

Töötava Eesti suunas

Töövõimeliste tööle suunamine ja sundimine Eestis 1918–1940

Viljar Peep

“Kes ei tööta, see ei söö!”

2002. a. kasutas üks erakond valimisprogrammi pealkirja ja hüüdlause fraasi “Töötav Eesti!”. Kaasaegses kontekstis peeti küll silmas ilmselt eelkõige tööpuuduse vähendamist, kuid paljudele kangastus nõukogude-aegne kuvand inimühiskonnast kui millestki mesilas- või sipelgapesa laadsest, mille eranditult iga töövõimeline liige töötab kõigest väest üldise hüvangu nimel. Nõukogude Liidus oli hulkurlus kriminaalkuriteo liik ning mittetöötavat töövõimelist elanikku peeti “parasiidiks”. Autorgi mäletab sõjaväe-aegseis poliitettevalmistuse tundides korratud põhimõtet – “Kto ne rabotajet, tot ne jest!”.

Aga ei ole midagi uut päikese all, nagu ütles tark kuningas Koguja. Kui ajas tagasi minna, siis ilmselt oli protestantlik usupuhastus pöördepunktiks, mil mittetöötavasse töövõimelistesse ühiskonnaliikmetesse – kerjustesse ja hulkuritesse – hakati teistmoodi suhtuma. Varasem katoliiklik arusaam lähtus sellest, et juba Kristus ise oli varatu rändaja, kelle sõnutsi on hõlpsam kaamelil minna läbi nõelasilma kui rikkal pääseda jumalariiki. Samuti ettekujutus viimsepäevakohtust, kus “esimesed jäävad viimasteks ja viimased saavad esimesteks”.¹

Martin Lutheri põhiliseks inspireerijaks ja luterluse aluseks on apostel Pauluse käsitus

inimese õigeksmõistmisest usu kaudu, lahus käsu(õpetuse) tegudest. Aga sellesama apostoli pärandist pärinebki paljukasutatud fraas “Kes ei tööta, see ei söö”. Paulus hoiatab “korratuma elu” ja muiduleivasöömise eest ning manitseb tööd tehes omaenda leiba sööma. Ja lõpuks sedastab, et “kes ei taha tööd teha, ärgu ka söögu”.²

Tundub, et pauluslikust töömoraalist lähtub ka Lutheri kiri “Saksa rahva kristlikule aadlile”, milles muu hulgas nõutakse kerjamise keeldu, korratatud vaestehoolekannet ning tõeliste vaeste eraldamist hulkureist-kelmidest. Õige kristlane ei kerja, kuid ligimeste kohustuseks on tõelist abivajajat toetada. Aga kuidas siis suunata või sundida töövõimelisi hulkureid-kerjuseid tagasi tööd tegema, omaenda leiba sööma? Karistuste-vangistuste kõrvale ilmusid töömajad – Preisimaal 18. sajandi lõpul, teistes Saksa riikides 19. sajandil. Enne Esimest maailmasõda oli Saksamaal 47 töömaja. Töömajad olid range sisekorraga parandus- ja ümberkasvatusasutused, kuhu paigutati töövõimelisi kerjuseid-hulkureid kohtu- või politseivõimude poolt, osalt ka vabatahtlikult.³

Viimase Vene keisrinna, saksa päritolu Aleksandra Fjodorovna eestkostel kirjas-
tatud ülevaates kirjeldatakse põhjalikult ja

¹ R. Kluge. Die Ethik on der Armenfürsorge, Hamburg, 1920, lk 5–6; Matteuse 19:23, 19:30.

² Pauluse II kiri tessalooniklastele 3:6–3:15.

³ O. Karlstedt jt. Handwörterbuch der Wohlfahrtspflege. Berlin, 1924, märksõnad “Armenwesen” ja “Arbeitshäuser”.

kiitvalt Saksa 1871. a. töömajade seadust, mille tulemusena vähenes oluliselt asotsiaalse elanikkonna arv. Töömaju vastandatakse kerjamise ja hulkurluse vastu kriminaalkorras võitlemisega. Vanglassepanek süvendas allakäiku ja kriminaliseerumist, töömaja võis aga nõiaringist välja aidata.⁴

Anglikaanlik Inglismaa ei erinenud protestantlikust Mandri-Euroopast. Ka seal keelati kerjamine ja hulkurlus ning 1601. a. pandi alus drakoonilisele vaestehoolekandele. Selle kohta väideti, et see oli mitte niivõrd vaeste kaitse, kui kaitse vaeste eest.⁵ Töömajade võrk loodi 1834. a. hoolekandereformiga.⁶

Kõik see oli üsnagi erinev võrreldes katoliiklike ja õigeusklike maade leebema suhtumisega kerjajasse ning suuresti kiriklikul almustejagamisel põhineva vaestehoolekandega. Ühes olid siiski nii protestantlikud, katoliiklikud kui ka õigeusklikud maad ilmselt veel 19. sajandilgi sarnased – kogukondlikele ja riiklikele valimistele polnud asja neil, keda hoolekande korras ülal peeti.

See, keda kogukond/ühiskond ülal pidas, ei osalenud kogukonna/ühiskonna asjade otsustamisel. Hoolekandevaluse staatus tähendas sotsiaalses mõttes aukaotust. Kogukonna liige muutus subjektist objektiks, keda kogukond toidab-katab. Niisugune staatuselangu oht virgutas töövõimelisi hättasattunud pingutama, et oma väärikust säilitada ja mitte ülalpeetavaks muutuda. Teisest küljest oli see aga hoolekandevalusele taagaks, mis tegi sotsiaalse rehabiliteerumise raskemaks.

