

RAHVUSVAHELISE TÖÖORGANISATSIOONI (ILO) MERETÖÖD REGULEERIVATE KONVENTSIOONIDE RATIFITSEERIMISEST EESTIS AASTAIL 1920–1940

Maie PIHLAMÄGI

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

Artiklis on käsitletud 1919. aastal loodud Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni meretöö standardeid, mis võrdsete tegutsemistingimuste loomiseks merenduse alal reguleerisid mitmeid meremeeste tööd puudutavaid valdkondi ja andsid meremeestele nende töötingimuste eripära tõttu erikaitse. On näidatud, kuidas Eesti täitis oma liikmekohust rahvusvaheliste tööstandarditega ühinemisel ja rahvusvahelistes tööstandardites sätestatud nõuete ellurakendamisel, et Eesti meremeestele oleksid sarnaselt teiste mereriikidega tagatud õiglased töölepingutingimused, töövahendusteenus, arstiabi, ohutu töökeskkond ning sotsiaalkaitse töötuse, tööõnnetuse ja haiguse puhul.

SISSEJUHATUS

Rahvusvaheline Tööorganisatsioon (ILO) loodi 11. aprillil 1919 Versailles' rahulepingu alusel Rahvasteliidu autonoomse organisatsioonina, mille eesmärk vastavalt ILO põhikirjale oli parandada kogu maailma palgatöötajate olukorda tööaja reguleerimise, elamisväärse töötasu tagamise ja töötajate kindlustamisega haiguse, tööõnnetuse ning vanaduse puhul, töötajate ühinemisvabaduse tagamise ja kutsealase ettevalmistuse võimaldamisega.¹ ILO ei sündinud üleöö, selle juured ulatuvad 1901. aastasse, kui Baselis alustas tööd Rahvusvaheline Tööseadusandluse Assotsiatsioon (International Association for Labour Legislation), mille ideed ILO omaks võttis ja edasi arendas. ILO loomine oli tingitud humaansetest, poliitilistest ja majanduslikest põhjustest.² ILO, ainuke töö- ja sotsiaalsuhetele

¹ Constitution of the International Labour Organization 1919. – Rmt: **Rodgers, G., Lee, E., Swebston, L., Van Daele, J.** The International Labour Organization and the Quest for Social Justice, 1919–2009. International Labour Office, Geneva, 2009, 249–251.

² **Valticos, N.** Fifty years of standard-setting activities by the International Labour Organisation. – Rmt: **McConnell, M., Devlin, D., Doumbia-Henry, K.** The Maritime Labour Convention, 2006. A Legal Primer to an Emerging International Regime. Martinus Nijhoff Publishers, Boston, 2011, 399.

spetsialiseerunud rahvusvaheline organisatsioon maailmas, loodi vahetult pärast esimest maailmasõda usus, et rahu ning sotsiaalne õiglus käivad käsikäes, mitte selles mõttes, et sõda on alati ebaõigluse tagajärg, vaid et rahu aluseks on sotsiaalne õiglus.³

Vastavalt ILO põhikirjale (Versailles' rahulepingu XIII osa, art 389) olid kõik liikmesriigid kohustatud iga-aastasele ILO konverentsile saatma 4-liikmelise delegatsiooni, mille koosseisu kuulusid kaks valitsuse esindajat, üks tööandjate ja üks töövõtjate esindaja. ILO töö põhimõtte aluseks olev kolmepoolsus oli tol ajal küllalt revolutsiooniline nähtus, sest see asetaski tööandjate, töövõtjate ja valitsuse esindajad ühtmoodi otsusetegijate ringi.⁴ See printsiip aga ei töötnud alati, sest igal konverentsil oli mõni riik, kes eiras seda nõuet ja saatis konverentsile vähendatud koosseisuga delegatsiooni, mis takistas konverentsi normaalset tööd.⁵ Eesti delegatsioon osales alates ILO liikmeks saamisest kõigil konverentsidel täies koosseisus, ehkki ülemaailmse majanduskriisi rasketel aegadel kaaluti ka väiksema koosseisuga delegatsiooni konverentsile saatmist. Eesti delegatsiooni koosseisu kuulus alati üks valitsuse esindaja ministriumist, kus oli olemas kompetents sotsiaalküsimustes.⁶ Selleks ministriumiks oli sotsiaalpoliitika väljatöötamise ja elluviimise eest vastutav töö- ja hoolekandeministrium⁷, mis pärast Eesti ILO-sse astumist 1921. aastal määrati valitsuse otseseks sidepidajaks ILO alalise Genfis resideeruva tööorgani – Rahvusvahelise Tööstööbüroo (International Labour Office) – ning valitsuse vahel. Ministriumi ülesanne oli teha ettevalmistustööd ILO konverentsidel arutusele tulevates küsimustes, koostada ILO konverentsi päevakorda kavandatud konventsioonide ja soovitude teemal vastus Rahvusvahelise Tööstööbüroo koostatud küsimuslehtedele⁸, hinnata Riigikogule esitatavaid konventsioone ning teha selles osas koostööd teiste valitsusasutuste, tööandjate ja töölisorganisatsioonidega, koostada ILO-le mitmesuguseid aruandeid, informeerida sotsiaalpartnereid jne.

ILO tähtsaim tööorgan oli konverents, mis toimus igal aastal ja kus võeti vastu rahvusvahelisi konventsioone, samuti soovitusi töö- ning sotsiaalküsimuste reguleerimiseks. ILO konventsioonid ehk tööstandardid muutusid pärast nende ratifitseerimist liikmesriikidele siduvaks. Liikmesriikide valitsustel oli kohustus esitada need 18 kuu jooksul pärast konverentsi lõppu oma riigi seadusandlikule kogule ratifitseerimiseks. Pärast seda tuli liikmesriigil rahvusvahelistes tööstandardites

³ **Rodgers, G., Lee, E., Swepston, L., Van Daele, J.** The International Labour Organization, 3.

⁴ **Maupain, F.** The Future of the International Labour Organization in the Global Economy. Hart Publishing, Oxford, 2013, 8.

⁵ Vt The Sixteenth Session of the International Labour Conference. – International Labour Review, 1932, 26, 2, 154; Riigiarhiiv (ERA), f 957, n 14, s 397, l 3.

⁶ ERA, f 957, n 13, s 692, l 1, 1p.

⁷ Vastavalt valitsemise korra muutmisele täitis neid ülesandeid alates 1929. aastast haridus- ja sotsiaalministrium ning 1934. aastast teedeministrium.

⁸ ILO 8. konverentsil 1926. aastal vastu võetud uus kodukord nägi ette, et Rahvusvaheline Tööstööbüroo koostab iga kavandatud konventsiooni või soovitude kohta küsimustiku ja saadab selle vastamiseks liikmesriikidele ning koostab vastuste analüüsi alusel konventsiooni või soovitude eelnõu teksti ja esitab selle ILO konverentsile heakskiitmiseks.

sätestatu elluviimiseks välja töötada uued siseriiklikud õigusaktid või kehtivad õigusaktid konventsiooni nõuetega kooskõlla viia.

Kuna ILO-l puudusid ametlikud hoovad, et rahvusvaheliste konventsioonide elluviimiseks liikmesriikidele survet avaldada, on seda nimetatud ka “hammasteta organisatsiooniks”. Tegelikult olid ILO “hammaste” rollis liikmesriikide aktiivsed tegelased, kes seisisid sotsiaalsete väärtuste eest ja jagasid teistega oma ideid ning arvamusi foorumitel ja ajakirjanduse veergudel.⁹ ILO kasutas liikmesriikidele surve avaldamiseks, et nad oma kohustusi täidaksid, ajakirjandust ja tööliste organisatsioone ning avalikku arvamust.¹⁰ ILO-l oli mitu perioodilist väljaannet, neist tähtsaim *Labour Review*, mille veergudel avaldatud informatsioonilised teated konventsioonide ratifitseerimise kohta, analüüsid ja kirjutised tööliste ning tööandjate sotsiaalvahekorra erinevates riikides aitasid kaasa tööküsimuste põhjalikumale tundmisele ja info levikule ning sotsiaalseaduste rahvusvahelisele ühtlustamisele. Samuti tehti ja avaldati uurimusi mitmetel teemadel, nagu sotsiaalkindlustus, tööpuudus, miinimumpalk jne. Sama eesmärki teenis ka 1926. aastal ILO 8. konverentsil vastu võetud otsus kohustada liikmesriike edaspidi igal aastal esitama Rahvusvahelisele Töübüroole aruande konventsioonide elluviimiseks rakendatud meetmete kohta. Nende aruannete põhjal koostatud koondaruanne oli tööbüroo direktori konverentsi ettekande kohustuslik osa.¹¹

ILO tööstandardid polnud universaalsed, kuna need ei hõlmanud kõiki palgatöötajaid, vaid reguleerisid enamasti töötingimusi ja tööalaseid suhteid ühel tegevusalal, peamiselt tööstuses. Siiski võeti kahe maailmasõja vahel vastu ka olulisi konventsioone, mis puudutasid palgatööd tegevate inimeste töö- ja sotsiaalsuhteid merenduse, põllumajanduse ning transpordi alal. Eesti sotsiaalpoliitikale oli see tõsiseks väljakutseks, sest erinevalt tööstusest olid neil aladel töötavate inimeste töötingimused ja sotsiaalsuhted Eestis üldse reguleerimata või vähe reguleeritud, ehkki põllumajandus oli kahe maailmasõja vahelisel perioodil Eesti tähtsaim majandusharu ning ka merendusel oli Eesti kui mereriigi majanduses oluline osa. Eksport, mis toimus peamiselt meritsi, oli riigi oluline sissetulekuallikas ja laevadel leidis tööd hulk meremehi. 1920. aasta juulis oli Eesti merekaubalaevastikus 321 laeva kogumahuga 28 547 brutoregistertonna (brt).¹² Järgnevatel aastatel kasvas merekaubalaevastik kiiresti ja seal muutusid purjelaevade asemel domineerivaks aurulaevad. Eesti kaubalaevastiku suuruseks hinnati 1934. aasta alguse seisuga 372 laeva kogumahuga 130 615 brt. Mahu järgi oli merekaubalaevastiku koosseisus 78,9% aurulaevu, 17,3% mootor- ja mootorpurjelaevu ning 13,8% purjelaevu.¹³ 1930. aastate teisel poolel moderniseeriti Eesti merekaubalaevastikku,

⁹ Globalizing Social Rights: The International Labour Organization and Beyond. Toim S. Kott, J. Droux. Palgrave, Macmillan, Houndmills, 2013, preface: IX.

