

Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni põhikirja muutmise 1986. aasta dokumendi ratifitseerimise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (ILO) põhikirja muutmise 1986. aasta dokumendi ratifitseerimise seaduse eelnõuga ratifitseeritakse 24. juunil 1986. aastal Genfis vastu võetud ILO põhikirja muudatused. ILO on rahvusvaheline organisatsioon, kuhu Eesti kuulub ja mille põhieesmärgid on tööstandardite ja tööalaste aluspõhimõtete edendamine ja realiseerimine, inimväärse töö tagamine, sotsiaalkaitsega hõlmatus ja tõhususe suurendamine ning kolmepoolsuse ja sotsiaaldialoogi tugevdamine.

ILO põhikirja¹ muudatused puudutavad ILO haldusnõukogu koosseisu ja haldamist, peadirektori ametisse nimetamise protseduuri ja reeglistikku ILO põhikirja muutmiseks. Põhikirja muudatuste tegemise peamine eesmärk on:

- a) muuta ILO haldusnõukogu liikmeskond paremini esindatuks,
- b) kaasata peadirektori ametisse nimetamise protsessi senisest rohkem liikmeid,
- c) võimaldada ILO põhikirja olulisemaid põhimõtteid muuta senisest suurema ILO liikmete toetusega.

Ratifitseerimisega väljendab Eesti toetust ILO põhikirja viidatud muudatustele ja see avaldab positiivset mõju riigi välissuhetele.

ILO põhikirja muudatused ei ole siiani jõustunud, kuna piisav hulk ILO liikmesriike ei ole neid ratifitseerinud. Muudatuste jõustumiseks on vajalik, et muudatused ratifitseeriks kaks kolmandikku ILO liikmesriike, sh viis tööstuslikult olulist liikmesriiki². Eesti, sarnaselt mitmete teiste ILO liikmesriikidega, ei ole seni muudatusi ratifitseerinud, kuna varem oli dokumendis viide sotsialistlikele riikidele. ILO liikmesriigid tegid tööd selle nimel, et sätte osas poliitiline seisukohavõtt teha ja iganenud viide sotsialistlikele riikidele saaks kohandatud. 2021. aastal võttis Rahvusvaheline Töökongress vastu resolutsiooni³, milles kinnitati, et sotsialistlike riikide mõiste ei vasta enam praegusele geopoliitilisele olukorrale ja loetakse seetõttu iganenuks. Seega ei esine enam takistusi muudatuste ratifitseerimiseks.

2024. aasta 27. juuni seisuga⁴ olid muudatused ratifitseerinud 127 liikmesriiki 187-st. Tööstuslikult olulistest riikidest on muudatused ratifitseerinud kaks riiki – India ja Itaalia. Muudatuste jõustumiseks on puudu muudatuste ratifitseerimine kolme tööstuslikult olulise liikmesriigi poolt.

¹ Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni põhikirja [seisuga 08.10.2015]. – RT II, 02.02.2021, 5.

² Need riigid on Brasiilia, Hiina, Prantsusmaa, Saksamaa, India, Itaalia, Jaapan, Vene Föderatsioon, Ühendkuningriik ja Ameerika Ühendriigid.

³ ILO. Resolution on the principle of equality among ILO Member States and fair representation of all regions in the ILO's tripartite governance. Adopted by the Conference on 18 June 2021: https://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/109/reports/texts-adopted/WCMS_806545/lang--en/index.htm.

⁴ ILO. Instrument for the Amendment of the Constitution of the International Labour Organisation, 1986. Ratification/acceptance as at 27 June 2024: <https://www.ilo.org/resource/other/ratifications-instrument-amendment-constitution-international-labour>.

