 1939, nr 47, art 368.

⁸⁴ Eelnõu kohta vt täpsemalt Peep, V. Eesti sotsiaalpoliitilise õigusloome arengujooned 1. omariiklusajal, 139–140.

⁸⁵ Peep, V. Eesti sotsiaalpoliitilise õigusloome arengujooned 1. omariiklusajal, 140.

⁸⁶ RT 1921, nr 102, art 194.

varade hoidmise ruum (aidas, sahvris); samasoolisi vallalisi (üksikud) töölisi võib paigutada ühisesse eluruumi. Eluruumis pidi olema iga inimese kohta vähemalt 1,5 kantsülda (1 kantsüld = 9,712417 m³) õhku. Seadus rakendus põhiliselt aastapalgaliste kohta, suveperioodiks palgatud põllutööliste eluruume ei eraldatud, nad magasid enamasti lakas või aidas, mis ei vastanud ILO soovitusete tingimustele.

Maatööliste ja Väikemaapidajate Koja Teatajast võib lugeda, et põllutööliste elamistingimused jätsid soovida. Talupidajatele küll võimaldati põllutööliste elutingimuste parendamiseks, eelkõige nende varustamiseks korteriga, Eesti Maa-pangast soodsat ehituslaenu, kuid seda võimalust kasutati vähe. Nii väljastas pank viie aasta jooksul (1933–1937) ehituslaenu 21 550 krooni, mille abil ehitati 34 töö-liselumaja, 6 lauta ja 7 koosehitist. Talunike leiguse põhjuseks peeti ühelt poolt vähest tööjõuvajadust, teiselt poolt psühholoogilisi tegureid: talupidajad ei soovitud võrast peret oma maale ega võrastele eluaseme ehitamiseks laenu võtta.⁸⁷

Kehvad elamistingimused, raske füüsiline töö ja madal palk olid need tegurid, miks suur hulk põllutöölisi põgenes parema elujärje otsingul maalt linnadesse või alevitesse. Meinhard Karelsoni andmetel lahkus aastail 1934–1938 maalt 24 000 inimest raske füüsilise töö, pika tööpäeva, talvel tööta jäämise, sotsiaalvaldkonna puudulikkuse ja raskuste tõttu perekonna ning kodu loomisel.⁸⁸ Eriti raske oli Lõuna-Eestis kevaditi taludesse täiendavat tööjõudu leida, sest suur osa maa-töölisi suundus naaberriiki Lätti, kus oli suurem palk ja paremad elamistingimused. 1934. aastal töötas Lätis üle 2000 eesti põllutöölise. Põllutööliste väljarände pidurdamiseks sõlmiti Eesti ja Läti vaheline kokkulepe, mille kohaselt võisid Lätis põllumajandustöodel töötada vaid need Eesti kodanikud, kellel oli selleks Eesti tööbörssi luba. Et kokkulepe ka toimiks, anti 1936. aasta kevadel, mil töö-käte puudus maal muutus eriti teravaks, piirivalvele korraldus tugevdada riigi-piiril Lätti tööle suunduvate põllutööliste töölubade kontrolli.⁸⁹

Tööjõu nappuse leevendamiseks maal hakati 1936. aastal sisse tooma peami-selt poola, aga ka leedu põllutöölisi, kes olid siinsete elamis- ja palgatingimustega eestlastest leplikumad, ning suurendati varasemast rohkem masinate kasutamist põllutöölidel. Võõrtööjõud pakkus eesti põllutööliste tugevat konkurentsi ja pärssis siinsete töötingimuste parendamist, seetõttu tabas põllutööministeeriumi võõrtööjõu kasutamise vastaste protestide laviin, sundides valitsust põllutööliste kriisi lahendamiseks teid otsima. Põllutööministeerium nägi ühe võimalusena töö-käte puuduse leevendamiseks maal põllutööliskohtade loomist, eelkõige suuremate põllutööliste perekondade jaoks. Krundi (umbes 0,5 ha) soetamist ja elumaja ehitamist sellele kavandati riigi toel, kasutades selleks peamiselt maakapitali ning riigi eelarvelisi vahendeid. Esialgsete kalkulatsioonide kohaselt oli maatöölise elu-hoone ehitusmaksumuseks 2000–3000 krooni ja krundi ostukulu 100 krooni. Kuna

⁸⁷ Põllutööliste eluasemekohad riigi algatusel. – Maa Hääl, 1938, 3. juuni.