¹⁰ Masik, E. Tänavusist rahvusvahelisist töökonverentsidest Genfis. – Kaubandus-Tööstuskoja Teataja, 1926, 12, 390.

¹¹ ERA, f 2000, n 1, s 1415, l 113.

¹² Eesti sadamad, veeteed, kaubalaevastik ja laevasõit 1923 ja 1924 a. Eesti majandus, vihk II. Eesti Statistika Keskbüroo, Tallinn, 1925, 22.

¹³ Eesti arvudes. 1934. aasta rahvaloenduse mälestuseks. Tallinn, 1934, 75.

mille tulemusena suurenes selle maht märkimisväärselt. 1940. aasta 1. jaanuari seisuga oli Eesti merelaevastiku koosseisus 316 laeva kogumahuga 215 470 brt, mis oli 7,5 korda suurem kui 1920. aastal. Merelaevastik koosnes 153 aurulaevast mahuga 195 745 brt (90,9% kogumahust), 101 purjelaevast mahuga 11 255 brt (5,2%), 49 mootorpurjelaevast mahuga 6485 brt (3,0%) ja 13 mootorlaevast mahuga 1985 brt (0,9%).¹⁴

Kuigi meretöö konventsioonide heakskiitmine oli koos teistesse valdkondadesse kuuluvate küsimustega lülitatud mitmete ILO konverentside¹⁵ päevakorda, olid ILO 2. (1920. aastal), järjestikused 8. ja 9. (1926), 12. (1929) ning järjestikused 21. ja 22. (1936) konverents pühendatud ainult meretööga seonduvale. Seetõttu nimetati neid konverentse ka merekonverentsideks. Ettepaneku arutada meretööga seotud küsimusi eraldi teiste tööalade probleemidest tegid prantslased ILO esimesel konverentsil Washingtonis 1919. aastal, lähtudes meretöö erisusest.¹⁶ Kahe maailmasõja vahel võeti ILO konverentsidel vastu kokku 17 meretööd puudutavat konventsiooni, mis moodustasid neljandiku konventsioonide koguarvust (67¹⁷). Sellise suure tähelepanu osutamine ühtsete rahvusvaheliste tööstandardite väljatöötamisele ja ellurakendamisele oli seotud meretöö eripäraga ning meremeeste erikaitse vajadusega seoses laevanduse üleilmastumisega.

ALAEALISTE MERETÖÖD KÄSITLEVAD KONVENTSIONID

ILO üheks eesmärgiks oli kaitsta alaealisi liiga varase töökarjääri eest ja tagada rahvusvaheliste konventsioonidega töötingimused, mis ei takistaks alaealiste töövõtjate füüsilist ning vaimset arengut. Merendus oli tööstuse¹⁸ kõrval teine tegevusala, kus rahvusvahelise tööstandardiga piirati laste tööjõu kasutamist. ILO 2. konverentsil 1920. aastal kiideti heaks fundamentaalse iseloomuga konventsioon tööle võetava meremehe vanuse alammäärast¹⁹, mis keelas alla 14-aastasi alaealisi laevale tööle võtta ja nõudis, et 15- ning 16-aastaste laevameeskonna liikmete kohta peetaks registrit, mis võimaldab konventsiooni täitmist kontrollida.

1921. aastal toimunud ILO 3. konverentsil, millest esmakordselt võttis osa Eesti delegatsioon, kiideti seitsme rahvusvahelise standardi hulgas heaks kaks konventsiooni, mis kaitsesid merel töötavaid noori. Neist esimene, konventsioon laevadel töötavate kütjate ja söelaadijate vanuse alammäärast²⁰, sätestas, et neile erialadele tööle asumise minimaalne igaaeg on 18 eluaastat. Konventsiooni § 4 lubas

¹⁴ **Kits, J.** Kaubalaevastik 1.I.1940. – Eesti Statistika, 1940, 225(5), 250.

¹⁵ ILO esimene konverents toimus Washingtonis, teine Genovas, kõik ülejäänud aga Genfis.

¹⁶ International Labor Conference. First Annual Meeting October 29, 1919–November 29, 1919. Washington, 1920, 14.

¹⁷ Vt ILO conventions. <http://www.ilo.org/ilolex/>

¹⁸ Tööstuses keelustati alla 14-aastaste laste töötamine ILO esimesel konverentsil 1919. aastal vastu võetud konventsiooniga minimaalsest vanusest tööstuses töötamise kohta. Vt C5: Minimum Age (Industry) Convention, 1919. <http://www.ilo.org/ilolex/>

¹⁹ C7: Minimum Age (Sea) Convention, 1920. <http://www.ilo.org/ilolex/>

²⁰ C15: Minimum Age (Trimmers and Stockers) Convention, 1921. <http://www.ilo.org/ilolex/>

erandina palgata laevale kütjaks või söelaadijaks nooremaid sadamates, kus tööturg ei pakkunud muid võimalusi. Palkamise tingimuseks oli, et ühe täiskasvanud kütja või söelaadija asemel võetaks tööle kaks alaealist, kes on vähemalt 16-aastased. Alaealiste kohta oli kapten või reeder kohustatud registrit pidama. Teine, konventsioon laevadel töötavate noorte meremeeste tervisekontrollist²¹, nõudis alaealiste palkamisel laevale arstitõendi olemasolu selle kohta, et nad võivad tervisliku seisundi poolest laeval töötada. Kohustuslik tervisekontroll tuli läbida igal aastal.

Eesti asus konventsioonide ratifitseerimisküsimusega tegelema 1922. aasta kevadel. Pidades alaealiste kaitsmist tähtsaks, olid töö- ja hoolekandeministeerium ning valitsuse moodustatud ministeeriumidevaheline komisjon konventsioonide läbivaatamiseks ja valitsus üksmeelsel seisukohal, et Eesti peaks ratifitseerima kõik kolm konventsiooni.²² Riigikogu liikmed pidasid samuti vajalikuks Eesti ühinemist nende rahvusvaheliste konventsioonidega. Seadusandja ratifitseeris konventsioonid laevadel töötavate kütjate ja söelaadijate vanuse alammäärast ning laevadel töötavate noorte meremeeste tervisekontrollist 29. juunil 1922 ja konventsiooni tööle võetava meremehe vanuse alammäärast sama aasta 15. detsembril.²³

Viimati nimetatud konventsiooni nõuded olid Eestis tegelikult juba ellu rakendatud 1920. aasta mais jõustunud avalike algkoolide seadusega²⁴, mis kehtestas 6-klassilise kohustusliku alghariduse ja keelas koolikohustuslikke 7–14-aastasi lapsi kogu õppeperioodiks palgalisse teenistusse võtta, ning seetõttu andis see seadus aluse ka konventsiooni ratifitseerimiseks. Kahe ülejäänud rahvusvahelise standardi elluviimiseks oli aga vaja uued õigusaktid välja töötada. Esimeseks sammuks laevadel töötavate kütjate ja söelaadijate vanuse alammäära konventsiooni normide ellurakendamiseks oli 1924. aastal jõustunud riigisisene seadus laste, alaealiste ning naiste töö kohta tööstusettevõtetes²⁵, mis peale tööstusettevõtete laienes inimeste ja asjade veoga tegelevatele laevandusettevõtetele (§ 1, lõige d). Töö- ja hoolekandeminister, kelle ülesanne oli konventsiooni sätete täitmise üle järelevalvet pidada, andis seaduse § 11 alusel 1925. aasta veebruaris välja määruse²⁶, millega lisati kütmine ja söelaadimine laevadel tervist kahjustavate ning kurnavate tööde loetellu ja keelati alla 18-aastastel alaealistel neil aladel töötada. Sarnaselt konventsioonile lubas määrus erandina palgata sadamas vastava tööjõu puudumisel kütjaks või söelaadijaks ka nooremaid tingimusel, et ühe vähemalt 18-aastase kütja või söekandja asemel palgatakse kaks alaealist, kes on vähemalt 16-aastased. Merel töötavate noorte meremeeste tervisekontrolli konventsiooni nõuded sätestati 1925. aasta lõpul jõustunud merelaevanduses töötavate laste ja alaealiste kohustusliku arstliku järelevaatuse seadusega²⁷.

²¹ C16: Medical Examination of Young Persons (Sea) Convention, 1921. <http://www.ilo.org/ilolex/>

²² ERA, f 31, n 3, s 5259, l 35, 35p; s 5262, l 1, 9; f 50, n 1, s 2714, l 171, 171p.

²³ Riigi Teataja (RT) 1922, 104/105, 81; RT 1923, 4/5, 10.

²⁴ RT 1920, 75/76, 208.

²⁵ RT 1924, 68, 30.

²⁶ Töö-hoolekandeministri määrus alla kaheksateistkümneaastastel alaealistel kütjatena ja söetööstistena töötamise keelduse kohta. – RT 1925, 29/30, 151; ERA, f 50, n 1, s 2714, l 141.

²⁷ RT 1925, 199/200, 140.

1930. aastate teisel poolel oli kõikides riikides üheks kõige aktuaalsemaks probleemiks ülemaailmse majanduskriisi ajal tekkinud suure tööpuuduse vähenemine. Soov ühelt poolt tööpuudust vähendada ja teiselt poolt laste tervist paremini kaitsta ning tagada võimalus hariduse omandamiseks ajendas Rahvusvahelist Tööorganisatsiooni revideerima 1920. aasta konventsiooni tööle võetavate mere- meeste vanuse alammäärast ja ette valmistama konventsiooni uut redaktsiooni, mis kavandati vastu võtta ILO 22. konverentsil 1936. aastal. Konventsiooni uus redaktsioon²⁸ tõstis vanuse alammäära laeval töösuhte alustamiseks ühe aasta võrra: 14 eluaastalt 15 peale. Erandkorras lubas see rahvusvaheline dokument merel töötada ka 14-aastastel, juhul kui nii oli liikmesriigi õigusaktis sätestatud. Nende tööle asumiseks olid aga vajalikud koolivalitsuse luba ja arstitõend, mis tunnistas, et nende tervislik seisund võimaldab töötamist.

Kõik ILO 22. konverentsi 81 delegaati hääletasid konventsiooni redaktsiooni vastuvõtmise poolt.²⁹ Eesti delegatsioon hääletas selle poolt eelkõige seetõttu, et konventsioon võimaldas liikmesriikidele siseriiklike õigusaktidega erandeid teha.³⁰ Eestil polnud kavas muuta kehtivaid seadusandlikke akte, mis lubasid 14-aastaselt merel tööd alustada, ja seetõttu ka lähiajal konventsiooni uut redaktsiooni ratifitseerida. Riigihoidja Konstantin Päts toetas sotsiaalminister Oskar Kase soovitusel konventsiooni ratifitseerimine edasi lükata ja vormistas selle oma 6. aprillil 1938 välja antud dekreedina³¹.