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi töösuhete ja töökeskkonna osakonna töösuhete poliitika juht Maria-Helena Rahumets (maria-helena.rahumets@mkm.ee, 5916 2680). Eelnõu ja seletuskirja koostamises on osalenud sama osakonna töösuhete poliitika juht Liis Tõnismaa (teenistusest lahkunud). Eelnõu juriidilise ekspertiisi on teinud Sotsiaalministeeriumi õigusosakonna õigusloome ja isikuandmete kaitse nõunik Lily Mals (lily.mals@sm.ee) ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi õigusosakonna õigusnõunik Kaddi Tammiku (kaddi.tammiku@mkm.ee, 5455 0226).

ILO põhikirja muudatused on eesti keelde tõlkinud Dussani tõlkebüroo vandetõlk Erik Tomberg (Dussan OÜ, dussan@dussan.ee).

1.3. Märkused

Eelnõu väljatöötamiskavatsust ei ole koostatud, kuid võrd hea õigusloome ja normitehnika eeskirja § 1 lõike 2 punkti 3 kohaselt ei ole eelnõu väljatöötamiskavatsus nõutav, kui tegemist on välislepingu sõlmimise, muutmise või lõpetamisega.

Põhikirja muudatused ratifitseeritakse Eesti Vabariigi põhiseaduse § 121 punkti 5 alusel, mis näeb ette ratifitseerimise Riigikogu poolt, kui ratifitseerimine on lepingus (praegusel juhul ILO põhikirjas) ette nähtud.

Eelnõu ei ole seotud muude menetluses olevate eelnõudega ega Euroopa Liidu õiguse rakendamisega.

Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu poolthääle enamus.

Eelnõul ei ole puutumust isikuandmete töötlemisega isikuandmete kaitse üldmääruse⁵ tähenduses.

2. Seaduse eesmärk

Põhikirja muudatuste ratifitseerimise eesmärk on väljendada Eesti kui ILO liikme toetust ILO põhikirja muudatustele, mis näevad ette ILO haldusnõukogus esindatuse suurendamist käsitlevad põhimõtted, peadirektori ametisse nimetamise protsessi suurema kaasatuse ning selle, et ILO põhikirja olulisemaid põhimõtteid saab edaspidi muuta senisest suurema ILO liikmete toetusega.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb ühest lausest, millega ratifitseeritakse ILO põhikirja muudatused.

ILO põhikirja muutmise 1986. aasta dokument koosneb preambulist, kolmest artiklist ja lisast, mis sisaldab nimetatud dokumendiga muudetavaid põhikirja sätteid.

⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) [2016/679](#), 27. aprill 2016, füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus).

ILO põhikirja muudatuste dokumendi autentne versioon on kättesaadav ILO veebilehel.⁶ Põhikirja muudatuste dokumendi lisa sisaldab kahte veergu, millest esimene kajastab 24. juuni 1986. aasta seisuga jõus olevaid ILO põhikirja sätteid ja teine nende sätete muudatusi.

Preambul

Preambuli kohaselt võttis Rahvusvaheline Töökonverents 72. istungjärgu raames 24. juunil 1986. aastal Genfis vastu ILO põhikirja muutmise dokumendi pealkirjaga „Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni põhikirja muutmise 1986. aasta dokument“.

Artiklid 1–3

Artiklid 1 kuni 3 käsitlevad ILO põhikirja muudatuste jõustumist, kinnitamist ja ratifitseerimist.

ILO põhikirja muudatused kehtivad muudetud kujul alates muutmise dokumendi jõustumise kuupäevast. Muutmise dokument jõustub ILO põhikirja artikli 36 kohaselt. ILO põhikirja artikkel 36 sätestab, et põhikirja muudatused jõustuvad siis, kui need on ratifitseerinud või vastu võtnud kaks kolmandikku ILO liikmetest, sealhulgas viis kümnest liikmest, kes on haldusnõukogus esindatud kui tööstuslikult olulised liikmed (vt joonealune viide nr 2).

2024. aasta juuni seisuga on muudatused ratifitseerinud 127 liikmesriiki 187-st. Tööstuslikult olulistest riikidest on muudatused ratifitseerinud kaks riiki: India ja Itaalia. Muudatuste jõustumiseks on puudu muudatuste ratifitseerimine kolme tööstuslikult olulise liikmesriigi poolt.

