

2. Õigus töötada ja mitte töötada

2.1. Ligipääs tööturule

Õigus tööle tagab võimaluse osaleda majanduses, teenida oma põhivajaduste rahuldamiseks sissetulekut ja osaleda ühiskonnaelus. Kui mõne ühiskonnarühma liikmete ligipääsu tööturule piiratakse süstemaatiliselt, oleks neil väga keeruline elada täisväärtuslikku elu. Seetõttu peab tööturg olema igaühele ligipääsetav.

Täpsemalt on riikidel tööturu ligipääsetavuse tagamisel kolm ülesannet.

1. Austada keeldu diskrimineerida inimesi tööturul nende rassi, soo, rahvuse, usutunnistuse, maailmavaate, varaklassi, tervisliku seisundi ja seksuaalse orientatsiooni alusel. Riigid peavad keelu kehtestama ka oma riigisisises õiguses.
2. Riigid peavad hoiduma tegevustest, mis kahjustavad tööturul ebasoodsas olukorras olevate ja diskrimineeritud rühmade olukorda. Kui riigid on võtnud nende olukorra parandamiseks või nende kaitsmiseks meetmeid, ei tohi neid kärpida kergekäeliselt.
3. Riigid peavad kehtestama tööhõivestrategie, et parandada töötajate võimalust osaleda tööturul. Tööhõivestrategias tuleb pöörata eritähelepanu tööturul ebasoodsas olukorras olevate ja diskrimineeritud rühmade olukorra parandamisele, seades eesmärgiks lõhede vähendamise. Üksnes tööhõivestrategie kehtestamisest ei piisa, vaid see tuleb viia ka ellu, osutades tööturuteenuseid. Seda tuleb teha ka siis, kui riikide käsutuses olevad vahendid on napid.[1](#)

Euroopa Inimõiguste Kohus (EIK) on mitmel korral arutanud tööturul diskrimineerimise keelu piire.

Rootsi mereväge puudutavas juhtumis leidis Euroopa Inimõiguste Kohus, et kui inimene asub riikliku tähtsusega ametikohale, on enne seda tema suhtes julgeolekukontrolli tegemine ja selle alusel tööpakkumise tegemata jätmine õigustatud.[2](#)

Kreekas jäeti ametisse nimetamata raamatupidaja, sest ta oli kriminaalselt karistatud. Tema kuritegu seisnes sõjaväeteenistusest keeldumises usulistel põhjustel. Euroopa Inimõiguste Kohus tuvastas kaasuses lubamatu diskrimineerimise. Seejuures ei seadnud kohus kahtluse alla mitte nõuet, et raamatupidaja ei tohi olla kriminaalselt karistatud, vaid leidis, et reegli jõustamisel tuleb võtta arvesse ka konkreetse kaasuse asjaolusid.[3](#)

Sarnane kaasus on olnud Eestis, kuna avaliku teenistuse seaduse alusel ei tohi võtta teenistusse inimest, keda on karistatud riigivastase kuriteo eest. Õiguskantsler leidis 2015. aastal, et see keeld on vastuolus põhiseadusega, sest ei võimalda arvestada kuriteo asjaolusid.[4](#)

Rumeenia keelas endise Rumeenia Sotsialistliku Vabariigi salateenistuses töötanud inimestel tegutseda ametnikena. Euroopa Inimõiguste Kohtu hinnangul on piirang lubatav, sest ametnikele võib seada tavalisest kõrgemaid nõudmisi, neilt lojaalsuse eeldamine on õigustatud ja põhiseaduslikku korda teeninud endise julgeolekutöötaja lojaalsuses võib kahelda.[5](#)