⁸⁸ Karelson, M. Eesti maaühiskond, talupere ja teenijad 1920.–30. aastal. – Postimees, 1997, 13. september.

⁸⁹ Põllutööliste rändamine Lätimaale piiramisele. – Postimees, 1936, 22. märts; Läti kasutab rohkesti välismaa põllutöölisi. – Postimees, 1936, 10. aprill; Eestis võib Lätti põllutööle minna ainult tööbörssi loal. – Postimees, 1936, 18. aprill.

riiklik maatagavara oli kruntide eraldamiseks piiratud, kavatses riik eraomanikelt maad juurde osta. Esmalt kavatseti Põllutöökoja kohalike asutuste, põllumeeste konventide kaasabil välja selgitada piirkonnad, kus selliseid põllutööliskohti kõige enam vajati. Sotsiaalministeeriumi korraldatud ankeetküsitluse tulemusena selgus, et tööliskohta maal soovib endale 500 lasterikast perekonda.⁹⁰

1938. aasta oktoobris toimus peaminister Kaarel Eenpalu juhatusel kõrgetasemeline nõupidamine põllutöölaliste korteriküsimuse lahendamiseks. Nõupidamisel osalejate üksmeelne arvamus oli, et põllutöölaliste kriisi lahendamiseks on poola ja leedu põllutöölaliste sissevedu vaid hädaabinõuks ning seetõttu tuleb riigil koheselt põllutöölaliste elamistingimuste parendamiseks alustada põllutöölaliste kohtade loomist. Ainult sel viisil on võimalik vältida põllutöölaliste maalt põgenemist ja tööstusaladele siirdumist ning tagada noorte põllutöölaliste pealekasv. Põllumajanduse Keskvalitsuse Asundusameti⁹¹ 1939. aasta tööplaani võeti 50 tööliskoha rajamine maal. Eelistatud olid lasterikkad perekonnad, kust kasvas põllumajanduse jaoks uut tööjõudu. Riigi ehitatud tööliskohti ei jagatud loomulikult tasuta. Esialgu anti need kolmeks aastaks rendile perekonnaga maatöölisele tingimusel, et nad töötavad vähemalt iga rendiaasta põllutööhooajal ümbruskonna majapidamistes põllutöölisena, peavad korralikult oma tööliskohta ja ei hiline rendimaksetega. Pärast rendiaja lõppu kavatses riik müüa koha töölisele, kes täitis renditingimusi korralikult. Neid rikkunud põllutöölised pidid aga koha vabastama. Riik kavatses eraomandisse müüdavad põllutööliskohad koormata riigi tagasiostu õigusega määramata ajaks juhaks, kui põllutööliskoha omanik loobub põllutöölise ametist või müüb oma koha edasi või jätab maha. Riik lootis, et tema eeskuju nakatab ka põllumehi ja nende huvi töölisele korterite ehitamise vastu suureneb, kui krediitisaamise tingimusi soodsamaks muuta.⁹² 1939. aasta oktoobri algul andis põllutöömisteeriumi asundusamet rendile esimesed 25 põllutööliskohta, mis asusid Suure-Jaani, Abja ja Vändra konvendi piirkonnas.⁹³ Oktoobri lõpul said põllutööliskohad veel 13 lasterikast perekonda, neist viis Jõgeva ja kaheksa Räpina ümbruskonnas.⁹⁴

1921. aastal põllutöölaliste tööaja ja palgaolude korraldamise seadusega kehtestatud põllutöölaliste kasutusse antavatele eluruumidele esitatavad nõuded põllutöölisele ohutu ning tervisliku elukeskkonna tagamiseks jäid mõningase muudatusega inimese elutegevuseks vajaliku õhuhulga osas edasi kehtima ka 1939. aasta põllutööliste seadusega⁹⁵. Seaduse § 11 sätestas, et iga inimese kohta peab olema elu-

⁹⁰ Põllutöölisele eluasemekohad riigi algatusel. – Maa Hääl, 1938, 3. juuni.