Esimese maailmasõja järgne demokratiiseerumine ja eriti liikumine üldise valimisõiguse suunas parandas ka hoolekandevaluste õiguslikku ja sotsiaalset staatust. Oma roll suhtumise muutuses oli kindlustuspõhimõttele tugineva sotsiaalse kaitse tekkes. Haigus-, invaliidsus-, toitjakaotus-, vanadus-, töötus- ning perekonna- ehk lastekindlustus

kaitses eluriskide eest ja vähendas oluliselt vajadust hoolekande järele. Nii vähenes hoolekandekulude paine kogukonna- ja riigimaksude maksjaile. Enamikule abivajajaist tekkis kindlustuskate, mida nad ise olid (kaas)rahastanud. Hoolekandevaluste ring kitsenes ning vaeslaste, vigaste, vaimuhaigete, õnnetuse või kuriteo ohvrite ülalpidamine oli puhtinimlikult mõistetavam.

Kuid üldine kes-ei-tööta-see-ei-söö-moraal ei taandunud. Nõukogude Liidus kehtestati üldine töökohustus. Mussolini töö- ja sotsiaalpoliitika põhiakt – Töö harta – kuulutas töö Itaalias sotsiaalseks kohustuseks.⁷ 1929.–1933. a. üleilmse majanduskriisiga algas aktiivne riiklik sekkumine tööhõive korraldamisse ka demokraatlikes riikides.

Eesti alal mõjutasid tööle sundimist ja suunamist saksalik-luterlik kultuuri- ja õigusruum ning 19. saj. lõpust järjest enam Vene institutsioonid. Vene impeeriumi lagunemise järel said eestlased kaks aastakümnet ise oma ühiskonda ja õiguskorda kujundada. Milliseid samme sel ajal astuti, suunamaks või sundimaks töövõimelisi tööd tegema? Püüame seda jälgida seadusandluse kaudu, mis Eesti riigis iseseisvumisel kehtis, kehtestati või taheti kehtestada.

Kerjamine ja töömajad veneaegses pärandis ja parlamentaarsel ajajärgul

Protestantlikele riikidele omane vaenulik suhtumine hulkuritesse ja kerjustesse kajastus ka tsaariaegses Vene hoolekandeseaduses.⁸ Kerjamine oli keelatud. Võimud võisid vaestemajja sundhoolekandele paigutada omasteta töövõimetuid kerjuseid-hulkureid, kes ei kuulunud ühtegi kogukonda. Ka töömaja oli tuntud asutus. Definitsiooni kohaselt tuli töömajasid avada selleks, et tööta ja elatiseta

⁴ P. Ganzen. Trudovaja pomošč v skandinavskix gosudarstvax. Peterburg, 1899, lk. 256–279. Pealkirjale vaatamata sisaldas raamat töömajade osas ulatusliku käsitluse Saksamaa praktikast.

⁵ O. Karlstedt jt. Handwörterbuch der Wohlfahrtspflege. Berlin, 1924, märksõna “Armenwesen”.

⁶ A. F. Young, E. T. Ashton. British social work in the nineteenth century. London, 1956, lk. 33–55.

⁷ La Carta de lavoro = La Charte du travail = Labour Charter = Die Arbeitsordnung = Carta del trabajo. Rooma, [1929]. Töö sotsiaalse kohustusena – vt. art. II.

⁸ “Ustav ob obščestvennom prizrenij”, Vene Seaduste Kogu 13. kd., 1. rmt.

vaesed “saaksid end tööga toita”. Sinna võidi tulla nii vabatahtlikult kui ka sundkorras: politsei võis neisse saata töövõimelisi kerjuseid. Eestis kehtis see seadus oma hoolekandeseaduse vastuvõtmiseni 1925. aastal.

Kogukondlike ja riiklike hoolekandeseaduste regulatsioon tsariaegses seaduses oli põhjalik. Kuni selleni välja, kuidas mehi ja naisi ühises asutuses eraldi paigutada. Samas puudusid seaduses juhtnöörid selle kohta, milline võimutasand milliseid asutusi millisel hulgal pidi asutama ja ülal pidama. Saksamaal võis töomajadesse paigutamine töepoolsest puudutada arvestatavat osa eluheidikuist – kui vaadata kas või keisrinna Aleksandra Fjodorovna patroneeritud eelviidatud teost. Andmed Eesti alal paiknenud töomajadest puuduvad. Autori käsutuses ei ole viiteid töomajade olemasolule keisririigi muudeki osades. Näib, et Lääne-Euroopa eeskujul üle võetud töomaja sätted jäidki Vene riigis paberile. Meenutades ilu- ja reisikirjandusest viiteid arvukaist kerjustest Vene linnades, võib kindlasti sama öelda ka kerjamiskeelu kohta.

Töomajad olid Saksamaal eeskätt riiklikud asutused. Nende haldamine käinuks esmatasandi omavalitsustele – kui ehk suuremad linnad välja arvata – üle jõu. Ka sellist vaestemaja, kuhu tsaaripolitsei võinuks hoolekandeseaduse kohaselt paigutada töövõimelisi, ühtegi kogukonda mitte kuuluvaid hulkureid, pidanuks haldama kogukonnast kõrgem võimutasand. Või siis vähemalt kaasrahastama. Selle taha ilmselt seaduses ette nähtud sundhoolekande asutuste avamine meil takerduski. Maakonnaomavalitsus (semstvo) Balti provintssides puudus. Provintssikassat, mille arvel selliste asutuste ülalpidamiskulusid oleks kaetud, haldasid kokkuhoidlikud rüütelkonnad.

Seega on alust arvata, et ainus regulatsioon, mida töövõimeliste töölesundimiseks realselt kasutada võidi, oli spetsiaalselt Balti kuber-

mangude talurahvakogukondade kohta käiv hoolekandeseaduse peatükk.⁹ Selle kohaselt pidi vallapolitsei saatma töövõimelisi vaeseid, keda tuli korduvalt abistada, ühiskondlikele töödele. Eesti iseseisvumise järel puuduvad andmed niisuguse töösuuni rakendamisest. Selliste talurahvaseisusele suunatud sätete kohaldamine olnuks vastuolus ka 1920. a. vastu võetud seisuste kaotamise seadusega.¹⁰

Täisealiste kodanike üldist valimisõigust rakendati alates Asutava Kogu valimistest – Venemaal alates 1917. aastast ja Eestis alates 1919. aastast. Hoolekandevalused tõusid seega täisväärtuslikeks kodanikeks.