Tööturul diskrimineerimise keeld sattus 2021. aastal uuesti paljudes riikides arutelude keskmesse. Covid-19 viiruse leviku vähendamiseks kehtestati näiteks Prantsusmaal, Itaalias ja Iisraelis, aga ka Eestis nõue, et meelelahutusasutustesse võivad siseneda ainult need kliendid, kes tõendavad enda nakkusohutust (esitades vaktsineerituse või haiguse läbipõdemise tõendi või negatiivse koroonatesti). Prantsuse konstitutsiooninõukogu pidas sarnase nõude töötajatele kehtestamist aga karmimaks meetmeks, mida tuleb hoolikamalt põhjendada.[6](#) Kliendi jaoks on restoranis söömine valik, millest ta saab loobuda suhteliselt kergesti, ent restorani töötajal pole võimalik töötamisest kergekäeliselt loobuda, sest nii kaotaks ta oma sissetuleku. Kui kõikidel töökohtadel nõutaks nakkusohutuse tõendamist, piiraks see nende inimeste ligipääsu tööturule, kes keelduvad vaktsineerimisest tervislikel või usulistel põhjustel. Eelnev ei tähenda, et nakkusohutuse tõendamist ei tohi nõuda, vaid et seda otsust tuleb hoolikalt kaaluda.

Eriti hoolikalt peavad riigid suhtuma tööturul ajalooliselt halvemas olukorras olevatesse inimrühmadesse. Näiteks tuleb pöörata Eesti tööhõivepoliitikas eritähelepanu vene keelt emakeelena kõnelevate inimeste lõimimisele tööturule, sest Eesti ajalugu arvestades on neil väga suured takistused tööturul osalemisel. 2020. aastal oli selles rühmas töötuid 9,4%, samal ajal kui eesti keelt emakeelena kõnelevate inimeste näitaja oli 5,8%.[7](#) Seetõttu toetab Eesti Töötukassa nii töötute

kui ka töötavate inimeste eesti keele õpinguid, aga ka Ida-Virumaale töökohtade loomist, makstes palgatoetust.[8](#) Lisaks peab Eesti pöörama senisest rohkem tähelepanu soolise palgalõhe vähendamisele.

Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste pakti komitee on heitnud paljudele riikidele ette tööturu vähest ligipääsetavust. Näiteks on komitee leidnud, et rasedus ei tohi takistada tööturul osalemist ega õigusta töösuhte ülesütlemist ja et riigid peavad võtma naiste tööturul osalemise toetamiseks pehmeid meetmeid.[9](#) Paljudes riikides on probleemiks noorte suur tööpuudus ja nende raskused esimese töökoha leidmisel.[10](#) Teisalt ei tohi tööturul osalemist takistada ka kõrge iga, näiteks töötaja jõudmine pensioniikka ei tohi anda alust öelda temaga töösuhte üles.[11](#) Ligipääsetava tööturu loomisel tuleb eritähelepanu pöörata veel puuetega inimestele ning tagada, et töökeskkond ja -kohad oleksid nii füüsiliste kui ka vaimsete erivajadustega inimestele ligipääsetavad.[12](#)

Eestis on inimeste diskrimineerimine nende rahvuse, rassi, nahavärvi, usutunnistuse, vanuse, puude ja teiste tunnuste alusel võrdse kohtlemise seadusega keelatud.[13](#) Diskrimineerimiseks peetakse inimese ebavõrdset kohtlemist ilma mõjuva põhjusega. See on keelatud nii töölevõtmisel, töösuhte ajal kui ka töösuhte lõpetamisel. Tööandja ei tohi värbamisel üldjuhul lähtuda sellistest tunnustest nagu rahvus, rass, nahavärv, usutunnistus, vanus ja puue. Näiteks ei tohi otsida just mees- või naissoost töötajat, kui selleks pole tungivat vajadust.

Eesti on kehtestanud diskrimineeritud töötajate tööturul osalemise parandamiseks strateegia nimetusega heaolu arengukava, millesse on koondatud töö-, sotsiaalkaitse-, soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise poliitikate strateegilised eesmärgid.[14](#) Arengukavas on seatud sihiks vähendada hõivelõhesid ning saavutada noorte, eakate, vähenenud töövõimega inimeste ja vähese eesti keele oskusega inimeste tööhõive määra konvergennts.

