



Euroopa Liit
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti tuleviku heaks

Kollektiivse tööõiguse teatud küsimuste õiguslik analüüs: streik

Lõpparuanne

Töörühm: R. Blanpain, M. Colucci, F. Hendrickx

Adressaat: Eesti Vabariigi Sotsiaalministeerium

Kontaktisik:

Prof dr Frank Hendrickx, Tööõiguse Instituut, Leuveni Ülikool, Blijde-Inkomststraat nr 17,
3000 Leuven, Belgia. Tel +32 1632 5202 / Frank.Hendrickx@law.kuleuven.be

November 2011

See dokument on lõpparuande projekt, milles on arvestatud **arutelu ja küsimusi**, mis tõstatati vastavalt 18.–19. jaanuaril ning 26.–27. aprillil 2011 Eesti Sotsiaalministeeriumis toimunud **esimesel ja teisel kohtumisel**.

Sisukord

| | |
|---|----|
| Sisukord..... | 3 |
| 1. Sissejuhatus..... | 4 |
| A. Kontekst ja taust..... | 4 |
| B. Töö ja meetodid..... | 4 |
| C. Streigiõigus..... | 7 |
| 1. ILO konventsioonid nr 87 ja 98..... | 8 |
| 2. Euroopa sotsiaalharta..... | 8 |
| 2. Põhiteemade analüüs..... | 11 |
| A. Streigiõigus avalikus teenistuses..... | 11 |
| B. Streigi korral osutatavate miinimumteenuste kindlaksmääramine..... | 15 |
| C. Alternatiivne kord niisuguste huvide üle tekkinud vaidluste lahendamiseks, mis hõlmavad avalikus sektoris või elutähtsate teenuste valdkonnas töötavaid streigiõiguseta isikuid..... | 22 |
| D. Õigus-/huvikonfliktid..... | 24 |
| 3. Konkreetsed küsimused..... | 26 |
| A. Streigi õiguspärasuse mõiste..... | 26 |
| B. Toetus- ja hoiatusstreigid..... | 33 |
| C. Kes võib streigi välja kuulutada?..... | 36 |
| D. Menetlusküsimused..... | 37 |
| E. Streigijuhtide vastutus..... | 41 |
| Kommenteeritud kokkuvõte ja soovitused..... | 43 |

1. Sissejuhatus

1. Selles dokumendis on uurimuse „**Kollektiivse tööõiguse teatud küsimuste õiguslik analüüs: streik**” (edaspidi: uurimus) *lõpparuande projekt*.

A. Kontekst ja taust

2. Uurimus on koostatud nii, et see oleks piisavalt **praktiline** ja täidaks vajalikud **õigusreformi** uuringu eesmärgid. See ei ole mõeldud abstraktse teooriakäsitlusena, ehkki põhineb akadeemilisel teadustööl. Uurimuse koostamisel on arvestatud Eesti tööõiguse olukorda.

3. Teatavasti on Eesti tööõigust asunud **üle vaatama ja reformima**. Hiljuti muudeti Eestis individuaalset tööõigust, et parandada töösuhete selgust ja lisada uusi mõisteid (nt turvaline paindlikkus) (vt töölepingu seadus). Asjakohaseks ja vajalikuks peetakse ka Eesti kollektiivse tööõiguse reformi. Tundub, et arvestada tuleb muutunud sotsiaalmajanduslikke tingimusi ning Euroopa ja muu maailma õigusvaldkonna arengut. Eesmärgiks on võetud kollektiivse tööõiguse regulatsiooni täiustamine. Õigusloome strateegiline siht on luua nüüdisaegsem ja paremini tasakaalus kollektiivsete töösuhete keskkond, mis rahuldab kõiki tööturu pooli. Reformi otsene eesmärk on tagada kollektiivsete töösuhete õigusselgus ja -kindlus.

B. Töö ja meetodid

4. Uurimuse teostanud tööühmal paluti enne järelduste tegemist ja/või soovitude andmist veenduda selles, et nad on saanud kogu asjakohase ja vajaliku teabe Eesti tööõiguse reformi kohta.

5. Uurimus kavandati nii, et selle tulemusena valmiks **inglisekeelne** aruanne, milles **analüüsitakse** etteantud teemat Eesti olukorrast lähtuvalt. Uurimuse on teinud **rühm** eksperte, kes on spetsialiseerunud rahvusvahelisele ja võrdlevale tööõigusele.

6. Uurimus tehti **kolmes põhietapis**, mis hõlmasid teoreetilist analüüsi ning Eestis korraldatud kohtumisi ja küsitlusi.