Moodsatest alustest lähtus ka 1925. a. vastu võetud Eesti hoolekandeseadus.¹¹ Eelnõud Riigikogu täiskogus 1. lugemisel tutvustanud töö- ja hoolekandeministri sõnutsi lähtuti põhimõttest, et hoolekanne pole armuand, abivajajal on õigus hoolekannet nõuda ning riigil ja omavalitsustel kohustus seda võimaldada. Kuid printsiip “Kes ei tööta, see ei söö” oli ka Eesti seaduses selgesti äratuntav. Rõhutati, et töövõimelise abivajaja puhul tuleb abiandmisel eelistada talle töö võimaldamist.¹² Kerjamine oli kriminaalkuritegu. Igaüks võis kerjaja politseisse toimetada. Kerjuse võis paigutada vanade- või vigastekodusse või raskemal juhtudel töomajja (§137–141).

Niisiis sisaldas ka Eesti hoolekandeseadus töomaja regulatsiooni. Sinna sai kuni kuueks kuuks vabatahtlikkuse alusel paigutada tööpuuduse vms. põhjusel viletsusse sattunud isikuid. Sundkorras tuli paigutada omavalitsuse või kohtu poolt kuni kolmeks aastaks sundhooldamisele võetud isikuid (sh. töövõimelisi, keda korduvalt tabati kerjamiselt). Töomajja paigutatutele võimaldati tööd, osa teenistusest said nad endale. Töomaja juhatajal ja hoolekogul oli ulatuslik distsiplinaarvõim (palga kinnipidamine, kartser, arest).

Kui võrrelda töomaja sätteid (§-d 144–

⁹ Hoolekandeseaduse (“Ustav ob obščestvennom prizreiji”) 5. osa 2. jagu “Lähemalt talurahvakogukondlikust hoolekandest Balti kubermangudes” (“O mirskom prizrenij v gubernijax, Pribaltijskix v osobennosti”), §-d 585–588.

¹⁰ RT [Riigi Teataja] 1920, nr. 129/139, art. 254.

¹¹ RT 1925, nr. 120/121, art. 80.

¹² II Riigikogu protokollid, veerud 1253–1320, 1403–1418.

166) tsaariaegse seadusega (§-d 291–298), siis suuri erinevusi silma ei torka. Autori arvates avalduski põhimõtteline erinevus vene- ja eestiaegse hoolekandeseaduse vahel selles, et viimase kohaselt nähti ette kõigi omavalitsustasandite ja riigi täpsed ülesanded hoolekandeaustuste võrgu loomisel ning see kava viidi ka ellu. Sealhulgas ka töömaja asutamine – see loodi 1930. a. Tallinnas Kopli linnaosas riigi ülalpeetava asutusena.

Suure majanduskriisi eelne tööhõivepoliitika

Töömaja suudeti “Valitsusasutiste tegevuse” andmeil paigutada üheaegselt pisut alla saja inimese. Tööpuuduse tõttu viletsusse sattunute vabatahtlik töömaja minek sai seega puudutada vaid ülitühist mürdosa töötutest. Ja sedagi alles aastast 1930. Töömajal puudus niisiis Eesti tööhõivepoliitika seisukohast praktiline tähendus.

Tööpuuduse probleeme tuli seega lahendada teiste vahenditega. Teatavasti muutus töötus Eestis teravaks 1924. a. algusest, jõudes lakke aastail 1932–1933. Linna- ja maakonnaavalitsused hakkasid 1924. aastast organiseerima talviseid hädaabitöid, millega ühinesid ka riigi keskasutused.

Tööhõive korraldamine tugines Vene Aju-tise Valitsuse tööbörside seadusele ja samal ajal tehtud täiendustele semstvoasutuste seadusesse ja linnaseadusesse. Linna- ja maakonnaavalitsustele pandi tööbörside ja hädaabitööde korraldamise kohustus.¹³ Tegemist oli järelikult passiivse tööhõivepoliitikaga – töötute üle peeti arvestust, registreeritud

töötud võisid leida ülalpidamist hädaabitööde kaudu. See ei erinenud tollastest Euroopa arenenud maadest Esimese maailmasõja eel ja järel.¹⁴

Tööpuudus oli moodsas tööstusühiskonnas üldiselt viimane risk, mille vastu hakati kindlustama. Abi vanaduse ja haiguse korral tundus vähem vastuoluline kui töövõimelisele inimesele abiraha maksmine sel puhul, kui ta on töötu. Kardeti, et töötud muutuvad niiviisi teadlikeks priileivasõjateks, kes minetavad töömoraali. Selle väljenduseks olidki hädaabitööd – raha maksti ikkagi töö eest. Sealjuures enamasti töö eest, mis oli majanduslikult vähevajalik (nt. heakorratööd) ning korraldajale enamasti kahjumlik. Palgaraha moodustas vaid ühe osa tööde korraldamise kuludest.

Tööbörsid vms. avalikõiguslikud tasuta töövahendusasutused tegutsevad maailmas tänaseni – näiteks Eestis käesoleval ajal Tööturuameti ja selle allasutustena.¹⁵ Hädaabitööde ulatus hakkas aga maailmas töötuskindlustuse sisseseadmisel vähenema. Tõsi, 1929.–1933. a. majanduskriisi aegne tööpuudus mõjus ka tollasele vähelevinud vabatahtlikule või kohustuslikule töötuskindlustusele raske tagasilöögina.¹⁶

Maksutulud, omavalitsus- ja riigielarved ning avalik- ja eraõiguslikud töötuskindlustusfondid tõmbusid kokku, töötute arv aga kasvas. Eriti suure tööpuudusega riikides võeti hädaabitöödena ette järjest suuremaid projekte – *Autobahn*’idest Saksamaal Hooveri tammiehituseni Ühendriikides. Suure majanduskriisi ajal hakkaski ilmselt tunduma, et töötuile abiraha jagamise odavus kaalub üles töömoraali tagavate hädaabitööde korraldamise kulukuse.