⁹¹ 2. juunil 1937 avaldati asundusseadus, milles oli senisest suuremat tähelepanu pööratud eraalgatuslikule asundustegevusele, soodustades seda toetuste ja laenudega. Asundusseadusega likvideeriti asunduskomisjon ja selle õigused läksid üle asundusametile. Asundustegevuse edendamiseks asutati riigivanema dekreediga 9. juunist 1937 Maakapital. Nii asundusseadus kui ka maakapitali seadus jõustusid 1. jaanuarist 1938. Sellest ajast alustas asundusamet tegevust nüüd juba iseseisva eelarve alusel.

⁹² Kolm teed põllutööliskohtade loomiseks. – Päevaleht, 1938, 17. oktoober.

⁹³ 25 põllutöölise sai oma peavarju. Tuleval aastal antakse välja veel 70 põllutöölise kohta. – Maa Hääl, 1939, 9. oktoober.

⁹⁴ Uus maajagamine asundusametis. – Maa Hääl, 1939, 23. oktoober.

⁹⁵ RT 1939, nr 47, art 368.

ruumis vähemalt 10 kantmeetrit (kuupmeetrit) õhku, vähendades eelmise seadusega võrreldes nõutavat õhuhulka 4,6 kuupmeetri võrra.

Täiesti uus oli 1939. aasta põllutööliste seaduses säte, mis andis vähemalt kuueks kuuks palgatud perekonnaga põllutöölisele, kes ei olnud talu söögil ja kelle lepinguvahekord lõppes pärast 1. novembrit, õiguse jääda edasi teatud tasu eest tööandja korterisse kuni järgmise aasta 1. maini juhul, kui tööandja ei vajanud neid ruume uue töölise jaoks. Selle sätte eesmärk oli ennetada põllutööliste lahkumist maalt pärast töölepingu lõppemist, andes talle aega uue töökoha otsimiseks maal.

KOKKUVÕTE

Kahe maailmsõja vahel võeti ILO konverentsidel vastu seitse konventsiooni, mis käsitlesid põllumajanduses töötavate palgatööliste töötingimusi. Eesti ratifitseeris neist vaid kolm (1922. aastal) ühelt poolt seetõttu, et täita oma liikmekohust, põhiliselt aga mõjutas ühinemisotsust asjaolu, et nende kolme konventsiooni sätted olid suures osas käsitlemist leidnud Eesti õigusaktides. Nii nagu teised liikmesriigid, polnud ka Eesti valmis kõiki ILO põllumajandusalaseid konventsioone ratifitseerima, eriti ülemaailmse majanduskriisi ajal vastuvõetud sotsiaalkindlustusalaseid konventsioone. Sellele vaatamata avaldasid ka need nagu ILO soovitusedki mõju Eesti 1930. aastate teise poole sotsiaalpoliitikale. Eelkõige väljendus see kavatsuses sisse seada mitmed uued sotsiaalkindlustusliigid (haigus-, vanadus-, invaliidsus-, toitjakaotuskindlustus) põllutööliste ja vastavate seaduseelnõude väljatöötamises. Tõsi küll, kahe maailmasõja vahel ei saanud need seaduseelnõud seaduse jõudu. Seda hinnatavam on põllutööliste hõlmamine tööõnnetuskindlustusega, millel oli põllutööliste elus oluline tähtsus, sest see korvas töövõimetuse perioodil osaliselt töölisele saamata jäänud sissetuleku ja kattis tema ravikulud ning tagas kvaliteetse arstiabi, mis võimaldas säilitada põllutöölise ja tema pereliikmete elustandardi. Teisalt aitas tööõnnetuskindlustus kaasa selleks, et tööandjad rakendasid meetmed tööõnnetuste ennetamiseks. Uudseks momendiks 1936. aasta õnnetuskindlustuses oli eraõigusliku ja riikliku süsteemi ühitamine, mis lisaks kindlustatutele maandas oluliselt ka tööandjate majanduslikke riske ning aitas kaasa tööõnnetuskindlustuse efektiivsemale toimimisele. Hinnatavad on ka valitsuse sammud põllutööliste elamistingimuste parendamiseks maal, luues lasterikaste perekondade jaoks põllutööliskohti. Ühtlasi tagati sel viisil vajaliku tööjõu olemasolu maal, sest lisaks töövõimalusele oli oma eluase see, mis inimesi maal kinni hoidis.