Rahvusvahelise Tööstusliku Tööbüroo peadirektor teatab muutmise dokumendi jõustumisest kõiki ILO liikmeid ja Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni peasekretäri.

Lisa (muudetud ILO põhikirja sätted)

ILO põhikirja artikli 1 lõike 4, artikli 3 lõike 9, artikli 6, artikli 13 lõigete 2c ja 4, artikli 16 lõigete 2 ja 3, artikli 17 lõike 2, artikli 19 lõike 2, artikli 21 lõike 1 ning osaliselt artikli 36 muudatused on tehnilist laadi. Nende artiklite muudatused puudutavad küsimust, millise hääletenamusega saab ILO-s otsuseid vastu võtta. Seni on loetletud artiklid näinud ette, et otsuste vastuvõtmiseks peab otsuste poolt hääletama kaks kolmandikku Rahvusvahelisel Töökonverentsil kohal viibivatest delegaatidest. Muudatustega jäetakse sättest välja viide kohal viibivatele delegaatidele ning tagatakse seeläbi sätte õigusselgus ja teksti ajakohastamine, kuivõrd ILO-s on hääletamist võimalik korraldada ka elektroonilisi vahendeid kasutades.

ILO põhikirja artikli 7 muudatustega muudetakse ILO haldusnõukogu (ingl *governing body*) puudutavaid põhimõtteid.

Lõike 1 kohaselt suureneb ILO haldusnõukogu liikmete arv. ILO haldusnõukogu on ILO täitevorgan, kes võtab vastu otsuseid ILO kohta, otsustab Rahvusvahelise Töökonverentsi päevakorra, võtab vastu ILO programmi ja eelarve konverentsile esitamiseks ning valib ILO peadirektori. Põhikirja varasema sõnastuse järgi kuulub haldusnõukogusse 56 liikmekohta, neist 28 on valitsustel, 14 töötajate esindajatel ja 14 tööandjate esindajatel. Muudatuste kohaselt kuulub haldusnõukogusse 112 liikmekohta, neist 56 on valitsustel, 28 töötajate esindajatel ja 28 tööandjate

⁶ ILO. Instrument for the Amendment of the Constitution of the International Labour Organisation, 1986. Authentic Text: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---jur/documents/genericdocument/wcms_441872.pdf.

esindajatel. Seega, muudatus tagab haldusnõukogus suurema esindatuse ja suurendab Eesti võimalusi ILO haldusnõukogu töös osaleda.

Lõike 2 varasema sõnastuse kohaselt kuulub 28-st valitsuste esindajatele mõeldud kohast kümme tööstuslikult olulistele riikidele. Need on nn määratud kohad, mis tähendab, et need esindajad haldusnõukogus ei vahetu. Näiteks, Euroopa piirkonna esindajate kohtade hulgas on viis määratud kohta ja üksnes kolm valitavat ehk nn liikuvat kohta. Seetõttu on vaid vähestel Euroopa riikidel, kes ei kuulu tööstuslikult oluliste riikide nimekirja, võimalus osaleda haldusnõukogu töös. Uue haldusnõukogu valimine iga kolme aasta tagant vähendab seda võimalust veelgi.

Muudatustega nähakse ette põhimõtte, et haldusnõukogu koosseis peab olema piisavalt esinduslik, arvestades valitsuste, töötajate ja tööandjate esindajate erinevaid geograafilisi, majanduslikke ja sotsiaalseid huve. Selle põhimõtte kehtestamisega kaotatakse määratud kohad tööstuslikult olulistele riikidele. See omakorda suurendab haldusnõukogus liikmeskonna esindatust ja võimaldab senisest rohkematel riikidel osaleda haldusnõukogu töös. Nimetatud muudatus on põhjus, miks tööstuslikult olulistel riikidel puudub huvi muudatuste ratifitseerimise vastu ja miks senini ei ole ILO põhikirja muudatused jõustunud.