¹³ J. Viigant. Töötaolu Eestis. – Eesti rahvuslaste klubi toimetised, nr. 4. Eestluse aastaraamat 1935, lk. 123–124; Töökaitse seadused ja määrused seletustega. Koost. J. Klesment. Tallinn, 1932, lk. 11–12, 143–144.

¹⁴ Tasuta töövahendusteenust pakkuvad tööbörsid (tööandjate-töövõtjate pariteetse juht- või järelevalveorganiga) levisid suuresti Inglise eeskujul (Briti 1909. a. “*Labour Exchange Act*”, vt. lähemalt M. B. Hammond. *British Labor Conditions and Legislation during the War*, New York, London, Toronto, Melbourne, Bombay, 1919) ning neid soovitas ka Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni 1919. a. konventsioon nr. 2. Laialt levinud hädaabitööde korraldamisest vt. M. G. Schmidt. *Sozialpolitik. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich*. Opladen, 1988, lk. 48–51.

¹⁵ Vt. “Tööturuteenuste ja -toetuste seadus”, RT I 2005, nr. 54, 430.

¹⁶ M. S. Gordon. *Social security policies in industrial countries: a comparative analyses*. Cambridge, 1994, lk. 226–231; M. G. Schmidt. *Sozialpolitik. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich*. Opladen, 1988, lk. 50–51.

Eesti ei erinenud teistest maadest – hädaabitöid üritati esialgu laiendada. Valitusele anti hädaabitööde mahu suurendamiseks volitus kehtestada lisamakse ja luua vastav erifond.¹⁷ Erifondi abil kasvas hädaabitöödele kulutatud raha 1932.–1933. eelarveaastal eelmisega võrreldes pea poole võrra ning hädaabitööliste arv üle poole.¹⁸ Kvalitatiivselt uusi samme tööhõivepoliitikas ei jõutud Eestis parlamentaarsel perioodil ette võtta ega isegi arutada – kui just tühja populismi mitte arvestada.¹⁹

Tööstööreform 20.06.1934

Üheks 12.03.1934 võimupöördele järgnenud muutuseks oli seadusloome elavnemine. Dekreetseadused paisutasid Riigi Teatajate kogumikud varasemate aastatega võrreldes oluliselt paksemaks. Kuidas siis seadusandlikku võimu teostav valitsus tööhõivet ja töömoraali reguleeris?

20.06.1934 dekreeteeritud tööstööreformi ja riiklikkude, kogukondlikkude ning ühiskondlikkude tööde korraldamise seadus sisaldas nii senise tööstöösüsteemi täiustamist kui ka kvalitatiivselt uusi lahendusi.²⁰ Tööstööreform muutis linna- ja maakonnaasutustest teedeministeeriumi juhtimisele allutatud asutusteks ning nende arv vähenes.

Uudne oli aga jäik paiksustsensus töötuna registreerimiseks – kaks aastat vastava börsi tööpiirkonnas. Sellega püüti ilmselt vähendada hulkurlust ja migratsiooni üldse ning eriti tööstöösüsteemi korrastamisega börsis. Samuti hädaabitöödele suunamiseks õigustatud isikute arvu ja ühtlasi ametlikku töötute arvu.

Sellise korrastamisega kaasnev sisemigratsiooni pidurdamine oli abinõu, mis eelduslikult meeldis maastööandjatele – siserände põhisuund oli maalt linna. Tööstööreform nappus maal oli teatavasti esimesel omariiklusajal terav

probleem. Näib, et seda ei mõjutanud eriti ka suur majanduskriis ja eeskätt linnu tabanud tööstööpuudus. “Vaikiva oleku” aegne juhtkond pärines enamasti Põllumeeste Kogudega seotud poliitikuist. Viimane oli aga valdavalt olnud maastööandjate erakond. Seetõttu olid agraarsed noodid tollases sotsiaalpoliitikas ootuspärased.

Teine jäiga kursi samm oli töö vastuvõtmise kohustus. Töötut, kes mõjuva põhjusega keeldus pakutud tööst või ei ilmunud vastu võetud tööle või rikkus tööstöödiscipliini, kustutati töötute nimekirjast kuni kaheks aastaks.

Kuid kaitseseisukorra kehtestanud valitsus läks kõva käe demonstreerimisel veelgi kaugemale. Mõjuva põhjusega tööstööreformi pakutud töö tagasi lükanud ning avalikel ja hädaabitöödel korda rikkunud võis kohus seaduse kohaselt saada 1–6 kuuks tööstööagrisse. Tõsi, seekordne kõva käe avaldus jäi paberile. Tööstööagrit sel kujul ja selle seaduse järgi ei asutatud. Võib-olla kardeti rakenduskulusid. Kuid tõenäolisem, et sellisel ülddise tööstööanduse kaudsel teel kehtestamine tundus liiga kaugeleminevana ka seaduse kehtestanud valitsuse enda jaoks. Tööstute karmikaelisest tööstöösuunamisest oli kerge kõnelda. Kuid pakutud tööst keeldunute reaalne tööstööagrisse – sisuliselt sunnitööle – saatmise resonants võinuks olla liiga riskantne.

Kõva käe poliitika pooldajate jäikade sammude kõrval sisaldas seadus ka moodsat lähenemist – hädaabitööd jäeti tagaplaanile, esiplaanile tulid avalikud tööd. Avalikke töid tehti riigiasutustes ja -ettevõtetes ning riigi toetusega omavalitsustes ja eraettevõtetes päevapalgaga või tükitööna. Teedeminister võis määrata, et riigihangete juurde võib palgata vaid avalikele töödele registreeritud töölisi. Tööstutele, keda ei õnnestunud avalikel tööstedel rakendada, võidi korraldada hädaabitööd teedeministri määratud tasumäärade

¹⁷ Volitusseadus RT 1932, 92, 716, rakendusmäärus RT 1933, nr. 7, art. 48.