Selle eesmärgi täitmiseks osutatakse tööturuteenuseid. Põhiosas on need kõikidele tööotsijatele sarnased, kuid kuna igale inimesele lähenetakse individuaalselt, pakutakse praktikas tööturul halvemas olukorras olevatele sihtrühmadele rohkem abi. Samuti on Eestis loodud hõivelõhede vähendamiseks lisavõimalusi haavatavatele sihtrühmadele, näiteks makstakse palgatoetust tööandjale, kes palkab vähese töökogemusega noore, vähenenud töövõimega või Ida-Viru piirkonnas elava töötut. Vähenenud töövõimega inimeste tööturule aitamiseks pakutakse neile muu hulgas rehabilitatsiooniteenuseid ja kogemusnõustamist,

hüvitatakse neile tööks vajalik abivahend ning kohandatakse nende töökohti ja -vahendeid.

Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste pakti komitee hindas Eesti vastavust paktile viimati 2019. aastal. Toona leiti, et Eesti peaks kehtestama tööalase diskrimineerimise keelu avaramalt kui seni, muutma diskrimineerimise vastu võitlemiseks loodud õiguskaitsevahendeid tõhusamaks ja suurendama võrdse kohtlemise voliniku rahastust. Samuti tuvastas komitee, et Eestis sõltub ligipääs tööturule liiga palju eesti keele oskusest. Ilma eesti keele oskuseta inimesel on siin tööturul ahtad võimalused, sest paljudel töökohtadel töötamise eeldus on seaduse alusel või muul põhjusel eesti keele oskus. Komitee tunnustas Eesti pingutusi eesti keele õpetamisel, ent soovitas vähendada keeleoskusest tulenevat diskrimineerimist. Veel juhtis komitee tähelepanu asjaolule, et Eestis on suur meeste ja naiste palgalõhe, ning soovitas selle vähendamiseks avaldada ametikohtade palgad ja tõhustada järelevalvet töötingimuste üle.[15](#)

2.2. Igaühe õigus leida tööd

Kuigi rahvusvahelise õiguse alusel on igal inimesel õigus tööle, ei ole töötust täielikult kaotada kahjuks võimalik. Selle asemel peavad kõik riigid püüdlema täistööhõive poole.[16](#) ILO liikmed kinnitasid seda sihti esimest korda 1944. aastal nn Philadelphia deklaratsiooniga.[17](#) Seda põhimõtet on korratud 1964. aasta tööhõivepoliitika elluviimise konventsioonis, mille järgi viivad riigid ellu tõhusat tööhõivepoliitikat majandusarengu soodustamiseks, elatusaseme tõstmiseks, tööjõuvajaduse rahuldamiseks, tööpuuduse ja vaegtööhõive kaotamiseks ning täistööhõive tagamiseks.[18](#)

Mis on täistööhõive? Esmapilgul võib tunduda, et see tähendab, et kõik riigis elavad inimesed on hõivatud oma oskustele ja palgasoovile vastava tööga. Paraku pole see mitte üheski riigis võimalik, sest tööandjate ja töövõtjate soovid ja võimalused ei lange alati kokku. Riigis kättesaadavate töökohtade hulk ja laad sõltub riigi majanduslikust ja sotsiaalsest arengutasemest. Ehkki riik peab püüdlema majandusarengu poole, ei ole tal võimalik tagada tegelikkusest kõrgemat elatusstandardit.[19](#)

Samuti ei saa riik rakendada tööle kõiki inimesi, sest igas ühiskonnas leidub selliseid tööealisi inimesi, kellel ei ole võimalik töötada. Näiteks on paljudel inimestel töötamist takistavad terviseprobleemid, teised õpivad ja ei saa samal ajal töötada,

kolmandad kannavad hoolt oma eakate või noorte lähedaste eest. See tähendab, et kõik inimesed ei otsi tööd ega soovi asuda tööle. Inimõigustega on kaitstud ka inimese õigus mitte töötada.[20](#)

Kõikides riikides on olemas loomulik tööpuudus, mis tähendab, et kunagi pole võimalik pidevalt hõivata kõiki inimesi, kes on valmis töötama. Loomulik tööpuudus jagatakse kaheks: hõõrdetöötuseks ja struktuurseks tööpuuduseks.