Lõike 3 muudatustega lisatakse ILO põhikirja põhimõtted, kuidas haldusnõukogu 56 kohta valitsuste vahel jaotuvad. Valitsustele ette nähtud 56 kohast 54 jaotatakse nelja geograafilise regiooni vahel, andes igale regioonile minimaalselt 12 ja maksimaalselt 15 kohta. Neli geograafilist regiooni on Aafrika, Ameerika, Aasia ja Euroopa. Kohtade jaotamisel regioonide vahel võetakse arvesse järgmisi asjaolusid:

- ILO liikmesriikide arv regioonis;
- ILO liikmesriikide rahvaarv kokku;
- hinnang ILO liikmesriikide majandustegevusele vastavalt asjakohastele kriteeriumitele, nagu majanduse kogutoodang või sissemaksed ILO eelarvesse.

Esialgne 54 valitsuse esindaja koha jaotus on järgmine: 13 kohta Aafrikale, 12 kohta Ameerikale ning vastavalt 14 ja 15 kohta Euroopale ja Aasiale. Kaks ülejäänud kohta on roteeruvad kohad – üks Aafrika ja Ameerika vahel ning teine Aasia ja Euroopa vahel.

Et täita 54 valitsuse esindaja kohta, moodustavad valitsuse delegaadid Rahvusvahelisel Töökonverentsil valimiskogud, mille ülesanne on nimetada igale geograafilisele piirkonnale eraldatud kohale liige. Sealjuures moodustavad eraldi valimiskogu Lääne-Euroopa ja Ida-Euroopa riikide valitsuste esindajad, kes lepivad kokku piirkonnale eraldatud kohtade jaotuse ja valivad eraldi oma esindajad haldusnõukogusse.

Edaspidi on võimalik regioonide valitsuste kokkuleppel moodustada geograafiliste regioonide sees ka alamregioone, et nimetada liikmed alamregioonide järgi.

Iga valimiskogu peab tagama, et märkimisväärne arv piirkondade liikmeid valitakse eelnimetatud asjaolude järgi, arvesse võttes õiglast geograafilist jaotust, rahvaarvu ja muid tegureid, nagu liikmete majandustegevus olenevalt piirkonna eripäradest. Valitsuse esindajate nimetamisest teatatakse konverentsil valitsuse delegaatide kogule, kes kuulutab tulemused välja. Kui piirkonnas on valimise käigu või selle tulemuste üle vaidlus ja seda ei õnnestu lahendada, teeb otsuse konverentsi valitsuse delegaatide kogu.

Oluline on välja tuua, et kuigi lõike 3 punktis b) i) viidatakse Ida-Euroopa sotsialistlikele riikidele, on Rahvusvaheline Töökonverents võtnud vastu resolutsiooni (vt joonealune märkus nr 3), mille

kohaselt ei vasta sotsialistlike riikide mõiste enam praegusele geopoliitilisele olukorrale ja loetakse seetõttu iganenuks. Seega ei esine Eestil enam takistusi muudatuste ratifitseerimiseks. Siiski peavad eelnõu autorid oluliseks põhikirja muudatuste eestikeelset tõlget täpsustada allmärkusega, mis antud asjaolu ja mõistekasutust selgitab.

Lõigetes 5–8 ei ole tehtud sisulisi muudatusi. Muudetud on üksnes lõigete nummerdust, nt varasem lõige 4 on edaspidi lõige 5 jne.

Lõige 9 reguleerib haldusnõukogu istungjärkude pidamist. Varasema sõnastuse kohaselt peetakse eriistungjärke juhul, kui selleks annab kirjaliku taotluse vähemalt 16 haldusnõukogu esindajat. Muudatuste kohaselt tuleb eriistungjärkude pidamiseks anda kirjalik taotlus 32 esindajal. Seega eeldab eriistungjärkude korraldamine senisest rohkemate esindajate soovi.

ILO põhikirja artikli 8 muudatusega muudetakse Rahvusvahelise Töübüroo peadirektorit käsitlevaid põhimõtteid.