¹⁸ J. Viigant, *op. cit.*, lk. 123–124.

¹⁹ Näiteks 1932. aasta oktoobris algatas sotsialistlik tööstööpartei Riigikogus “Tööstööpuuduse vastu võitlemise seaduse” eelnõu, mille sisuks oli tööstutele ümmarguse summa (1 mln. kr.) abirahaks väljajagamine.

²⁰ RT 1934, nr. 56, art. 495.

alusel.²¹ Avalike tööde süsteem oli majandusliku otstarbekuse poolest hädaabitöödega võrreldes samm edasi. Teedeministeeriumi avalike tööde osakonna käsutusse koondati märkimisväärsed summad.²² Avalike tööde süsteemi loomise ja loomulikult ka kriisijärgse majandustaaste tõttu minetasid hädaabitööd tähtsuse.

1934. a. tööhõive reguleerimise abinõud valitsust siiski ei rahuldanud. Riigiaparaat tegeles edasi tööbörside süsteemi täiustamise eelnõudega: majandusministeeriumis valmis tööameti seaduse eelnõu ning sotsiaalministeeriumi juures samal ajal põhjalikum töövahetalituse seaduse eelnõu. Mõlemaga kavatseti luua kahetasandiline börside süsteem ning nende keskasutus. Teise eelnõuga kavatseti töötute registreerimisel kaheaastane paiksustsensus ära kaotada, tööpakkuja võinuks palgata vaid tööbörsil arvele võetud isikuid. Kumbagi ei algatatud.²³

Töökohustus ja töösund 1938. a. põhiseaduses ja selle rakendamine

Riigitüüri juures olevad agraarkonservatiivsed ringkonnad olid märksa radikaalsemate ideedega kui riigiaparaadi pakutud töövahenduse edendamine ning avalike ja hädaabitööde parem korraldamine.

Peaminister riigivanema ülesandeis Kons-

tantin Päts esitas konstitutsioonireformiks kogunenud Rahvuskogule põhiseaduse eelnõu, millega töö kuulutati isiku õiguseks ja kohustuseks. Algsõnastuses kõlas see nii: “§30. Loov töö... on riikliku arenemise alus. Töö on isiku õigus ja kohus ühiskonna vastu.” Rahvuskogu I ja II Koja ning nendevahelise kooskõlastuskomisjoni töö tulemusena selle sõnastus veidi muutus, kuid mõte jäi samaks.²⁴ Sättega peeti ilmselt silmas töövõimeliste kodanike töökohustuse seadustamise võimalust.²⁵

Rahvuskogu isamaaliitlik enamus läks töösunduse ning hoolekandevaliste staatuse osas algeelnõust kaugemale. I Koja 7. koosolekul 10.6.1937 arutati sundhoolekande regulatsiooni. Arutelu tulemusena fikseeriti sundhoolekandevaliste ring, keda võidi sundida tööd tegema. Põhiseaduse lõppteksti jõudis see selliselt: “§28 lg. 3: Tööpõlgajaid, perekonna liikmena hoolitsemiskohuse mittetäitjaid ja ühiskonnale kahjulikke abivajajaid võidakse seaduse alusel võtta sundhooldamisele.” Isamaaliitlane Karl Kompus ütles samal koosolekul välja ka lahenduse selle kohta, kuhu tööpõlgureid ja perekondliku hoolitsuskohustuse mittetäitjaid paigutada: kuna tavalistesse hoolekandevalistesse ja parandusmajandusse oleks kallis, on mõeldav vaid töölaagri loomine.

Päev hiljem kiitis I Koda ühehäälselt heaks isamaaliitlase Aleksander Veiderma

²¹ Selle seaduse alusel andis valitsus 27.07.1934 “Töötute registreerimise määruse” (RT 1934, nr. 65, art. 562). Tööde tasustamise kord määrati teedeministri 11.09.1934 määrusega (RT 1934, nr. 83, art. 693; nr. 97, art. 776).

²² Seni mitmesuguste väiksemate summadega eri kuluartiklite alla paigutatud avalike tööde (valdavalt ehitustööde) suurem ja selgem rahastamine fikseeriti 01.02.1935 dekreeteeritud lisaelarves nr. 1 (RT 1935, nr. 12, art. 115): 717 tuh. kr. 1935/36. a. riigieelarve (RT 1935, nr. 27, art. 239) ja 2. lisaelarvega (RT 1935, nr. 84, art. 706; 1936, nr. 22, art. 149) kasvas avalike tööde artikkel 1,35 mln. kroonini. 1936/37. a. riigieelarve (RT 1936, nr. 27, art. 170) ja lisaelarvega nr. 1 (RT 1936, nr. 85, art. 675) kasvasid avalike tööde kulud 2,1 mln. kroonini. Lisandusid eelarvevälised erifondid, millest olulisim loodi 27.03.1935 dekreeteeritud Rahvamajanduse Elustamise Fondi seadusega (RT 1935, nr. 32, art. 269). Eelnevate riiklikult ja omavalitsuste rahastatud tööde kohta vt. nt.: Valitsusasutuste tegevus 1918–1934. Tallinn, 1934, lk. 247.

²³ Vt. eelnõusid Kaubandus-Tööstuskojale arvamuse avaldamiseks saadetud 1938. a. (dateerimata) redaktsioonis ERA, f. 891, n. 1, s. 1533. ERA, f. 891, n. 1, s. 1534, l. 8–56.

²⁴ Põhiseaduse §27 sätestas: “Töö on iga töövõimelise kodaniku au ja kohus. Iga kodaniku õigus ja kohus on ise soetada endale tööd...” Vt. ka Rahvuskogu stenograafiliste aruannete lisad, Tallinn, 1937: Riigivanema ettepanek 23.02.1937, I Koja üldkomisjoni ettepanek.