Hõõrdetöötus on seotud töökohtade vahetamisega. Kuna ettevõtete tegevus muutub ajas, on nad aeg-ajalt sunnitud inimesi koondama. Samuti muutuvad inimeste endi eelistused ja nad soovivad leida teatud aja järel endale uue töökohta, mis võtab paratamatult aega. Sageli on nad uut töökohta otsides töötud ja see kajastub töötuse määras. Kui igal aastal vahetab töökohta näiteks iga kümnes inimene ja töö leidmiseks kulub keskmiselt kolm kuud, on töötuse määr ligikaudu $1/10 \times 3/12 = 3,3\%$.

Struktuurne tööpuudus tähendab, et kuigi tööturul on nii vabu töökohti kui ka tööd otsivaid inimesi, ei sobitu need omavahel. Näiteks on Eestis palju inimesi, kellel on põllumajanduses töötamiseks vajalikud oskused ja kogemused, ent selles valdkonnas on töökohtade arv järsult kahanenud. Teisalt on kiiresti arenenud Eesti info- ja tehnoloogiasektor, mis on pidevas tööjõupuuduses: hinnanguliselt on seal puudu kuni 10 000 töötajat. Varem põllumajanduses töötanud inimestel pole seevastu oskusi, et neid töökohti täita. Vastuolu ületamiseks peaksid nad omandama uue hariduse, mis võtab aega.

Struktuurne tööpuudus võib tekkida peale oskuste sobimatuse ka asukoha tõttu. Ida-Virumaal on seoses põlevkivienergeetika taandumisega jäänud töötuks paljud tugevate tehniliste oskustega inimesed. Nende oskuste järele on suur vajadus Harju- ja Tartumaal, kuid ei inimesed ega ka töökohad pole valmis kolima.

Loomuliku tööpuuduse määra ei ole võimalik mõõta, sest see on majandusteaduslik kontseptsioon ja erineb registreeritud töötusest. Siiski püüavad majandusteadlased seda erinevate meetoditega (nt töötus, mis ei kiirenda palgakasvu, NAWRU) mõõta. Erinevate hinnangute järgi on 2021. aastal loomulik tööpuuduse määr Eestis vahemikus 6,5–8,5%.[21](#)

Et tööpuudust ei ole võimalik täielikult kaotada, ei ole rahvusvahelise tööõigusega ka pandud riikidele sellist kohustust. Selle asemel on riikidele kehtestatud kaks kohustust seoses igaühe õigusega tööle. Esiteks peavad riigid võitlema tsüklilise

tööpuudusega, st vähendama töötust, mis tekib majanduskriisi ajal ja ületab tunduvalt loomuliku tööpuuduse määra. Teiseks peavad nad püüdma loomuliku tööpuuduse määra vähendada nii palju kui võimalik, näiteks kujundades hariduse tööturu vajadustele vastavaks ja pakkudes tööturuteenuseid.[22](#)

2.3. Sunnitöö keeld

Kuigi igaühel on õigus töötada, ei ole inimesel kohustust töötada. Inimõiguste ülddeklaratsiooni artikliga 4 on orjus ja sunnitöö keelatud. Euroopa Inimõiguste Kohtu hinnangul on need sarnased nähtused, ent orjus on sunnitööst raskusastme võrra rängem: orjus on inimese püsiv staatus, samal ajal kui sunniviisiline või kohustuslik töö on ajutist laadi. Teisalt on ka neid, kes kritiseerivad orjuse ja sunnitöö kontseptsiooni eristamist, pidades seda üksnes juriidilis-tehniliseks ja sisutühjaks.[23](#)