TÖÖVAHENDAMINE MEREMEESTELE

Pärast esimese maailmasõja lõppu valitses terav tööpuudus kõikides riikides. Sotsiaalsete pingete leevendamiseks kavandati rahvusvahelisel tasandil mitmeid meetmeid, mis koondati ILO esimesel töökonverentsil 1919. aastal vastu võetud konventsiooni tööpuudusest³². Neist olulisem meede oli töövahendusagentuuride süsteemi loomine liikmesriikides keskvõimu kontrolli all. Eesti ühines selle konventsiooniga, kuid praktikas kujunes välja nii, et omavalitsuste juurde loodud töö- bürood vahendasid tööd valdavalt tööstustöölisele ja majateenijatele. Meremehed olid täiesti unustusse jäänud, sest tegutsevad tööbürood ei pakkunud neile töövahendusteenust.

Olukorra paranemiseks andis meremeestele mõningast lootust ILO 2. konverentsil 1920. aastal vastu võetud konventsioon meremeestele töö muretsemise vahendustalitustest³³, mis kohustas meremeeste ja nende tööandjate organisatsioone ühiselt looma asutusi, mis tegelevad meremeestele töö vahendamise, mille eest

²⁸ C58: Minimum Age (Sea) Convention (Revised), 1936. <http://www.ilo.org/ilolex/>

²⁹ International Labour Conference. Twenty-First Session and Twenty-Second Session, Geneva 1936. Record of Proceedings. Geneva, 1937, 395.

³⁰ ERA, f 31, n 3, s 15125, l 22.

³¹ ERA, f 31, n 3, s 5199, l 1, 1p, 39.

³² C2: Unemployment Convention, 1919. <http://www.ilo.org/ilolex/>

³³ C9: Placing of Seamen Convention, 1920. <http://www.ilo.org/ilolex/>

oli keelatud tasu võtta. Sellest keelust üleastujaile tuli ette näha seaduslikus korras karistamine.

Töö- ja hoolekandeministeeriumis 1922. aasta juunis valminud konventsiooniga ühinemise seaduse eelnõu kiideti heaks nii töö- ja hoolekandeministeeriumi moodustatud komisjonis, kuhu kuulusid ka meremeeste ning laevaomanike organisatsioonide esindajad, kui ka ministeeriumidevahelises komisjonis ja valitsuse istungil.³⁴ Pidades töövahendusametuste loomist tähtsaks meetmeks töötute meremeeste olukorra parandamiseks, märkis töö- ja hoolekandeministeerium seletuskirjas seaduseelnõu juurde, et valitsus on valmis ise avama riiklikud töövahendusagentuurid suuremates sadamates – Tallinnas, Narvas ja Pärnus – juhul, kui meremeeste ning laevaomanike organisatsioonid ei saa selle ülesandega hakkama.³⁵

Riigikogu ratifitseeris konventsiooni 15. detsembril 1922 diskussiooni avamata.³⁶ Kuna samal päeval kiitis Riigikogu heaks ka konventsioonid laevahukust tingitud hüvitise maksmisest meremeestele, millest tuleb juttu edaspidi, ja tööle võetava meremehe vanuse alammäärast, oli täidetud kohustus ratifitseerida enne Eesti liikmelisust vastu võetud rahvusvahelised meretööstandardid. Sel puhul avaldas Rahvusvahelise Tööstööbüroo direktor Albert Thomas oma 1923. aasta 16. märtsi kirjas Eesti valitsusele sügavat tänu.³⁷

Meremeeste töövahendusbüroo avati 1922. aastal asutatud Üle-Eestimaalise Meremeeste Liidu loodud Tallinna meremeestekodu juures, mis lisaks töö vahendamisele pakkus meremeestele majutust ja alates 1928. aastast pidas meremeeste kohta registrit. 1924. aasta 1. oktoobri seisuga töötas laevadel kokku 2232 inimest.³⁸ 1928. aastal oli Eestis registreeritud 1358 meremeest, 1929. aastal lisandus 3015 meremeest välisriikidest kodumaale naasnud Eesti meremeeste ja merekooli lõpetanute arvel.³⁹ 1930. aastate algul oli Eestis registreeritud 6800 meremeest, kusjuures Eesti merekaubalaevastik suutis navigatsiooni hooajal tööd anda ligi 3800 meremehele, seega natuke rohkem kui pooltele registreeritud meremeestest.⁴⁰ 1931. aasta 1. veebruari seisuga oli meremeestekodus registreeritud kokku 6724 meremeest, aasta hiljem 6556 meremeest, mis oli 168 ehk 2,5% võrra väiksem kui eelmisel aastal.⁴¹ Tööd jätkus vaid 2500 meremehele, seega veelgi väiksemale arvule kui varasematel aastatel.⁴² See tähendas, et tööd tuli leida kas välislaevadel või vahetada elukutset, sest töötu staatuses ei olnud võimalik kaua vastu pidada. Kõigile töötajatele ei suutnud tööd leida ka töövahendusbüroo, kus aastast regist-

³⁴ ERA, f 31, n 3, s 5261, 14, 4p, 11–12.

³⁵ ERA, f 31, n 3, s 5261, 12.

³⁶ I Riigikogu protokollid. 8. istungjärk 1922, protokoll nr 180, 15. detsember, veerg 1519–1520; RT 1923, 4/5, 8, 9.

³⁷ ERA, f 31, n 3, s 5261, 14.

³⁸ Eesti sadamad, veeteed, kaubalaevastik ja laevasõit 1923 ja 1924 a, 24.

³⁹ Tööta meremeeste mured. Praegu 3000 teenistuseta madrust. – Sõnumed, 17.7.1931.

⁴⁰ Eesti kaubalaevastik ja laevasõit 1932 a. Majanduspoliitiline ülevaade. Koost E. Masik. Tallinn, 1933, 25.

⁴¹ **Sõrmus, R.** Meremeeste töö- ja palgatingimused 1932 a. – Eesti Statistika, 1932, 130(9), 481, 482.

⁴² **Gustavson, A.** Meremeeste töö- ja palgatingimused. – Eesti Statistika, 1931, 114(5), 316.

reeris end keskmiselt 250–290 töötut meremeest.⁴³ Töötuna arvelevõtmine oli vabatahtlik ja kuna suurt lootust töö saamiseks läbi töövahendusbüroo polnud, võttis end meremeestekodu töövahendusbüroos arvele vaid väike osa töötutest meremeestest, kusjuures suurem osa püüdis omal käel tööd leida.

TÖÖSUHETE REGULEERIMINE

Üheks fundamentaalsemaks tööstandardiks oli ILO 9. konverentsil 1926. aastal vastu võetud konventsioon meremeeste töölepingutest⁴⁴, mis sätestas üldise õigusraamistiku, mille kohaselt pidi liikmesriikides toimuma meremehega töölepingu sõlmimine.

Meremeeste õiguste kindlamaks tagamiseks nõudis konventsioon töölepingu kirjalikku sõlmimist ja kõigi oluliste andmete (meremehe nimi ja perekonnanimi, lepingu sõlmimise kuupäev ja koht, laeva nimi, meremehe ametikoht ja koormus, töö eest makstava palga suurus jm) ning enne tööle asumist poolte vahel kokku lepitud tingimuste, samuti poolte õiguste ja kohustuste sätestamist. Töölepingu võis sõlmida määratud (ühe reisi ajaks) või määramatuks ajaks. Konventsioon nõudis, et määramatuks ajaks sõlmitud töölepingu lõpetamisest tuleb meremehele kirjalikult ette teatada. Lisaks sõlmitud töölepingule tuli igale meremehele anda tema teenistuse käigu kohta laeval dokument (teenistuskiri), mille vorm tuli kehtestada liikmesriigi siseriikliku õigusaktiga. Teenistuskiri ei tohtinud sisaldada hinnangut meremehe töö kvaliteedi ega palga suuruse kohta.

Konverentsil heaks kiidetud teine konventsioon meremeeste repatrieerimisest (kodumaale tagasisaatmisest)⁴⁵ sätestas meremeeste õigused töösuhte lõppemisel. Vastavalt konventsioonile oli igal meremehel, kes oli maale läinud kas töölepingu kestusel või selle lõppemisel, õigus nõuda enda tagasisaatmist kodumaale või sadamasse, kus ta laevale tööle palgati (munsterdati), või sadamasse, kust laev välja sõitis. Meremehe koju saatmine arvati tagatuks, kui talle oli muretsetud koht laeval, mis siirdus ühte eelnimetatud sihtkohtadest. Juhul kui meremees saadeti kodumaale meeskonnaliikmena, oli tal õigus saada tasu teenistuse eest sõidu vältel. Laeva lipuriik vastutas oma meremeeste kojusõidu järelevalve eest ja oli kohustatud vajadusel meremehele avantsi andma kojusõidu kuludeks, mille hulka arvestati transpordi-, majutus- ning toidukulud, samuti tema ülalpidamiskulud kuni ärasõidupäevani. Iga liikmesriigi otsustada jäi, kes kannab repatrieerimisega seotud kulud. Koju saatmise kuludid oli keelatud määrata meremehele, kes jäeti välisriigi sadamasse maha teenistuses saadud vigastuse, haiguse, laevahuku või meremehest mitteolenevatel põhjustel vallandamise tõttu.

Juba enne konverentsi tundsid Eesti laevaomanikud ehk tööandjad muret selle pärast, et liikmesriikide töötingimuste ühtlustamine võib Eesti kaubalaevastikule halvasti mõjuda, sest rahvusvahelises konkurentsisis suudeti püsida peamiselt see-

⁴³ ERA, f 1564, n 1, s 66, l 22; Eestis üle 250 töötut meremehe. – Postimees, 5.9.1934.