Põllutööliste jaoks oli nende töötingimuste parendamine seadusandlikul teel oluline, sest põllutöölised olid erinevalt tööstustöölitest vähem organiseeritud ja seetõttu oli nende surve tööandjatele oma töötingimuste parendamiseks nõrgem. Põllutööliste töötingimusi käsitlevate seaduseelnõude väljatöötamisele avaldasid mõju ILO konventsioonid ja soovitusel, sest mitmete oluliste konventsioonidega mitteühinemisele vaatamata ei soovinud Eesti rahvusvahelisele üldsusele paista

tagurliku riigina: pidi ta ju nii nagu teisedki liikmesriigid alates 1926. aastast esitama igal aastal aruande meetmete kohta ILO konventsioonide ning soovitude sätete täitmiseks. Teisalt sundis elu ise, eelkõige vajadus tagada juhtiva majandusharu põllumajanduse varustamiseks töökätega, põllumajandustöölise töötingimusi parendama, arvestades rahvusvaheliste standarditega.

TÄNUAVALDUS

Artikkel on valminud projekti IUT31-6 „Eesti ajaloo rahvusülene raamistik: transkultuurilised põimingud, ülemaailmsed organisatsioonid ja piiriülene ränne“ raames. Artikli avaldamist rahastasid Eesti Teaduste Akadeemia ja Tallinna Ülikooli ajaloo, arheoloogia ja kunstiajaloo keskus.

THE EFFECT OF THE INTERNATIONAL LABOUR STANDARDS IN AGRICULTURE ON THE REGULATION OF WORKING CONDITIONS OF ESTONIAN RURAL WORKERS BETWEEN THE WORLD WARS

Maie PIHLAMÄGI

This article deals with the ILO standards in agriculture and analyses their effect on Estonian legislative and social policy for improving the working conditions of Estonian rural workers. The ILO standards developed between the world wars covered mainly industrial workers, whereas there were few conventions on the working conditions in other areas (agriculture, maritime industry). Only seven conventions concerning the agricultural workers (protection of child labour, the right of association, social security) were adopted by ILO labour conferences between the two world wars.

Despite the fact that these conventions made up a small proportion (10%) of the total number of ILO conventions (67) and their ratification rate was more than modest, they had a direct impact on government social policies of the Member States, including Estonia, although it ratified out of seven only three conventions in agriculture. The decisions to ratify the conventions on the protection of child labour, the right of association and occupational accident insurance were influenced by the fact that the provisions of these conventions were largely dealt with in Estonian national legislation. On the other hand, being a newcomer among the ILO Member States Estonia tried to fulfil keenly its membership obligations.

Like other Member States, Estonia was not prepared to ratify all ILO conventions on agriculture, especially the social security conventions adopted during the global economic crisis. Nevertheless, these like ILO recommendations affected social policy in the second half of the 1930s. In particular, this was expressed by the intention to introduce a number of new types of social security

(sickness, old-age, invalidity, survivors' insurance) to agricultural workers and the drafting of relevant laws. True, between the two world wars, these drafts did not become law. Therefore, the implementation of occupational accident insurance for agricultural workers is even more greatly appreciated as it covered medical expenses, lost wages during the period of incapacity for work and death benefit. It was really important in the life of agricultural workers allowing them to maintain the standard of living for themselves and their family members. On the other hand, accident insurance contributed to employers' implementation of measures to prevent accidents at work. A new development in the accident insurance of 1936 was the combination of private and public systems, which, besides insured persons, significantly affected also the economic risks of employers and contributed to the efficacy of the occupational accident insurance system.

Government efforts to improve the living conditions of agricultural workers following ILO recommendations are also important. The Estonian Government did even more: since 1938 it started to build, by using public finances, new homes for agricultural workers, especially for large families in the rural areas where the demand for labour was high. In this way, the government tried to carry out two tasks, that is to meet labour market needs in agriculture and to improve the living conditions of agricultural workers. Improvement of the working conditions of agricultural workers by law to meet international standards was important, as the rural workers were less organized than the industrial workers, and therefore their pressure on employers to improve their working conditions was weaker. The international standards were also followed because Estonia did not want to become the state being neglected: since 1926 all ILO Member States, including Estonia, had to submit an annual report on fulfilling the requirements of the ILO Conventions and Recommendations. On the other hand, the life itself – the human considerations and the need to guarantee the labour for a leading branch of economy, agriculture – forced the government to improve the working conditions of agricultural workers in line with international standards.