²⁵ Ideoloogilise taustana vt. nt. Rahvuskogu II Koja liikme vandeadvokaat Oskar Rütli artiklit “Põhiseadus ja töö” koguteoses: Põhiseadus ja Rahvuskogu, Tallinn, 1937, lk. 402–405.

ettepaneku võtta hoolekande korras ülalpeetavalt ära hääleõigus, mis jõudis samuti põhiseaduse lõppteksti (§37) ning valimisseadustesse.²⁶

Põhiseaduse sätte ja mõtte elluviimisega asuti tõsiselt tegelema pärast valitsusmeelse enamuse võitu Riigivolikogu ja presidendi valimistel. 1934. aasta tööbõrsireformist peale õhus rippunud töölaagri idee realiseeriti VI Riigikogu esimesel suvevaheajal, kui valitsus kehtestas dekree di korras tööpõlgurite töölaagrite seaduse.²⁷ Töölaagrisse võis tööpõlgurina paigutada töövõimelisi hulkureid ja kerjuseid ning pereliikmete ülalpidamiskohustusest kõrvale hoidjaid. Meessoost kinnipeetavaile võis raskeima distsiplinaarkaristusena määrata ihunuhtlust. Valitsusringkondades oli asotsiaalide töölesundimise kava ilmselt põhjalikult läbi mõeldud. Uue seaduse rakendamine toimus väga kiiresti. Seadus dekreeteeriti 12.07.1938. Samal kuul anti rakendusmäärused, mille kohaselt Harku tööpõlgurite töölaager avas uksed 1. augustist.²⁸ Esimese eelarveaasta jooksul paigutati laagrisse 142 meest (naisosakonda ei avatud).²⁹

Tööpõlgurite töölaagrite seadus sai ka esimeseks dekreediks, mille puhul istungjärgule kogunenud Riigivolikogu enamus ei piirdunud muutmata kujul heakskiitmisega, vaid algatas selle muutmise (hääletage 35:20).³⁰ Valitsusmeelsesesse enamusse (Riigivolikogu rahvarindesse) kuuluvad saadikud olid valdavalt selle vastu, et laagrisse paigutamist polnud võimalik edasi kaevata, samuti ihunuhtlusele meessoost kinnipeetavate raskeima distsiplinaarkaristu-

sena. Selle tulemusena muudeti laagrisse paigutamise korda ning ihunuhtlus kaotati.³¹

Pole täpselt teada, miks tööpõlgurite töölaager asutati just dekree di korras Riigikogust mööda minnes. Kas aega kulus regulatsiooni väljatöötamisele ja praktilise ettevalmistamise peale esialgu kavandatust rohkem? Või tahteti ideestik teostada kiiresti ja valutumalt, kui parlamentlik menetlus seda võimaldanuks? Dekreetseaduse arutelu Riigivolikogus näitas, et pigem oli asjakohasem teine oletus: seadus koostati kiirustades (sealt ka ebaloomilisused laagrisse paigutamise sätetes) ja kindla sooviga vältida parlamentaarset menetlust, kuna peljati vastuseisu ka valitsusmeelse rahvarinde seest.

Pärast asotsiaalide töölesundimise seadust võttis valitsus ette selle loogilise jätku – töövõimeliste kodanike üldise töökohustuse idee põhiseaduse §27 alusel. 31.05.1939 peaministri ülesandel ministritele saadetud riigisekretäri kiri sisaldas 68 seaduseelnõu loetelu, mis tuli välja töötada ja esitada 1939. a. sügis- ja 1940. a. kevadistungjärguks, sealhulgas nimetati töökohustuse seaduse eelnõu.³² Milline pidanuks olema selle eelnõu sisu, jääb lahtiseks. Vastavat eelnõud välja töötada ei jõutud või vähemalt ei suutnud artikli autor seda arhiivist üles leida.

Selle kõrval tegelesid sotsiaal-, majandus- ja siseministeerium üksteise võidu aktiivse tööhõivepoliitika väljatöötamisega. Ideestiku kuulus tsentraalne töövahendussüsteem, tööandjaile üksnes tööbõrsi kaudu uute töötajate otsimise nõude kehtestamine, töötuna registreerimisel paiksustsensuse kaotamine

²⁶ Rahvuskogu I Koda. Stenograafilised aruanded 19. veebruarist – 13. augustini 1937, lk. 118–127 ning 153 jj. Vt. ka Riigivolikogu valimise seadus (RT 1937, nr. 71, art. 59), Linnavolikogude valimise seadus (RT 1939, nr. 41, art. 329), Vallavolikogude valimise seadus (RT 1939, nr. 41, art. 330).

²⁷ RT 1938, nr. 14, art. 94.

²⁸ Rakendusmäärused: RT 1938, nr. 64, art. 629; nr. 65, art. 631; nr. 66, art. 634 ja 635.

²⁹ Neist 142 tööpõlgurist olid 129 hulkurid, alkohoolikud või narkomaanid, kes end või oma pereliikmeid ülal pidada ei suutnud, 13-le oli töölaager asenduskaristuseks kriminaalkaristuse asemel. Laagrisse saatmise taotlejaiks oli 75 juhul politsei, 45 juhul pereliikmed või vallaslaste emad, 22 juhul omavalitsused. Suvel tehti maaparandus-, talvel metsatöid. Võrdluseks – Kopli töömajas oli sama aasta jooksul asukate arv 62–63. Vt.: Valitsusasutiste tegevus 1938/39. a., Tallinn, 1939, lk. 38–39 ja 110.

³⁰ Riigikogu nõustus 18 ülejäänud dekreetseaduse kinnitamisega muutmata kujul.

³¹ Vt. muutmisseadust RT 1939, nr. 14, art. 94.