⁴⁴ C22: Seamen's Articles of Agreement Convention, 1926. <http://www.ilo.org/ilolex/>

⁴⁵ C23: Repatriation of Seamen Convention, 1926. <http://www.ilo.org/ilolex/>

tõttu, et Eesti meremehed leppisid vähesega. Tagastades Rahvusvahelise Tööstus- ja hoolekandeministeeriumile, tegid laevaomanikud ettepaneku, et konventsioonide koostamisel võetaks arvesse liikmesriikide erinevat arengutaset ning nähtaks ette erandite tegemise võimalused.⁴⁶ Nagu selgub Eesti delegatsiooni koosseisus tööandjate esindajana konverentsil osalenud laevainsener Ernst Masiku⁴⁷ ülevaatest konverentsi töö kohta, ei läinud tööstandardite vastuvõtmine kergelt. Konverentsi õhkkond oli pingeline ägedate vaidluste ja diskussioonide tõttu, kusjuures paistis selgelt silma tugevate mereriikide Inglismaa, Jaapani, Saksamaa ning Skandinaavia riikide püüe läbi suruda nende endi riigis kehtivaid norme. Hinnates sellist käitumist ebatahtlikuks, rõhutas Masik, et meretööküsimustele ei tule läheneda ainult humaanselt, vaid on vaja arvestada ka liikmesriikide majanduse erinevat arengutaset ja tulevikuväljavaateid. Masiku arvates ei olnud aeg veel küps, et liikmesriikide siseriiklike seaduste norme rahvusvahelisel tasandil kodifitseerida.⁴⁸

Samal seisukohal olid ka kaubandus-tööstuskoja laevandussektisioon ja koja juhatus, kelle käest töö- ja hoolekandeministeerium küsis arvamust konventsioonidega ühinemise osas. Kaubandus-tööstuskoda soovitas oma arvamuses konventsioonide, eriti meremeeste repatrieerimise konventsiooni heakskiiduga mitte rutata, sest see sisaldas nõudeid, mis panid Eestile suuri rahalisi kohustusi ja olid vastuolus Eestis kehtivate normidega.⁴⁹ Käsitledes konventsioonidega ühinemist laiemalt, soovitas kaubandus-tööstuskoda esmalt ära oodata nende ratifitseerimine rikkamate vanemate riikide poolt ja mitte esimeste seas siduda end kohustustega, mis survestavad majandust ning piiravad tegevust sotsiaalpoliitika vallas. Koja arvamuses rõhutati, et tähtis ei ole konventsioonide ratifitseerimiste arv, vaid võimalikult paljude rahvusvaheliste tööstandardite põhimõtete praktikasse rakendamine, arvestades riigi majanduslikke võimalusi.⁵⁰ Samuti juhtis koda tähelepanu sellele, et töötingimusi ühtlustavate rahvusvaheliste standarditega püütakse kergendada töötegijate olukorda ja luua riikidele ühesugused konkurentsitingimused, kuid jäetakse arvesse võtmata teised konkurentsi mõjutavad olulised majandustegurid: kapitali olemasolu, krediidi kättesaadavus, tooraine ning kütusevarud jne. Samuti toonitas kaubandus-tööstuskoda, et tähelepanuta ei tohiks jätta suurriikide survet võtta konventsioonidesse norme, mis on kooskõlas nende endi riikides kehtivate seaduste normidega.⁵¹ Koda soovitas konventsioonide ratifitseerimisele pidurit tõmmata. Eesti oli 1925. aastaks vastu võetud ILO 20 konventsioonist ratifitseerinud 14 ehk 70%, samal ajal kui suurriigid Inglismaa, Saksamaa ja Prantsusmaa ning

⁴⁶ Eesti Laevaomanikkude ja Ehitajate Ühisuse kiri 11. nov. 1925 töö- ja hoolekandeministeeriumile. ERA, f 2000, n 1, s 1415, pagineerimata.

⁴⁷ Eesti delegatsiooni koosseisus osalesid konverentsil valitsuse esindajatena töö- ja hoolekandeministeeriumi juriidiline nõunik Voldemar Grohmann ning välisministeeriumi juriidilise büroo juhataja Aleksander Warma, tööandjate esindajana laevainsener Ernst Masik ja tööliste esindajana kapten August Gustavson.

⁴⁸ Masik, E. 9. rahvusvaheline töökonverents. – Kaubandus-Tööstuskoja Teataja, 1926, 14, 455, 457.

⁴⁹ ERA, f 2000, n 1, s 1415, l 60.

⁵⁰ ERA, f 2000, n 1, s 1415, l 52–53.

⁵¹ ERA, f 2000, n 1, s 1415, l 52.

lähemad naaberriigid Soome, Rootsi ja Norra olid ühinenud vaid väheste konventsioonidega, ehkki need riigid olid Eestist rikkamad.⁵²

Kohtuministeeriumi juures tegutsev mereseaduste väljatöötamise komisjon⁵³ oli aga vastupidisel arvamusel ja soovitas meremeeste töölepingu ning meremeeste repatrieerimise konventsioonid ratifitseerida.⁵⁴ Töö- ja hoolekandeministeerium ning teedeministeerium toetasid samuti Eesti ühinemist nende kahe meremeeste huve kaitsva konventsiooniga.⁵⁵ Valitsus otsustas oma 1928. aasta 12. aprilli istungil esitada meremeeste repatrieerimise konventsiooni kinnitamise seaduse eelnõu Riigikogule heakskiitmiseks.⁵⁶ Samalaadse otsuse tegi valitsus 1928. aasta 11. juuli istungil meremeeste töölepingu konventsiooni kinnitamise seaduse eelnõu kohta.⁵⁷ Riigikogu ratifitseeris meremeeste repatrieerimise konventsiooni 24. mail 1928 ja meremeeste töölepingu konventsiooni 26. märtsil 1929 ilma diskussiooni avamata.⁵⁸ Tähelepanuta jäeti kaubandus-tööstuskoja soovitus ära oodata konventsioonide ratifitseerimine suurte mereriikide poolt. Eesti ratifitseeris mõlemad konventsioonid neljanda liikmesriigina Belgia, Luksemburgi ja Kuuba järel.⁵⁹

Tegelikult polnud ka põhjust konventsioonide ratifitseerimisega viivitada, sest selleks ajaks olid jõustunud Skandinaavia riikide eeskujul koostatud meremeeste seadus⁶⁰ ja meremeestekodu seadus⁶¹, mis sisaldasid muuhulgas regulatsioone nii meremeeste töölepingute kui ka kojusõidu korraldamise kohta⁶² ning olid kooskõlas rahvusvaheliste tööstandarditega.

MEREMEESTE TÖÖOHUTUS JA -KAITSE

Meremeeste tervise kaitsmise ja tööohutuse tagamiseks võeti 1929. aastal toimunud ILO 12. konverentsil, kus Eestit esindas delegatsioon koosseisus: valitsuse esindajatena Riigikogu liige Mihkel Martna ja haridus- ja sotsiaalministeeriumi

⁵² ERA, f 2000, n 1, s 1415, l 52.

⁵³ Rahvusvahelise meretöölase seadusandluse arendamiseks moodustati ILO 2. konverentsi otsusega Rahvusvahelise Tööbüroo juurde pariteetsel alusel (viis laevaomanikku ja viis meremeest) merekomisjon. Selle eeskujul moodustasid mereõiguse arendamiseks ühiskomisjoni Skandinaavia riigid ja Soome. Eestis loodi mereõiguse arendamiseks mereseaduste väljatöötamise komisjon 1924. aastal kohtuministeeriumi juures.

⁵⁴ ERA, f 2000, n 1, s 1415, l 45.

⁵⁵ ERA, f 31, n 3, s 5275, l 1, 6; s 5276, l 1–3.

⁵⁶ ERA, f 31, n 3, s 5275, l 8.

⁵⁷ ERA, f 31, n 3, s 5276, l 17.

⁵⁸ III Riigikogu protokollid. 6. istungjärk 1928, protokoll nr 164, 24. mai 1928, veerg 493; III Riigikogu protokollid. 8. istungjärk 1929, protokoll nr 239, 26. märts, veerg 1697; RT 1928, 51, 311; RT 1929, 34, 258.

⁵⁹ RT 1928, 72, 451; Ratification of C22 – Seamen's Articles of Agreement Convention, 1926. Ratification of ILO conventions. <http://www.ilo.org/dyn/normlex/>

⁶⁰ RT 1928, 28, 145.

⁶¹ RT 1928, 13, 70.

⁶² Laevaomaniku kohus oli korraldada omal kulul laevapere liikme kojusõit, välja arvatud juhul, kui tööleping lõpetati meremehe enda süül. Mereõnnetusest põhjustatud töölepingu lõppemise puhul kandis meremehe kojusõidu kulud riik.

töökaitse ja sotsiaalkindlustuse osakonna direktor Johannes Sonin, tööliste esindajana Karl Must ning tööandjate esindajana Joakim Puhk, vastu kaks sellealast tööstandardit. Konventsioon laevadel veetavale lastile kaalu märkimisest⁶³ nõudis, et kõigile merel või siseveel transporditavatele kaupadele, mis kaaluvad üle 1000 kg, tuleb enne laadimistõid peale märkida nende kaal. Tulenevalt konventsioonist lasus vastutus kaubale kaalu märkimise eest kauba saatnud riigi valitsusel, kes võis selle seadusandliku aktiga mõnele isikule või ametiasutusele delegeerida.

Konventsioon tööõnnetuste vältimisest laevade lastimisel ja lossimisel⁶⁴ sätestas kohustuslikud ohutusnõuded, mida tuli järgida laeva lastimis- ning lossimistöödel, et töötajatega ei juhtuks õnnetusi.

Ettevalmistustööd laevadel veetavale lastile kaalu märkimise konventsiooniga ühinemiseks algasid 1931. aasta algul. Vaatamata sellele, et meremeeste ja laevaomanike organisatsioonid ning valitsus olid toetanud vastuses Rahvusvahelise Tööstööbüroo küsimuslehele konventsiooni väljatöötamist, tekkis konventsiooni ratifitseerimise osas lahkarvamusi.⁶⁵ Haridus- ja sotsiaalministeerium, kohtu- ja sise-ministeerium ning börsikomitee toetasid konventsiooni ratifitseerimist, sest nende arvates oli info saadete kaalu kohta väga vajalik, et kasutada õige kandejõuga töstemehhanisme ja vältida nende purunemist ning selle tagajärjel õnnetusi.⁶⁶ Kaubandus-tööstuskoda jäi ka sel korral oma veendumuse juurde, et Eesti ei peaks konventsiooni ratifitseerimisega kiirustama, vaid tegema seda alles siis, kui teised mereriigid on konventsiooniga ühinenud ja on välja töötatud siseriiklikud õigusaktid konventsioonis sätestatud ohutusnõuete ellurakendamiseks.⁶⁷ Majandusminister oli samuti seisukohal, et konventsiooni ratifitseerimisega tuleks oodata, kuni sellega on ühinenud riigid, kellega Eestil on elav laevauhendus. Oma 2. juunil 1931 valitsusele saadetud arvamuses soovitas majandusminister mereseaduste väljatöötamise komisjonil konventsioonis sisalduvad Eesti jaoks vajalikud eeskirjad lülitada koostamisel olevasse mereveoseaduse eelnõusse.⁶⁸ Kuna asi venis, tuletas haridus- ja sotsiaalministeerium oma 1931. aasta 30. juuni kirjaga valitsusele meelde, et 18-kuuline tähtaeg, mille jooksul oleks valitsus pidanud ILO 12. konverentsil vastu võetud konventsioonid Riigikogule kinnitamiseks esitama, on ületatud, ning soovitas seda teha nii kiiresti kui võimalik.⁶⁹ Valitsus nii ka toimis. Riigikogu ratifitseeris konventsiooni laevadel veetavale lastile kaalu märkimisest 17. detsembril 1931.⁷⁰ Selleks ajaks oli valminud ka rahvusvahelise standardi elluviimiseks laeval veetavatele suurtele pakkidele kaalu märkimise seaduse eelnõu, mis sisaldas konventsiooni nõudeid õnnetuste ennetamiseks.⁷¹

⁶³ C27: Marking of Weight (Packages Transported by Vessels) Convention, 1929. <http://www.ilo.org/ilolex/>

⁶⁴ C28: Protection against Accidents (Dockers) Convention, 1929. <http://www.ilo.org/ilolex/>

⁶⁵ Vastuseid küsimuslehele vt ERA, f 50, n 1, s 2717, l 170–176.