Osaliselt on muudatused tehnilist laadi, kuivõrd varem artikli 1. lõikes sisaldunud osa liigutatakse lõikesse 2 (s.o et peadirektor vastutab haldusnõukogu juhiste alusel Rahvusvahelise Töübüroo tõhusa juhtimise eest ja muude talle antud ülesannete täitmise eest) ja lõige 2 nimetatakse lõikeks 3.

Sisuline muudatus puudutab Rahvusvahelise Töübüroo peadirektori ametisse nimetamist. Seni nimetas peadirektori ametisse üksnes haldusnõukogu. Põhikirja täiendatakse nõudega, et kui haldusnõukogu nimetab peadirektori ametisse, siis tuleb haldusnõukogul esitada ametisse nimetamine heakskiitmiseks ka Rahvusvahelisele Töökonverentsile. Rahvusvaheline Töökonverents on ILO kõrgeim otsustuskogu, mis kohtub ühe korra aastas juunis, ning sellel kohtumisel osaleb igast liikmesriigist kaks valitsuse esindajat – üks tööandjate ja üks töötajate esindaja. Seega on peadirektori valimise otsustusprotsess edaspidi senisest esinduslikum ja võtab arvesse rohkemate ILO liikmete seisukohta.

ILO põhikirja artikli 17 lõike 3 muudatustega täiendatakse ILO põhikirja põhimõtetega, mis käsitlevad otsuste vastuvõtmist Rahvusvahelisel Töökonverentsil. Kuigi ILO põhikiri näeb ette, et eri otsused võetakse vastu kindla häälteenamusega (nt lihthäälteenamus, 2/3 häälteenamus), ei ole põhikirjas seni täpsustatud, millal loetakse häälteenamuse nõue täidetuks. Seetõttu täpsustatakse põhikirjas edaspidi järgnevat:

- kui põhikiri näeb ette otsustamise lihthäälteenamusega, peab otsuse poolt hääletama vähemalt 1/4 konverentsi istungjärgul osalevatest delegaatidest;
- kui põhikiri näeb ette otsustamise 2/3 häälteenamusega, peab otsuse poolt hääletama vähemalt 1/3 istungjärgul osalevatest delegaatidest;
- kui põhikiri näeb ette otsustamise 3/4 häälteenamusega, peab otsuse poolt hääletama vähemalt 3/8 istungjärgul osalevatest delegaatidest.

Lõike 4 varasema sõnastuse kohaselt kehtib konverentsi hääletustulemus üksnes juhul, kui hääletamisest võttis osa pool konverentsil osalevatest delegaatidest. Edaspidi sätestatakse, et hääletus on kehtetu, kui vähemalt pool istungjärgul osalevatest hääleõiguslikest delegaatidest ei ole hääletamisest osa võtnud.

ILO põhikirja artikli 36 muudatustega täiendatakse ILO põhikirja muudatuste üle hääletamise ja nende jõustumise korda. Seniste põhimõtete kohaselt jõustuvad need põhikirja muudatused, mille Rahvusvaheline Töökonverents võtab vastu delegaatide 2/3 häälteenamusega, siis, kui need on

ratifitseerinud või heaks kiitnud 2/3 organisatsiooni liikmetest ja neist viis peab olema kümnest tööstuslikult olulisest riigist.

ILO põhikirja muudatuste jõustumise üldreegel jääb samaks. Siiski täpsustatakse ILO põhikirja teatud artikleid puudutavate muudatuste vastuvõtmise ja jõustumise korda.

Osade põhikirja muudatuste vastuvõtmiseks ja jõustumiseks on edaspidi vaja, et senisest suurem hulk ILO liikmeid muudatuse poolt hääletaks või muudatused ratifitseeriks. Seda juhul, kui muudatus on seotud:

- a) organisatsiooni põhieesmärkidega (preambul, artikkel 1, lisa);
- b) organisatsiooni põhikirjas sätestatud püsiva tegevuskohaga, organisatsiooni kollegiaalsete organite koosseisu ja ülesannetega ning peadirektori ametisse nimetamise ja ülesannetega (artiklid 1–4, 7–8, 17);
- c) põhikirja sätetega rahvusvaheliste töökonventsioonide ja -soovitustega (artiklid 19–35, 37);
- d) käesoleva artikliga (artikkel 36).