Orjuse ja sunnitöö keelamine pälvis rahvusvahelist tähelepanu juba 19. sajandil. Nii võeti Viini kongressil 1815. aastal vastu deklaratsioon orjakaubanduse kaotamise kohta, ja selle järgi on orjakaubandus moraalivastane. Selle kaotamist käsitleti ka Berliini konverentsil (1884–1885), Brüsseli konverentsil (1889–1890) ja Pariisi rahukonverentsil (1919–1920), kuid orjapidamise ja -kaubanduse keelustamiseni jõuti alles pärast esimest maailmasõda. 1926. aasta rahvusvahelise orjapidamise ja orjakaubanduse keelustamise konventsiooniga lepidi kokku orjuse ennetamises ja mahasurumises ning selle kaotamises nii kiiresti kui võimalik.[24](#)

1930. aastal võttis ILO vastu sunnitöö keelustamise konventsiooni, millega keelustati ka sunnitöö kui orjuse eelaste.[25](#) Sunnitööks peetakse igasugust tööd ja teenistust, mida inimene teeb karistuse hirmus ning mida ta ei ole vabalt valinud.

Konventsioonide vastuvõtmisest hoolimata kasutasid paljud riigid nii teise maailmasõja ajal kui ka selle järel sunnitööd majanduslikel ja poliitilistel eesmärkidel. Nõukogude Liidus kasutati Siseasjade Rahvakomissariaadi Laagrite Peavalitsuse (GULAG) süsteemi sunnitöölaagreid nn klassivaenlaste ümberkasvatamiseks, aga ka riigi kaugemate ja külmemate piirkondade koloniseerimiseks. Paljudes arenguriikides oli sunnitöö kasutusel majandusarengu toetamiseks.

Seetõttu võttis ILO 1957. aastal vastu sunniviisilise töö kaotamise konventsiooni.[26](#) Selles on täpsustatud 1930. aasta konventsiooni ja kohustatud sellega liitunud riike mitte kasutama sunnitööd järgmistes vormides:

1. poliitilise sunduse või kasvatamise või karistamise vahendina poliitiliste vaadete omamise ja väljendamise eest või olemasolevale poliitilisele, sotsiaalsele või majanduslikule süsteemile ideoloogiliselt vastanduvate vaadete eest;
2. tööjõu mobiliseerimise ja kasutamise meetodina majandusarengu eesmärgil;
3. töödistsipliini tagamise vahendina;
4. karistusena streigis osalemise eest;
5. rassilise, sotsiaalse, rahvusliku ja religioosse diskrimineerimise vahendina.

Siiski ei loeta sunnitöoks igasugust tööd, millega inimene ise ei nõustu.[27](#) Näiteks ei loeta sunnitöoks sõjaväeteenistust, kodanike tavakohustusi, hädaolukorra ajal töötamise kohustust ning kohtus süüdi mõistetud inimeselt nõutavat tööd juhul, kui töötamist nõutakse riigivõimu järelevalve all ja kui inimene ei ole palgatud eraisikute, ettevõtete ega ühingute käsutusse.[28](#) Sunnitöö on keelatud nii avalikus sektoris kui ka väljaspool seda, näiteks kuritegelikus maailmas.

Eestis on õiguskantsler põhjalikult analüüsinud, kas kinnipeetavaid tohib kohustada töötama. Ta on seisukohal, et kinnipeetaval on üldjuhul kohustus teha tööd ja et seda kohustust ei saa pidada sunnitöoks ning et kinnipeetavale ei pea tagama vabaduses viibivate inimestega samasuguseid töötamise tingimusi (sh võrdset alampalka).[29](#)

Ehkki sunnitöö vastu on võideldud juba üle 200 aasta, ei ole see kadunud: ennekõike on sellega endiselt probleeme väljaspool avalikku sektorit. Näiteks registreeriti 2019. aastal Eestis viis inimkaubandusega seotud kuritegu.[30](#) Sunnitöörisk puudutab suurimal määral Euroopa Liidu välistest riikidest pärit sisse- ja väljarändajaid, keda sunnitakse tööle nende liikumisvabaduse piiramise teel. Rahvusvaheliselt sunnitakse ikka veel inimesi tööle nii ähvarduste kui ka võlakohustuste abil. Seetõttu on sunnitöö vastane võitlus üks ILO prioriteete.[31](#)

- [1](#)Committee on Economic, Social and Cultural Rights. General comment no. 18. Article 6 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, p. 12b.
- [2](#)EIK, 9248/81, Leander vs. Rootsi, 17.05.1985.
- [3](#)EIK, 34369/97, Thlimennos vs. Kreeka, 06.04.2000.
- [4](#)Lass, L. Korruptsiooni eest karistatud Margus Kolga juhtum võib muuta avaliku teenistuse konkursside tingimusi. – <https://www.err.ee/546141/korruptsiooni-eest-karistatud-margus-kolga-juhtum-voib-muuta-avaliku-teenistuse-konkursside-tingimusi> (23.08.2021).