⁶⁶ ERA, f 50, n 1, s 2717, l 21, 21p, 25–26.

⁶⁷ ERA, f 50, n 1, s 2717, l 24.

⁶⁸ ERA, f 50, n 1, s 2717, l 8.

⁶⁹ ERA, f 50, n 1, s 2717, l 4, 4p.

⁷⁰ IV Riigikogu protokollid. 8. istungjärk 1931, protokoll nr 200, 17. detsember, 3514.

⁷¹ ERA, f 50, n 1, s 2717, l 31.

Ühinemine konventsiooniga tööõnnetuste vältimisest laevade lastimisel ja lossimisel ei leidnud Eestis toetust. 1931. aasta jaanuaris soovitas haridus- ja sotsiaalministeerium valitsusel esitada konventsioon Riigikogule teadmiseks, põhjendades seda konventsiooni elluviimiseks vajalike siseriiklike õigusaktide puudumisega.⁷² Valitsus nõustus 28. jaanuaril 1931 ministri ettepanekuga ja esitas veidi enne tagasiastumist konventsiooni Riigikogule teadmiseks võtmiseks.⁷³ Riigikogu sotsiaalkomisjon, kes 1931. aasta 20. veebruari koosolekul konventsiooni arutas, leidis, et konventsioon tuleks Riigikogu täiskogule siiski ratifitseerimiseks esitada, ja otsustas paluda selles küsimuses uue valitsuse seisukohta.⁷⁴

12. veebruaril 1931 ametisse astunud riigivanem Otto Strandmani valitsuses puudus samuti üksmeel konventsiooniga ühinemise osas. Eriarvamuste kujunemisele avaldas mõju ka järjest süvenev majanduskriis, mis ahendas Eesti majanduslikke võimalusi. Haridus- ja sotsiaalministeerium pidas töökaitsemeetmete väljatöötamist ja ellurakendamist tööõnnetuste vähendamiseks ning ennetamiseks väga oluliseks ja soovitas konventsiooniga ühineda.⁷⁵ Seevastu majandusministeerium ei toetanud konventsiooni ratifitseerimist majanduslikel kaalutlustel, sest konventsioonis sätestatud rangete ohutusnõuete täitmine lastimis- ja lossimistööl nõudnuks laevadel uuenduste tegemist, sealhulgas moodsate seadmete muretsemist ning ümberehitustöid sadamas, mis aga olid Eesti vananenud tüüpi laevade puhul üle jõu käivad. Toetudes laevasõiduga seotud ringkondade seisukohale, soovitas ministeerium alustada siseriiklike tööhutusosalaste õigusaktide väljatöötamisest ja ratifitseerida konventsioon pärast seda, kui need aktid on ellu rakendatud ning suure kaubalaevastikuga riigid Saksamaa, Inglismaa ja Skandinaavia riigid on konventsiooni ratifitseerinud.⁷⁶ Majandusministeerium väljendas tegelikult Rahvusvahelise Töübüroo seisukohta, et esmalt peaks liikmesriik oma õigusaktid rahvusvahelise standardi sätetega vastavusse viima ja alles pärast seda konventsiooni ratifitseerima, sest vastasel korral võib liikmesriik leida end olukorrast, kus konventsioon on küll ratifitseeritud, kuid selle nõudeid ei suudeta ellu viia, ning see oleks ILO konstitutsiooni sätete rikkumine.⁷⁷

Teedeministeerium ühines majandusministeeriumi seisukohtadega, rõhutades, et majanduskriisi tingimustes ei ole võimalik kulukaid uuendusi teha ja konventsiooni ratifitseerimine ei tooks töökaitse alal kaasa neid positiivseid tulemusi, mida loodab haridus- ja sotsiaalminister.⁷⁸ Nii jäi eelmise valitsuse ettepanek jõusse ja Riigikogu sotsiaalkomisjon, asudes oma 1931. aasta 16. detsembri koosolekul seda ettepanekut toetama, esitas Riigikogu täiskogule ettepaneku võtta

⁷² ERA, f 31, n 4, s 231, l 1, 1p.

⁷³ ERA, f 80, n 4, s 1140, l 3; ERA, f 31, n 2, s 168, l 156.

⁷⁴ ERA, f 80, n 4, s 1140, l 59.

⁷⁵ ERA, f 50, n 1, s 2717, l 27, 27p.

⁷⁶ ERA, f 50, n 1, s 2717, l 15.

⁷⁷ **Macassey, L.** International Labour Legislation. – Journal of Comparative and International Law, 1922, Vol. 4, No. 1, 6.

⁷⁸ ERA, f 50, n 1, s 2717, l 6.

konventsioon teadmiseks.⁷⁹ Riigikogus teistsuguseid seisukohti ei esitatud ja 1932. aasta 12. jaanuari istungil otsustati konventsioon tööõnnetuste vältimisest laevade lastimisel ja lossimisel teadmiseks võtta.⁸⁰

Kuna viimati mainitud konventsioon sai rohke kriitika osaliseks, eriti Suurbritannia ja Saksamaa valitsuse poolt, kes leidsid, et konventsiooni ratifitseerimist takistavad selle liiga detailsed nõudmised, mis on ohutuse tagamise seisukohalt suhteliselt vähetähtsad, kuid mille täpne täitmine on kulukas, võeti 12.–30. aprillini 1932 toimunud ILO 16. konverentsi päevakorda konventsiooni muutmise. Selleks ajaks oli konventsiooni ratifitseerinud vaid kaks liikmesriiki: Iirimaa ja Luksemburg.⁸¹

Konventsiooni muudatused olid puht tehnilist laadi. Need käsitlesid sadama-sildade juurdepääsu laiust, reteleid laevalaelt laevaruumi minekuks, laevaruumide luuke, luukide kaitsepuid jne. Arutelude tulemusena võeti vastu 1929. aasta konventsiooni uus redaktsioon⁸². Seekord esitas Eesti valitsus konventsiooni 28. novembril 1933 Riigikogule ratifitseerimiseks. Riigikogu juhatus otsustas 11. detsembril 1933 seaduseelnõu menetlusse mitte võtta, kuna eelnõu algatus ei vastanud põhiseaduse § 60 lõige 3 sätestatule.⁸³

Meresõiduohutuse seisukohalt oli tähtis, et laeva juhtkonna liikmetel oli vastav erialane ettevalmistus ja kvalifikatsioon. Selle tagamiseks võeti ILO 21. konverentsil 1936. aastal vastu konventsioon laevajuhtide pädevustunnistusest⁸⁴, mis sätestas kaubalaevastiku kaptenite, tüürimeeste ja mehaanikute kutseoskuse miinimumnõuded. Neil ametikohtadel töötamiseks pidi olema kvalifikatsiooni tõendav dokument (diplom). Diplomi saamise eelduseks oli meresõidu kogemus ja edukalt sooritatud eksam. Liikmesriigi ülesandeks oli kehtestada õigusaktiga nendel ametikohtadel töötamiseks nõutav minimaalne vanus ja meresõidu kogemus, samuti karistused nõuete rikkumise eest. Nõuete täitmise järelevalve pandi tööinspeksioonile.

Konventsiooni vastuvõtmise poolt hääletas 53, vastu oli 8 delegaati.⁸⁵ Ligi 87-protsendiline toetus konventsioonile näitab, et liikmesriigid adusid, kui tähtis on laevajuhtide professionaalsus meresõiduohutuse tagamiseks. Omalt poolt andis konventsioonile hääle ka Eesti 4-liikmeline delegatsioon täies koosseisus: tööandjate esindaja Ernst Masik, laevaehitusinsener ja kaubandus-tööstuskoja laevandussektiooni liige; tööliste esindaja August Gustavson, kapten ja Eesti Laevajuhtide

⁷⁹ ERA, f 80, n 4, s 1140, l 61.

⁸⁰ IV Riigikogu protokollid, 9. istungjärk 1932, protokoll nr 208, 12. jaanuar, 3595.

⁸¹ Ratification of C28 – Protection against Accidents (Dockers) Convention, 1929. Ratification of ILO conventions. <http://www.ilo.org/dyn/normlex/>

⁸² C32: Protection against Accidents (Dockers) Convention (Revised), 1932. <http://www.ilo.org/ilolex/>

⁸³ ERA, f 80, n 5, s 666, l 1; Asutava Kogu poolt 15. juunil 1920 vastu võetud Eesti Vabariigi põhiseaduse § 60, lõige 3 sätestas, et valitsus sõlmib Eesti Vabariigi nimel lepinguid välisriikidega ja esitab need Riigikogule kinnitamiseks. 1933. aasta Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadus andis selle ülesande kõrgema täidesaatva võimu, riigivanema pädevusse. Vt RT 1920, 113/114, 243; RT 1933, 86, 628.

⁸⁴ C53: Officers' Competency Certificates Convention, 1936. <http://www.ilo.org/ilolex/>

⁸⁵ International Labour Conference. Twenty-First Session and Twenty-Second Session, 70.

Seltsi esimees; valitsuse esindajad Johannes Kõdar, Rahvasteliidu juures asuva Eesti alalise esinduse nõunik, ning Endel Tärna, teedeministeeriumi veeteede valitsuse vaneminspektor.⁸⁶

Sotsiaalministeerium valmistas ette selle konventsiooniga ühinemise seaduse eelnõu ja tegi valitsusele ettepaneku see heaks kiita. Teedeminister toetas ratifitseerimist.⁸⁷ Riigihoidja andis 6. aprillil 1938 välja dekreedid, millega ta ratifitseeris konventsiooni laevajuhtide pädevustunnistusest.⁸⁸

Rahvusvahelise standardiga ühinemine ei toonud Eestile lisakohustusi, sest konventsiooni nõuded olid Eestis juba ellu rakendatud 1935. aastal kehtima hakanud kaubalaeva juht- ja meeskonna kutseomandamise seadusega⁸⁹.