Et lugeda ILO põhikirja sätete loetletud muudatused vastu võetuks, tuleb muudatused vastu võtta konverentsi 3/4 häälteenamusega ja nende jõustumiseks peavad need ratifitseerima või heaks kiitma 3/4 ILO liikmetest. Seega, kui edaspidi soovitakse ILO põhikirja teha suuremaid muudatusi, on vajalik rohkemate ILO liikmete toetus.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõuga ei võeta kasutusele uusi termineid.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõul ei ole puutumust Euroopa Liidu õigusega, kuivõrd Euroopa Liidu õigus ei reguleeri rahvusvahelist tööõigust ILO põhikirja tähenduses.

6. Seaduse mõjud

Mõju valdkond: mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele. ILO põhikirja muudatuste ratifitseerimisega väljendab Eesti toetust põhikirja praegu muudetavatele põhimõtetele ehk sellele, et muuta ILO haldusnõukogus liikmeskond paremini esindatuks, kaasata peadirektori ametisse nimetamise protsessi senisest rohkem liikmeid ning võimaldada ILO põhikirja olulisemaid põhimõtteid edaspidi muuta senisest suurema ILO liikmete toetusega. Välissuhete vaatest on oluline, et ILO kui rahvusvaheline organisatsioon võtab vastu otsuseid, mis on pälvinud organisatsiooni liikmete seas laiapinnalise toetuse. Seda eesmärki aitab põhikirja muudatuste ratifitseerimine tagada, mistõttu on muudatuste ratifitseerimisel positiivne mõju Eesti välissuhetele. Samuti suureneb muudatuste ratifitseerimisel Eesti võimalus ILO haldusnõukogu töös osaleda, kuid vajab mainimist, et kui Eesti peaks soovima haldusnõukogu liikmeks astuda, siis kaasneksid sellega kulud (nt lähetuskulud haldusnõukogu istungjärgudele) ja täiendav töökoormus töövaldkonna eksperdile (haldusnõukogu töös osalemine, istungjärgude ettevalmistamine, Euroopa Liidu riikide seisukohtade koordinatsioon jne). Mõju riigi julgeolekule ei ole tuvastatud.

Eelnõul ei ole sotsiaalset mõju, majanduslikku mõju, mõju regionaalarengule, elu- ja looduskeskkonnale ega riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele.

ILO põhikirja muudatuste ratifitseerimise tõttu ei tehta Eesti õigusaktidesse muudatusi.

7. Seaduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud

ILO põhikirja muudatuste rakendamiseks ei kaasne täiendavaid kulusid ega tulusid.

8. Rakendusaktid

Seaduse rakendamiseks ei ole vaja kehtestada rakendusakte.

9. Seaduse jõustumine

Seadus jõustub üldises korras.

Põhikirja muudatused jõustuvad ILO liikmete suhtes päeval, mil kaks kolmandikku ILO liikmesriikidest, sh viis tööstuslikult olulist liikmesriiki, muudatused ratifitseerivad (ILO põhikirja artikkel 36).

10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitati kooskõlastamiseks eelnõude infosüsteemi kaudu Välisministeeriumile ja Justiitsministeeriumile ning arvamuse avaldamiseks Eesti Ametiühingute Keskliidule ja Eesti Töandjate Keskliidule.

Esimeses kooskõlastusringis kooskõlastasid Välisministeerium ja Justiitsministeerium eelnõu märkustega, millega on arvestatud. Teises kooskõlastusringis kooskõlastas Justiitsministeerium eelnõu märkusteta.

Algatab Vabariigi Valitsus „...“ „.....“ 2025. a.

(allkirjastatud digitaalselt)