- [5](#)EIK, 38162/07, Naidin vs. Rumeenia, 21.10.2014.
- [6](#)Prantsusmaa konstitutsiooninõukogu 05.08.2021 otsus 2021-824 DC, p 80 jj.
– https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/2021824dc/2021824dc.p
(21.08.2021).
- [7](#)Töötuse määr (%), 15–74-aastased. Statistikaamet. – <https://tooturg.stat.ee/>
(21.08.2021).
- [8](#)Heaolu arengukava 2016–2023. – <https://www.sm.ee/et/heaolu-arengukava-2016-2023> (21.08.2021).
- [9](#)Committee on Economic, Social and Cultural Rights. General comment no. 18. Article 6 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, p. 13.
- [10](#)ibid., p 14.
- [11](#)ibid., p 15.
- [12](#)Economic and Social Council. The Right to work. Comment no 18.
- [13](#)Võrdse kohtlemise seadus. – RT I 2008, 56, 315.
- [14](#)Heaolu arengukava 2016–2023. – <https://www.sm.ee/et/heaolu-arengukava-2016-2023> (21.08.2021).
- [15](#)Committee on Economic, Social and Cultural Rights. Concluding observations of the third periodic report of Estonia. 27.03.2019.
- [16](#)Committee on Economic, Social and Cultural Rights. General comment no. 18. Article 6 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, p 6.
- [17](#)Declaration concerning the aims and purposes of the International Labour Organisation. 10.05.1944. – <https://www.ilo.org/legacy/english/inwork/cb-policy-guide/declarationofPhiladelphia1944.pdf> (17.06.2021).
- [18](#)Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (ILO) tööhõivepoliitika elluviimise konventsioon (nr 122). – RT II 2002, 16, 68.
- [19](#)Sarkin, J., Koenig, M. Developing the Right to Work: Intersecting and Dialoguing Human Rights and Economic Policy. – Human Rights Quarterly 2011/1 (33), lk 10.
- [20](#)Sarkin, Koenig, lk 10.
- [21](#)Sotsiaalministeeriumi arvamus kollektiivlepingu seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 383 SE kohta. – <https://www.riigikogu.ee/download/b9a1936b-9544-4070-b70e-662424800b0a>
(17.06.2021).
- [22](#)Sarkin, Koenig, lk 13.

- [23](#)Pormeister, K. Orjanduse õiguslik mõiste Euroopa õigusruumis. Tartu 2013, lk 53–67.
- [24](#)Ibid., lk 14–20.
- [25](#)Swepston, L. Forced and compulsory labour in international human rights law. International Labour Organization 2014, lk 7 - https://www.ilo.org/global/topics/forced-labour/publications/WCMS_342966/lang--en/index.htm (15.12.2021).
- [26](#)Sunniviisilise töö kaotamise konventsioon. – RT II 1995, 45, 201.
- [27](#)Ibid.
- [28](#)Sunniviisilise või kohustusliku töö konventsioon. – RT II 1995, 45, 201, art 2 p 2.
- [29](#)Õiguskantsleri 22.05.2015 seisukoht nr 6-1/150605/1502316, „Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta“. – https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_seisukoh (03.10.2021).
- [30](#)Kuritegevus Eestis 2019. Inimkaubandus. – <https://www.kriminaalpoliitika.ee/kuritegevuse-statistika/inimkaubandus.html> (17.06.2021).
- [31](#)The Director-General's Programme and Budget proposals for 2022-2023. International Labour Organization (2021) – https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_768021.pdf.