³² ERA, f. 31, n. 5, s. 629, l. 3.

ning võimalused osalise töökohustuse kehtestamiseks.³³

Vaatamata valitsustevahetusele ei maetud töökohustuse ideed maha. Pooldajate argumentatsioon oli kokkuvõttes selline: on sõjaaeg, paljudel aladel on tööpuudus, paljudel aladel (eriti põllumajanduses) aga tööjõupuudus. Eeskujuna viidati ka Lätile, kus rakendati tööstustööliste riiklikku suunamist põllumajanduslikele suvetöödele.³⁴

Märtsis 1940 arutati peaministri eesistumisel Riikliku Töökeskuse loomist, mis asendanuks killustatud tööbörside süsteemi ning võinuks valitsuse volitusel normeerida kutsete ja piirkondade kaupa töömahtu ja töötajate arvu. Keskusel oluks õigus piirata vaba töövaliku õigust, rakendada sundlikult vaba tööjõudu, viia töötajaid ühelt tööalalt teisele, suurendada ja vähendada töötajate piirarve ettevõtteis.³⁵ Umbes sama võimaldanuks ka 11.03.1940 siseministrile saadetud tööturu korraldamise seaduse eelnõu kava: töösundust 18–60-aastaste töövõimeliste kodanike suhtes (v. a. emad, rasedad jmt.).³⁶

Plaani toetuseks avaldati valitsuse mitteametlikus häälekandjas Uus Eesti lugejajärku.³⁷ Uus Eesti ilmutas ka juhtkirja “Kes ei tööta, ei pea ka sööma!”, milles toodi positiivseid näiteid NSV Liidus kasutatavaist töödistsipliini tõstmise karmidest abinõudest.³⁸ Täpsed tagamaad on teadmata, kuid igatahes ilmus 30. märtsil tööturu korraldamise seaduse eelnõu kavandile siseministri abi (ehk tänase terminiga kantsleri) August Tuulse resolutsioon: “Siseministrile ette kantud. Kuna see küsimus on esialgu päevakorrast ära langenud, toimetust selles asjas lõpetada.”

Selle kõrval oli sotsiaalministeerium välja töötanud tööhooegade ja tööjõureservide korraldamise seaduse eelnõu, mis puudutas

linnades ehitustöid (linnades, raud- ja maanteedel ning sadamais), metsatöid ning põlevkivitööstust ja laevandust. Sotsiaalminister võinuks määrata, et: 1) seaduse alla kuuluvatele töödele võib töölisi palgata eriloaga, loas määratud tähtaegadel ja tööliste arvuga, 2) ehitustöödele võib võtta vaid tööbörstil registreeritud isikuid ja 3) talvel võib anda ehitustöödele võtmise eesõiguse suvel põllumajanduses töötanuile. Valitsus võinuks: 1) kehtestada 15. maist 1. septembrini kuni 10-tunnise tööaja, 2) keelata põllumajanduspiirkonnas seaduse alla kuuluvatele töödele uute tööliste palkamise, 3) kitsendada hooajaliselt töötavate saeveskite jt. käitiste tööd põllumajandushooajal.

Võimalik, et see oluks alternatiiv otsese töösunduse kehtestamisele. Samas puuduvad andmed, kui tõsiselt valitsus selle eelnõuga edasi minna soovinuks. Uluotsa valitsus ajas üldiselt opositsiooni lepitamise poliitikat, antud eelnõu oli aga irriteerivalt maatööandjate-keskse sisuga.

Parlamentaarsete ja autoritaarsete töösunduspoliitika erinevused

1930. aastate lõpul toimunud hoolekanddealuste õiguste kitsendamine valimisõiguse võtmise ja sundhoolekande laiendamise näol näivad justkui tsaariaja renessansina. Vallavaesed ja linnasandid ei saanud enam kogu- ja ühiskonna asjade üle otsustada. Töövõimelisi hulkureid-kerjuseid võis jälle tööle sundida. Hoolekanddealuse staatus tähendas taas aukaotust.

Tegelikult tuleb selliste võrdlustega ettevaatlik olla. Tsaariajal ette nähtud, kuid asutamata jäänud töömaja asutati alles 1930. aastal 1925. a. vastu võetud seaduse alusel. Ning kui võtta teemaks aukaotus hoolekan-

³³ Vt. ministeeriumides koostatud vastavaid eelnõusid: ERA, f. 891, n. 1, s. 1533; f. 891, n. 1, s. 1534, l. 8–56; f. 31, n. 5, s. 629, l. 3.

³⁴ Uus Eesti 08.04.1940, lk. 3, “Läti ...”.

³⁵ Uus Eesti 05.03.1940, lk. 2: “Loomisele riiklik töökeskus”.

³⁶ J. Klesmendi kiri siseministrile 11.03.1940 nr. 1606: ERA, f. 34, n. 4, s. 460, l. 17 jj.

³⁷ Uus Eesti 05.03.1940, lk. 4.

³⁸ Uus Eesti 06.03.1940, lk. 4.

dealuse staatusse sattumisel, tasub peatuda parlamentaarsel perioodil kehtestatud hoolekandepensionidel. 1920. a. rahvaväelaste pensioniseadus ja veneaegsete pensionäride toetusseadus nägid ette riigieelarvelise pensioni (toetuse), kui vastav isik oli töövõimetu ja tema või ta ülalpeetavad olid allpool vaesuspiiri.³⁹ Seega ei ole siin tegemist pensionikindlustuse kui sotsiaalkindlustuse alaliigiga, vaid hoolekandelise abiga, vaesustoetusega. 1920. a. seaduste vajalikkust võiks põhjendada eeskätt üldise hoolekandesüsteemi nõrkusega sõjajärgsetel vaestel aastatel.

Kuid selle tõlgendusega ei haaku uute hoolekandepensioni-liikide lisandumine: 1925. a. vigastatud või hukkunud vabatahtlikele tuletõrjajatele, 1927. a. omariikluseelse staažiga õpetajaile, 1929. a. emeriitvaimulikele ja mõisapensionäridele, 1930. a. vigastatud või hukkunud reakaitseliitlastele.⁴⁰ Need pensionid hõlmasid kas vastavaid isikuid või surma korral nende leski ja orbusid. Üldine hoolekandesüsteem oli aga 1920. aastate teiseks pooleks stabiliseerunud ja piirkondlikult ühtlustunud, hoolekandeseadus tagas ühtlased toetused kõigile abivajajatele.