MEREMEESTE TÖÖAEG

Meremehed kuulusid nende palgatöötajate kategooriasse, kelle tööaeg oli pikka aega seadusandlikult normeerimata. Konventsioon, mis nägi ette 8-tunnise tööpäeva kehtestamist laevadel, kavatseti vastu võtta ILO 2. konverentsil 1920. aastal, kuid hääletamisel kukkus see läbi, sest see ei saavutanud vajalikku 2/3 hääleteenamust: poolt oli 48, vastu 25 delegaati.⁹⁰ Meremeeste organisatsioonide esindajad tõstasid meremeeste tööaja reguleerimise küsimuse taas ILO 9. konverentsil 1926. aastal ja nõudsid selle võtmist lähema konverentsi päevakorda. Eesti delegatsiooni koosseisus konverentsil tööandjaid esindanud Ernst Masik märgib oma ülevaates konverentsi töö kohta, et kõik tööandjad olid kategooriliselt selle küsimuse päevakorda võtmise vastu, sest nad ei soovinud võtta enda kanda laevadel 8-tunnise tööpäeva kehtestamisega kaasnevat kulusid. Vastu oli ka Suurbritannia valitsus, sest selles riigis reguleeriti töösuhteid, kaasa arvatud ka meremeeste tööaega, kollektiivlepingutega ja valitsus ei soovinud tööaega reguleerivat raamseadust kehtestada.⁹¹ Pärast pikki vaidlusi ja läbirääkimisi jõuti siiski kokkuleppele, et meremeeste tööaja reguleerimise küsimus võetakse 1928. aasta konverentsi päevakorda.⁹² Meremeeste tööaja korralduse küsimuste arutamiseni jõuti siiski alles aastaid hiljem: 6.–22. oktoobrini 1936 Genfis toimunud ILO 21. konverentsil.

Konverentsile esitati kinnitamiseks meremeeste tasustatava puhkuse⁹³ ja meremeeste tööaja ja laeva mehitamise konventsiooni⁹⁴ eelnõu.

⁸⁶ ERA, f 31, n 3, s 15125, l 14–15.

⁸⁷ ERA, f 31, n 3, s 2898, l 2.

⁸⁸ ERA, f 31, n 3, s 2898, l 3; RT II: Eesti Vabariigi lepingud välisriikidega 1938, 1, 1.

⁸⁹ RT 1935, 2, 8.

⁹⁰ League of Nations. International Labour Conference. Second Session, Genoa 15th June–10th July, 1920. Geneva, 1920, 478.

⁹¹ Masik, E. 9. rahvusvaheline töökonverents, 457.

⁹² ERA, f 2000, n 1, s 1415, l 115a.

⁹³ C54: Holidays with Pay (Sea) Convention, 1936. <http://www.ilo.org/ilolex/>

⁹⁴ C57: Hours of Work and Manning (Sea) Convention 1936. <http://www.ilo.org/ilolex/>

Meremeeste tasustatava puhkuse konventsiooni eelnõu sätestas, et pärast aastast teenistust ühes ja samas laevas on meeskonnaliikmetel õigus vähemalt 9-päevasele, laeva kaptenitel, ohvitseridel ja sideoperaatoritel 12-päevasele tasulisele puhkusele aastas ning nad võivad viibida sel ajal maal. Isikud, kes tegid puhkuse ajal palgalist tööd, kaotasid õiguse puhkusetasule. Kehtestatud nõuete täitmise kindlustamiseks tuli liikmesriikide õigusaktides ette näha sanktsioonid seadusest üleastumise puhul.

Konventsioon kiideti heaks 60 poolthäälega, kusjuures oma poolthääle andis ka Eesti tööliste esindaja August Gustavson. Vastu hääletas 15 konverentsi delegaati, nende hulgas Eesti tööandjate esindaja Ernst Masik.⁹⁵ Eesti valitsuse esindajad Johannes Kõdar ja Endel Tärna jäid erapooletuks (kokku oli 19 erapooletut), lootes, et selliselt toimimine jätab valitsusele ratifitseerimisküsimuse otsustamisel vabad käed.⁹⁶ Seda enam, et valitsus oli Rahvusvahelise Tööstööbüroo konventsioonide kohta koostatud küsimuslehtedele vastates väljendanud seisukohta, et meremeeste töö- ja puhkeaja reguleerimine rahvusvahelisel tasandil on ennatlik, sest kõigile liikmesriikidele vastuvõetavaid üldisi meremeeste töö- ja puhkeaja norme pole võimalik kehtestada, kuna liikmesriikide laevastikud erinevad suuruselt, vanuselt ning tehniliselt tasemelt.⁹⁷

Meremeeste tööaja ja laeva mehitamise konventsiooni eelnõu nägi ette, et kui laevateenistus on jaotatud vahtidesse, siis on teki juht- ning meeskonna tööaeg piiratud 700–2000-tonnise kogumahuga laevades 8 tunniga päevas ja 48 tunniga nädalas ning üle 2000-tonnise kogumahuga laevades 8 tunniga päevas ja 56 tunniga nädalas. Konventsiooni eelnõu andis liikmesriikidele võimaluse oma seadusandliku aktiga pikendada ärasõidu ja saabumise päevade tööaja kestust ning lubas ületunnitööd eritasu alusel. Tööaja regulatsiooni täitmiseks pidi laeva pardal olema piisav arv meeskonnaliikmeid. Konventsiooni eelnõu nõudis, et igas 700–2000-tonnises laevas peab lisaks kaptenile olema 2 diplomeeritud tekiohvitseri ja 6-liikmeline tekimeeskond, kellest neljal on vähemalt 3-aastane tööpraktika. Üle 2000-tonnises laevas pidi lisaks kaptenile olema 3 diplomeeritud tekiohvitseri ja 9-liikmeline tekimeeskond, kellest vähemalt viiel on kolmeaastane meresõidu kogemus. Mehaanikuid pidi üle 700-tonnistel laevadel olema vähemalt kolm.

Konventsioon võeti vastu 62 poolthäälega, vastu hääletas 17, erapooletuks jäi 15 konverentsi delegaati.⁹⁸ Eesti delegatsiooniliikmed hääletasid samamoodi nagu eelmise konventsiooni puhul.⁹⁹

Nii nagu tavaliselt tuli konventsioon ratifitseerida 18 kuu jooksul pärast konverentsi lõppemist. Tähtaja lähenedes saatis sotsiaalminister Oskar Kask 31. märtsil 1938 riigihoidja Konstantin Pätsile kirja, milles ta soovitas konventsioonidega

⁹⁵ International Labour Conference. Twenty-First Session and Twenty-Second Session, 170.

⁹⁶ ERA, f 31, n 3, s 15125, l 14–15.

⁹⁷ ERA, f 31, n 3, s 9011a, l 2–3.

⁹⁸ International Labour Conference. Twenty-First Session and Twenty-Second Session, 174; ERA, f 31, n 3, s 15125, l 14.

⁹⁹ ERA, f 31, n 3, s 15125, l 14–15.

ühinemine edasi lükata seniks, kuni Eestis töötatakse välja regulatsioon meremeeste tasustatava puhkuse kohta ja kehtivad siseriiklikud õigusaktid viiakse vastavusse meremeeste tööaja ja laeva mehitamise konventsiooni sätetega ning konventsiooni jõustumiseks on selle ratifitseerinud viis liikmesriiki, kellel on vähemalt ühe miljoni tonni kogumahutavusega laevastik.¹⁰⁰ Sotsiaalministri ettepanek oli aluseks riigihoidja 1938. aasta 6. aprilli otsusele nr 265, millega ta lükkas edasi mõlema konventsiooni ratifitseerimise.¹⁰¹ Ka ülejäänud liikmesriigid ei rutanud konventsiooniga ühinema. Enne teist maailmasõda ratifitseeris mõlemad konventsioonid vaid kaks riiki: Belgia 1938. aasta aprillis ja Ameerika Ühendriigid sama aasta oktoobris.¹⁰²

Kuna 1920. aastatel arutati mitmel ILO konverentsil meremeeste tööaja reguleerimise vajadust, kuid konkreetsete tulemusteni ei jõutud, asuti Eestis ise selle küsimusega tegelema. 1927. aasta kevadel valmis kohtuministeri juures tegutsenud mereseaduste komisjonil meremeeste tööaja seaduse eelnõu, mille eeskujuks olid Skandinaavia riikide ja Soome seadused. Seadus oli kavas maksma panna 1. jaanuarist 1928. Vastavalt seaduse eelnõule oli meremehe (v.a laevajuht, esimene tüürimees ja mehaanik ning meeskonda teenindav personal) tööaeg laeva sadamas seistes piiratud 8 tunniga päevas, juhul kui Eestis kehtis 8-tunnine üldine tööaeg, ja merel 12 tunniga päevas.¹⁰³ Lisaks reguleeris seaduseelnõu ületunnitööd eritasu eest ja nägi ette karistused laevajuhile seadusega kehtestatud normide rikkumise eest. Valitsus arutas eelnõu 1927. aasta 4. mai istungil ja otsustas selle Riigikogule heakskiitmiseks esitada.¹⁰⁴ Vaatamata sellele otsusele jäi meremeeste tööaja seaduse eelnõu Riigikogule esitamata. 1. mail 1928 jõustunud meremeeste ja tööandjate vahelisi suhteid reguleeriva meremeeste seaduse § 56 nägi tööaja reguleerimiseks laevadel ette eriseaduse kehtestamist. Selle paragrahvi täitmist tuli ligi 10 aastat oodata. Alles 1937. aasta 24. mai Postimehest võib lugeda, et sotsiaalminister ja teedeminister on meremeeste tööaja seadusandliku reguleerimise vajalikuks tunnistanud ning sotsiaalminister on asunud vastava eelnõu väljatöötamisele.¹⁰⁵ Valminud seaduseelnõu erines varasemast väga vähe. 1. jaanuarist 1938 jõustunud meremeeste tööaja seadus¹⁰⁶ piiras pikematel, üle 12 tunni kestvatel merereisidel laevaperesse kuuluva meremehe tööaega olenevalt tema ametikohast 9, 10 või 12 tunniga ööpäevas.

Kahe maailmasõja vahel jäidki välja töötamata ja jõustamata seadused, mis sarnaselt tööstustöölisele oleksid taganud Eesti meremeestele 8-tunnise tööpäeva ning tasustatava puhkuse.

¹⁰⁰ ERA, f 31, n 3, s 5199, l 1–2.

¹⁰¹ ERA, f 31, n 3, s 5199, l 39.

¹⁰² Ratification of C54 – Holidays with Pay (Sea) Convention, 1936; Ratification of C57 – Hours of Work and Manning (Sea) Convention, 1936. Ratification of ILO conventions. <http://www.ilo.org/dyn/normlex/>

¹⁰³ ERA, f 31, n 3, s 637, l 8–9.

¹⁰⁴ ERA, f 31, n 3, s 637, l 14.

¹⁰⁵ Meremeeste tööaeg seadusandlikule alusele. – Postimees, 24.5.1937.

¹⁰⁶ RT 1937, 101, 823.

SOTSIAALKINDLUSTUS

Esimene meremeeste sotsiaalkindlustuskaitse alane rahvusvaheline tööstandard võeti vastu ILO 2. konverentsil 1920. aastal. Selleks oli meretöö eripära arvestav laevahukust tingitud töökaotuse hüvitamise konventsioon¹⁰⁷, mis kohustas laevaomanikku maksma laevahuku tagajärjel töötuks jäänud meremehele hüvitist töötuna oldud päevade eest. Hüvitise arvutamise aluseks oli meremehe töölepingus fikseeritud palk, kuid väljamakstava hüvitise kogusumma ei võinud olla suurem meremehe kahe kuu palga kogusummast.

Töö- ja hoolekandeministeeriumis 1922. aasta juunis valminud konventsiooniga ühinemise seaduse eelnõule andis positiivse hinnangu oma 29. juuli istungil konventsiooni läbivaatamiseks moodustatud ministeeriumidevaheline komisjon ja 11. augustil ka valitsus, kes esitas seaduseelnõu 26. augustil Riigikogule kinnitamiseks.¹⁰⁸ Riigikogu ratifitseeris konventsiooni 15. detsembril 1922 diskussiooni avamata.¹⁰⁹

Laevaõnnetuse tagajärjel tekkinud töötuse hüvitist hakati maksma 1928. aasta meremeeste seaduse alusel. Kuna tol ajal juhtus laevaõnnetusi sageli, oli hüvitise maksmine laevahuku tagajärjel töötuks jäänud meremehele majanduslikult tähtis, vaatamata sellele et hüvitist maksti vaid kahe kuu palga ulatuses. Samal ajal asetas see meremehed teiste tegevusalade töövõtjatega võrreldes paremasse olukorda, sest neile töötushüvitist ei makstud, olgu põhjus milline tahes.

Laevaomanikud polnud aga hüvitise maksimisega nõus ja nende huve esindav kaubandus-tööstuskoda esitas 1930. aasta sügisel valitsusele märgukirja, milles avaldas soovi muuta meremeeste seadust nii, et välja jääksid sätted, mis kohustasid laevaomanikku laevahuku korral meeskonnale töötushüvitist maksma. Märgukirjas juhiti tähelepanu sellele, et see nõudmine on laevaomanike suhtes ebaõiglane, kuna laevahuku korral kaotab laevaomanik kogu oma varanduse ja ta peab seadusest tulenevalt lisaks maksma laeva meeskonnale kahjutasu, mille suurus ulatub mõne laeva puhul 50 protsendini laeva väärtusest.¹¹⁰ Valitsus seaduse muutmist ei algatanud.

Järgmisi meremeestele sotsiaalseid garantiisid tagavaid konventsioone tuli ligi 16 aastat oodata. Alles 1936. aastal toimunud ILO 21. konverentsil võeti vastu kaks meremeeste sotsiaalkaitset käsitlevat rahvusvahelist tööstandardit. Esimene neist, konventsioon laevaomaniku kohustustest meremeeste haiguse ja õnnetusjuhtumi puhul¹¹¹, pani laevaomanikule kohustuse kanda haigestunud või laevas viga saanud meremehe ravimise ning toitlustamise kulud vähemalt 16 nädala jooksul, samuti haige kodumaale saatmise ja haiguse või vigastuse tagajärjel surnud

¹⁰⁷ C8: Unemployment Indemnity (Shipwreck) Convention, 1920. <http://www.ilo.org/ilolex/>

¹⁰⁸ ERA, f 31, n 3, s 5263, l 10–12.

¹⁰⁹ I Riigikogu 8. istungjärk 1922, protokoll nr 180, 15. detsember, veerg 1519–1520; RT 1923, 4/5, 8, 9.

¹¹⁰ Kes kannab kahjud laeva hukkumise korral. Laevaomanikud nõuavad senise korra muutmist. – Postimees, 30.10.1930.

¹¹¹ C55: Shipowners' Liability (Sick and Injured Seamen) Convention, 1936. <http://www.ilo.org/ilolex/>

meremehe matusekulud. Konventsioon sätestas, et liikmesriigi seadusandlus võib laevaomaniku olukorra kergendamiseks ette näha, et osa neist kuludest katab riik.

Selle konventsiooni vastuvõtmise poolt hääletas 70 delegaati, vastu oli 14 ja erapooletuks jäi 10.¹¹² Eesti valitsuse esindajad Kõdar ja Tärna otsustasid, et taktikaliselt on kõige parem erapooletuks jääda, sest see annab seadusandjale ratifitseerimisküsimuse kujundamisel suuremad võimalused. Nende arvates ei sobinud vastu hääletada, sest see oleks jätnud Eestist võõristava mulje, kuna poolt hääletasid peaaegu kõik konverentsil osalenud valitsuste esindajad. Aga poolt hääletamise korral oleks nende interpretatsiooni kohaselt tekkinud konventsiooni ratifitseerimiseks kaudne kohustus. Laevaomanike esindaja Masik hääletas konventsiooni vastuvõtmise vastu ja tööliste esindaja Gustavson poolt.¹¹³

Meremeeste haiguskindlustuse konventsioon¹¹⁴ sätestas, et kindlustatud isikul on õigus saada haiguse puhul rahalist toetust kuni 26 nädalat ja makstava toetuse suurus ei tohi olla väiksem 1927. aasta rahvusvahelise konventsiooniga¹¹⁵ tööstustöölistele ette nähtud haigustoetusest. Haigestunud meremehel oli õigus saada tasuta või osalise tasu eest arstiabi ja ravimeid. Meremeestele arstiabi organiseerimiseks ja raviteenuste eest tasumiseks ning hüvitise väljamaksmiseks tuli organiseerida haigekassad, mille kapitali loomisest pidid osa võtma nii meremehed kui ka tööandjad. Konventsioon nägi ette võimaluse ka riiklikuks haiguskindlustuseks.

Hääletusel toetas meremeeste haiguskindlustuse konventsiooni vastuvõtmist 60 konverentsi delegaati, vastu oli 5 ja erapooletuks jäi 20.¹¹⁶ Hääletusel jäid Eesti valitsuse esindajad erapooletuks, tööandjate esindaja hääletas konventsiooni vastu ja tööliste esindaja selle vastuvõtmise poolt.¹¹⁷

Kuna valitsuse esindajate erapooletuks jäämine hääletusel jättis nende arvates Eestile ratifitseerimisküsimuse otsustamisel vabad käed, tegi sotsiaalminister 31. märtsil 1938 riigivanemale ettepaneku nende ratifitseerimisega mitte kiirustada, vaid ära oodata konventsioonide ratifitseerimine vähemalt kahe ILO liikmesriigi poolt, et konventsioon üldse jõustuks, ja enne ratifitseerimist välja töötada meremeeste haiguskindlustusseadus ning viia õnnetuskindlustusseaduse sätteid konventsiooniga vastavusse.¹¹⁸ Riigihoidja andis 6. aprillil 1938 välja dekreedid, millega lükati edasi mõlema konventsiooni ratifitseerimine.¹¹⁹

Eestis puudus kahe maailmasõja vahel meremeeste haiguskindlustus, kuid 1928. aasta meremeeste seaduse alusel oli laevaomanikul kohustus tagada haigestunud ja ka tööõnnetuse tagajärjel viga saanud meremehele arstiabi ning tasuda tema ravikulud kuni 6 haigusnädala vältel, välismaale ravile jäänud meremehe ravikulud kuni 12 haigusnädala vältel ja lisaks tasuda tema kojusõidu kulud, kui

¹¹² International Labour Conference. Twenty-First Session and Twenty-Second Session, 171; ERA, f 31, n 3, s 15125, l 14.

¹¹³ ERA, f 31, n 3, s 15125, l 15.

¹¹⁴ C56: Sickness Insurance (Sea) Convention, 1936. <http://www.ilo.org/ilolex/>

¹¹⁵ C24: Sickness Insurance (Industry) Convention, 1927. <http://www.ilo.org/ilolex/>

¹¹⁶ ERA, f 31, n 3, s 15125, l 14.

¹¹⁷ ERA, f 31, n 3, s 15125, l 15.

¹¹⁸ ERA, f 31, n 3, s 5199, l 1–2.

¹¹⁹ ERA, f 31, n 3, s 5199, l 39.

haige saadeti reisi ajal maale. Haigestumisest või vigastusest tingitud ajutise töö- võimetuse puhul ei makstud meremehele hüvitist.

1931. aastal tegi kapten August Gustavson, kes esindas ILO konverentsidel korduvalt Eesti meremehi, valitsuse aadressil kriitikat seoses meremeeste sotsiaalkaitse süsteemi puudumisega. Ta rõhutas, et Eesti meremehed pole isegi töö- õnnetuste vastu kindlustatud, erinevalt naaberriikidest Soomest ja Lätist, ehkki seal puudus korralik sotsiaalkindlustussüsteem.¹²⁰

Eesti ei soovinud endast jätta muljet, et on tagurlik riik, kus sotsiaalsfääri arendamisele ei pöörata tähelepanu, ja selle tõestuseks valmis haridus- ja sotsiaal- ministeriumis 1933. aasta kevadel tööstustöölise vastava seaduse eeskujul mere- meeste tööõnnetuskindlustusseaduse eelnõu, mis saadeti arvamuse avaldamiseks meremeeste ning laevaomanike organisatsioonidele. Laevaomanikud toetasid meremeeste kindlustamist üsna sageli toimuvate tööõnnetuste pärast, kuid polnud rahul sellega, et kindlustamine toimuks tööstusliku töö seaduse alusel, mis kohus- taks laevaomanikke meremehi tööliste kindlustusühingutes kindlustama ja tooks Skandinaavia riikidega võrreldes laevaomanikele kaasa suuremad rahalised kohus- tused.¹²¹ Eesti laevaomanike arvestuste kohaselt läinuks meremeeste kindlus- tamine tööliste kindlustusühingus neile maksma 8–10 miljonit senti (80 000 – 100 000 krooni) aastas ja need rahalised kohustused oleksid rahanappuse tõttu võtnud võimaluse teisteks vajalikeks investeeringuteks laevandusse ning vähen- danud Eesti konkurentsivõimet.¹²² Kaubandus-tööstuskoda töötas Skandinaavia riikide eeskujul välja alternatiivse seaduse eelnõu, mis nägi meremeeste kindlus- tamiseks ette erakindlustusseltsi loomist ja riigi 40-protsendilist osalust kindlustus- kulude katmises, ning saatis selle 1934. aasta aprillis arvamuse avaldamiseks teede- ministeriumile, kelle kompetentsi olid töökaitse- ja sotsiaalkindlustusküsimused haridus- ja sotsiaalministeriumist üle viidud.¹²³