Miks kõiki neid pensioni nime kandvaid vaesustoetusi ei tahetud jagada üldise hoolekande korras? Põhjuseks saab olla vaid sotsiaalse prestiiži küsimus. Hoolekandelise toetuse saamine selle fakti najal, et isikul (või isiku ülalpidajal) oli riiklikke teeneid või ta oli varem olnud pensionioigust andval positsioonil, oli auväärsem kui toetuse saamine lihtsalt selle eest, et isik oli vaene, vilets ja ilma ülalpidamisvõimeliste omasteta.

Kui nüüd tulla tööpõlgurite töölaagri seaduse aruteluni, kus Riigivolikogu enamus valitsusele vastu hakkas, siis tuleb rõhutada, et see vastuseis ei olnud põhimõtteline – vaidlustati sätteid, mitte asja kui sellist.

Vastasrinna vastuseis Riigivolikogus oli küll põhimõtteline, kuid seda hoopis riigioiguslikust aspektist: töölaagri puhul polnud “edasilükkamatuid riiklikke vajadusi”, mis põhiseaduse kohaselt õigustanuks seaduse kehtestamist dekreediga korras parlamendi töövaheajal. Samuti oli vaieldav töölaagri erikapitali asutamise põhiseaduslikkus, kuna dekreediga ei võidud eelarvet ega rahalisi kohustusi puudutada. Samuti rünnati neid sätteid, mida kritiseeris ka rahvarinne: ihunuhtlust ja laagrisse paigutamise korda. Kuid väga selget vastasseisu töölaagritele kui sellisele ei esitatud.⁴¹

See sunnib küsima, et ehk oli töölaager ikkagi idee, mis laiemale avalikkusele pigem meeldis. Majanduskriisiaegne või -järgne idee tööbörsi pakutud tööst keeldujad töölaagrisse saata puudutas ju valdavalt hoopis teistsugust kontingenti. Nüüd oli tegemist töövõimeliste hulkurite-kerjustega (kes ilmselt ei olnudki agarad ennast töötuks registreerima) ja alimentide mittemaksjatega (kes reeglina pidid väikese tööpuuduse tingimustes samuti eelkõige asotsiaalsed olema, varanduslikult kindlustatud ülalpidamiskohuslaste puhul olid võimalikud muud teed elatusraha kättesaamiseks). Ehk lahendati tööpõlgurite töölaagri loomine dekreediga seetõttu, et valitsus soovis kogu aupaistet endale? Paraku jääb see oletuseks, avaliku arvamuse uuringuid tollal ei tehtud ning ka suukorvistatud ajakirjandus ei peegeldanud adekvaatselt tollast arvamusteskaalat.

Kokkuvõtteks

Suhtumises töövõimelistesse kerjustesse ja hulkuritesse sarnanes Tsaari-Vene õigusruum väliselt protestantlike riikidega. Tegelikult viidi seni paberile jäänud sätteid töömajast, kerjamiskeelust ja töövõimeliste kerjuste

³⁹ RT 1920, nr. 26/27, art. 96.

⁴⁰ RT 1925, 197/198 (vabatahtlikud tuletõrjajad); 1927, nr. 115, art. 97 (omariikluseelse staažiga õpetajad); 1929, nr. 29, art. 189 (emeritiitvaimulikud ja mõisatöölised); 1930, nr. 57, art. 382 (kaitseliitlased).

⁴¹ V. Peep. Eesti Vabariigi 6. Riigikogu (1938–1940) ning tema poliitiline ja õiguslik taust. Magistritöö. Tartu, 1995, lk. 64–65.

töölesundimisest ellu alles aastail 1925–1930. Tollaseid muutusi tuleks pidada liikumiseks konservatiivse protestantliku õigusruumi suunas.

Tööhõivepoliitika oli passiivne nagu teisteski maades – töötute arvelevõtt tööbörsides ja hädaabitööde korraldamine. Aktiivsele riiklikule hõivepoliitikale pandi alus pärast suurt majanduskriisi autoritaarse valitsuse ajal – 1934. a. tööbörside reformiga kaasnes ka üleminek hädaabitöödelt avalikele töödele (töötute suunamine riigisektori, sh. riigihanikelistele töödele).

Lisaks pakkus riigiparaat erinevais eel-nõudes välja muidki aktiivse tööhõivepoliitika abinõusid, mida ei rakendatud. Autoritaarne valitsus eelistas neile karmi käe poliitikat töötute töölesundimise ja hoolekandevaluste õiguste piiramise näol. Töövõimeliste kodanike üldise töökohustuse sisseseadmisest siiski

loobuti, nagu ka muudest osalise töökohustuse ideedest.

Tervikuna oli Eesti ühiskond esimesel omariiklusajal küllaltki konservatiivne ja agraarne. Üldiselt hästi korraldatud hoolekandesüsteemi kõrvale ei tulnud üldist sotsiaalkindlustust, mis vähendanuks abisaajate arvu ja hoolekandekulusid. Nii säilis konservatiivne hoiak töövõimeliste abivajajate ning üldse hoolekandevaluste suhtes.

Kui vaadata töövõimeliste töölesundimist ja hoolekande korras ülalpeetavate seisundit, siis ei olnud parlamentaarne ja autoritaarne periood kvalitatiivselt erinevad. Töölaagri loomise ja hoolekandevalustelt valimisõiguse võtmise juures (1938) tuleb arvestada, et töömaja loodi parlamentaarsel perioodil. Samuti seda, et ka parlamentaarsel perioodil eristati n.-ö. auväärsemaid ülalpeetavaid teistest hoolekandevalustest.



Viljar Peep

(1969)

Lõpetanud Tartu Ülikooli ajaloo osakonna 1993, *magister artium* 1995. Töötab justiitsministeeriumis, osalenud seadusloomes. Uurinud Eesti 1930. aastate lõpu riigiõigust ning omariiklusaja (1918–1940) sotsiaalpoliitikat.