Majandus-, sotsiaal-, teede- ja kohtuministeriumi esindajatest moodustatud komisjon seaduseelnõu läbivaatamiseks ei toetanud ideed, et riik võtab osa kindlustuskulusid enda kanda, samuti ei pidanud nad otstarbekaks moodustada meremeeste kindlustamiseks eraldi kindlustusühing ning olid ka selle vastu, et meremeeste toetused ja invaliidsuspensionid jääksid Skandinaavia riikide ees- kuju järgides tööstustöölise omast väiksemaks. Komisjon otsustas toetada haridus- ja sotsiaalministeriumis 1933. aastal välja töötatud seaduse projekti, mis kohtu- ministri ettepanekul kavatsesi jõustada mitte eriseadusega, vaid tööstusliku töö seaduse muutmise seadusega.¹²⁴ Eesti meremehed kindlustatigi tööõnnetuse puhuks 1934. aasta detsembris riigivanema dekreedina kehtestatud tööstusliku töö seaduse muutmise ja täiendamise seadusega.¹²⁵

¹²⁰ **Gustavson, A.** Meremeeste töö- ja palgatingimused, 319.

¹²¹ Meremeeste kindlustamist Skandinaavia eeskujul. – Postimees, 25.10.1934.

¹²² Laevaomanikud ei poolda teedeministeriumi kava meremeeste alternatiivse kindlustamise asjus. – Postimees, 19.10.1934.

¹²³ ERA, f 31, n 3, s 3526, l 1–2.

¹²⁴ ERA, f 31, n 3, s 3526, l 1–2.

¹²⁵ RT 1934, 104, 817.

Laevaomanikud olid solvunud, et neid ei informeeritud sellisest asjade käigust, ja kaubandus-tööstuskoda saatis riigivanemale märgukirja, milles avaldas soovi, et edaspidi antaks merenduse alal tegutsevatele ringkondadele võimalus arvamust avaldada ning enne küsimuse lõplikku otsustamist oma seisukohti kaitsta.¹²⁶

KOKKUVÕTE

Kokkuvõtvalt võib öelda, et Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni meretööd käsitlevad standardid mõjutasid mitte ainult Eesti meremeeste töötingimuste paranemist ja ühtlustamist teiste mereriikidega, vaid andsid tõuke ka Eesti mereõiguse arendamisele. Eesti iseseisvuse esimestel aastatel olid meretöösuhted praktiliselt reguleerimata, kui jätta arvestamata mõned vananenud tsaariaegse kaubandus-seadustiku sätted. ILO konverentsid, kus Eesti valitsuse, tööandjate ja töövõtjate esindajad kohtusid teiste riikide esindajatega, olid foorumiks, kus vahetati infot, arvamusi, arutati erinevaid poliitikaide ning vaieldi ja kust saadi uusi teadmisi erinevatest sotsiaalvaldkondadest – sotsiaalkindlustus, võitlus tööpuudusega, töökaitse, tööalased normatiivid – ning eeskujusid ja ideid meretöösuhete arendamiseks.

Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni liikmesriigina oli Eestil kohustus ühineda rahvusvaheliste konventsioonidega ja nende sätteid ellu rakendada. 1920. aastatel täitis Eesti oma kohustust püüdnult, ühinedes üheksa kümnest rahvusvahelisest konventsioonist, mis käsitlesid meretöösuhteid: tööle võetavate meremeeste vanuse alammäära, töövahendust, töölepingute sõlmimist, meremeeste tagasisõitu kodumaale, noorte meremeeste tervisekontrolli, tööõnnetuste ennetamist ja muud. Eesti meremeeste jaoks oli nende töötingimuste ühtlustamine teiste mereriikide omaga väga oluline, arvestades laevanduse järjest suureneva üleilmastumisega.

Vastates Rahvusvahelise Tööstusbüroo küsimustikele, milles sisalduva info analüüsimine ja üldistamine oli Rahvusvahelisele Tööstusbüroole aluseks konventsioonide projektide väljatöötamisel, panustas teiste liikmesriikide kõrval ka Eesti rahvusvaheliste tööstandardite väljatöötamisse. Teisalt aitas ILO konventsioonidega ühinemine ja elluviimine kaasa ILO kui riikideülese institutsiooni mõju kasvule.

1930. aastatel ratifitseeris Eesti vaid ühe seitsmest ILO konverentsidel vastu võetud meretööd käsitlevast konventsioonist ja see sisaldas laevajuhtide pädevusnõudeid, mis olid laevasõidu ohutuse tagamiseks väga tähtsad. Ratifitseerimata jäid aga meremeestele väga olulised haigus- ja tööõnnetuskindlustuse ning töö- ja puhkeaega reguleerivad konventsioonid. 1930. aastate tagasihoidlikule ratifitseerimistegevusele jättis pitseri ülemaailmne majanduskriis, millest saadi lõplikult üle alles 1935. aastaks. Kriisijärgses majandusolukorras oli uute kohustuste võtmisel ettevaatlik mitte ainult Eesti, vaid peaaegu kõik riigid. Rahvusvaheliste standarditega ühinesid sel perioodil vaid üksikud liikmesriigid, mille tagajärjel vähenes rahvusvaheliste normide tõhusus. Nende konventsioonidega ühinemine

¹²⁶ Kaubandus-tööstuskoja uus märgukiri. Meremeeste kindlustamise asjas palutakse ära kuulata majandusringkondade arvamist. – Postimees, 2.12.1934.

ja nende elluviimine nõudnuks suuri investeeringuid, millega Eesti laevaomanikud ei nõustunud, sest riik jättis rahvusvaheliste seaduste elluviimisega seotud kulud nende kanda. Seetõttu võib selle taga, et Eesti ratifitseeris rahvusvahelisi tööstandardeid valikuliselt, näha ka tööandjate ühisrinde tugevust. Teisalt mõjutas ratifitseerimistegevust Eesti majanduse kandejõud. Eesti eelistas ühineda nende rahvusvaheliste meretööstandarditega, mille nõudmistega olid siseriiklikud õigusaktid vastavuses või neid oli võimalik kergesti vastavusse viia, samuti nendega, mille ellurakendamine ei nõudnud suuri rahalisi väljaminekuid.

Eesti ratifitseeris kahe maailmasõja vahel ILO meretööd käsitlevast 17 konventsioonist 10 (58,8%), seega veidi üle poole konventsioonidest. ILO mõju ei seisnenud siiski ainult ratifitseeritud konventsioonide arvus. Oluline oli see, et konventsioone arutati ja nende üle diskuteeriti avalikult. Isegi sel juhul, kui Eesti ei ühinenud konventsiooniga, said Eesti meremehed ILO rahvusvahelistest tööstandarditest kasu, sest siseriiklike seadusandlike aktide koostamisel arvestati suure osaga nendest nõuetest.

TÄNUAVALDUS

Artikkel on valminud institutsionaalse uurimisteema IUT31-6 “Eesti ajaloo rahvusülene raamistik: transkultuurilised põimingud, ülemaailmsed organisatsioonid ja piiriülene ränne (16.–21. saj.)” raames. Artikli avaldamist rahastab Eesti Teaduste Akadeemia ja Tallinna Ülikooli ajaloo, arheoloogia ja kunsti-ajaloo keskus.

INTERNATIONAL MARITIME LABOUR STANDARDS AND THEIR RATIFICATION BY ESTONIA IN 1920–1940

Maie PIHLAMÄGI

This article examines how Estonia as a member of the International Labour Organization (ILO) fulfilled its international obligation to ratify the ILO maritime labour conventions and guarantee adequate working conditions and social protection against unemployment, work injury and illness for Estonian seafarers between the two world wars.

In the first years of Estonia’s independence the maritime labour relations were virtually unregulated if we do not take into account a number of provisions of the obsolete tsarist Commercial Code inherited by Estonia. The ILO maritime standards adopted by the international labour conferences affected not only the improvement of Estonian seamen’s working conditions, but also gave an impetus to the development of maritime law in Estonia.

Since 1921, when Estonia became a member of the International Labour Organization, the representatives of the Estonian government, employers and workers took part in the ILO annual conferences in Geneva. There they met

delegates from other member states, exchanged information and opinions, discussed and debated on various policies and got fresh ideas for the development of labour relations in the maritime industry.

The attitude of Estonia with regard to International Labour Standards was positive. In the 1920s Estonia adopted nine of the ten International Maritime Conventions fixing the minimum age for the admission of children to employment at sea, establishing employment agencies for seamen, requirements for seafarers' employment contracts, compulsory medical examination of young seafarers etc. Harmonization of the Estonian seamen's working conditions with the other seafaring nations was very important due to the increasing globalization of shipping.

By filling in questionnaires of the International Labour Office on issues of the planned labour standards the member states, including Estonia, contributed to the promotion of the international labour standards. On the other hand, the ratification of international labour standards and implementation of their provisions helped to increase the influence of the ILO.

In the 1930s Estonia ratified only one of the seven ILO maritime labour standards negotiated and adopted in the conferences of the ILO. It was the convention on competency requirements for ship management, which was very important to ensure safety of navigation. However, Estonia did not ratify the standards guaranteeing for seafarers the protection in case of sickness, work injury, paid holiday and 8-hour working day. The most important reason for that was the Great Depression of the 1930s. In the post-crisis years not only Estonia but also other countries were not eager to take new obligations. Because of the lack of the new investments, the Estonian ship owners resisted the ratification of new maritime labour standards because the government put all the costs connected with the implementation of standards on their shoulders. However, besides the economic burden the selective ratification of standards was also due to the strong socio-economic influence of employers in Estonia.

Between the two world wars the Estonian Parliament ratified 10 of the 17 ILO maritime labour conventions, slightly over half of the conventions. However, the effect of the ILO standards cannot be seen only in the number of ratified conventions. Even though Estonia did not ratify all the conventions, the Estonian seafarers benefitted from the ILO international labour standards because a considerable number of the requirements were included into national legal acts. It was also important that the conventions were discussed and openly disputed, which allowed policy-makers to evaluate the expectations of the interested parties.