ESIMENE ETAPP

A^o) Teave ja problemaatika määratlemine

Uurimuse alguses koguti **teavet** ning **tehti täpsemalt kindlaks** küsimused ja probleemid, mida uurimus peaks hõlmama. Selleks kasutati **olemasolevaid dokumente**, mis käsitlevad

streigiõigust Eestis, sealhulgas õigusakte, kollektiivlepinguid, eeskirju ja muid õigusallikaid, ning arvestati ka õiguspraktikat, näiteks seda, kuidas on akte kohtutes rakendatud ja tõlgendatud. Selles etapis ja sel eesmärgil **külastas** töörühm Eestit **esimest korda 18. ja 19. jaanuaril 2011**, et kohtuda tellija (Eesti Vabariigi Sotsiaalministeerium), riikliku lepitaja, Tööinspektsiooni esindajate ning ametiühingute ja tööandjate keskliidu esindajatega. Kohtumised nendega korraldati eraldi, et tutvuda koostööpartnerite ja sidusrühmade arusaamadega ning täpsustada erinevate isikute ootusi uurimuse suhtes.

B^o) Uurimuse ulatuse kindlaksmääramine

18. ja 19. jaanuaril 2011 toimunud kohtumistel koostas töörühm Sotsiaalministeeriumi ning teiste asjakohaste sidusrühmade tõstatatud küsimustest, probleemidest ja muredest ülevaate nn **alt üles suunatud (bottom-up) meetodil**. Kohtumistel osalesid järgmised koostööpartnerid/sidusrühmad:

- Sotsiaalministeerium,
- riiklik lepitaja,
- Tööinspektsioon,
- tööõiguse professor,
- ametiühingute esindajad,
- tööandjate organisatsiooni esindaja.

Esimestel kohtumistel täpsustati kokkuleppel tellijaga ehk Sotsiaalministeeriumiga **uurimuse ulatust**. Sellest tulenevalt keskendutakse uurimuses järgmisele **kolmele põhiteemale**:

- streigiõigus avalikus teenistuses,
- miinimumteenuste kindlaksmääramine,
- õiguskonflikti ja huvikonflikti eristamine.

Eeltoodule lisati neli **alateemat**:

- streigi õiguspärasuse mõiste, sealhulgas toetusstreikide küsimus;
- streigi algatamine (kes võib streigi välja kuulutada);
- streigiõigusega seotud menetlus;
- streigijuhtide vastutus.

TEINE ETAPP

A^o) Esialgne aruanne

7. Kokkuleppel tellijaga (Sotsiaalministeerium) jõudis töörühm esimesel külastusel järeldusele, et enne teist külastust (26.–27. aprill 2011) (ja selle tarvis) koostatavas **esialgses aruandes** käsitletakse eespool toodud teemasid (põhi- ja lisaküsimusi), lähtudes seejuures

probleemide kohta antud kokkuvõtlikust ülevaatest, esialgsetest arvamustest võimalike lahenduste kohta, ILO aktidest ja Euroopa sotsiaalharta ning võrdlevast analüüsist.

Esiolgses aruandes käsitleti põhjalikumalt järgmist **kolme põhiteemat**: streigiõigust avalikus teenistuses, miinimumteenuste kindlaksmääramist ning õiguskonflikti ja huvikonflikti eristamist. Esimesest kohtumisest (jaanuar 2011) alates oli selge, et analüüsida tuleb seega alljärgnevaid küsimusi.

- Kuidas tuleks määratleda avaliku teenistuse mõistet, et välistada teatud avaliku sektori töötajate streigiõigus? Millistel avaliku sektori töötajatel ei tohiks olla õigust streikida?
- Milline alternatiivne kord tuleks ette näha niisuguste huvide üle tekkinud vaidluste lahendamiseks, mis hõlmavad avaliku sektori streigiõigusega töötajaid?
- Kuidas tuleks määratleda miinimumteenuseid nii sisu- kui ka menetlusvõttes?
- Kuidas eristada õiguskonflikte ja huvikonflikte ning kas ka õigussüsteemis on vaja nende vahel vahet teha?

18. ja 19. jaanuaril 2011 toimunud kohtumisel tõstatati neli **lisateemat**:

- streigi õiguspärasuse mõiste, sealhulgas toetusstreikide küsimus;
- streigi algatamine (kes võib streigi välja kuulutada);
- streigiõigusega seotud menetlus;
- streigijuhtide vastutus.

B^o) Esialgse aruande arutamine ja tagasiside

Järgmistel eraldi toimunud kohtumistel arutati esialgset aruannet Sotsiaalministeeriumi ja asjaomaste koostööpartnerite/sidusrühmadega. 26.–27. aprillil 2011 Eestis peetud kohtumistel osalesid järgmised koostööpartnerid/sidusrühmad:

- Sotsiaalministeerium,
- riiklik lepitaja,
- Tööinspeksioon,
- tööõiguse professor,
- ametiühingute esindajad,
- tööandjate organisatsiooni esindaja.

Aprillis 2011 toimunud kohtumisel andsid Sotsiaalministeerium ja teised koostööpartnerid/sidusrühmad esialgses aruandes toodud analüüsi ja soovitude kohta tagasisidet ning tegid asjakohaseid märkusi.

8. Leiti, et esialgses aruandes oli uurimuse ettenähtud ulatust ja esimesel külastusel olnud arutelu hästi kajastatud ning sellest lähtuvalt asuti käsitletud teemasid põhjalikumalt analüüsima.

KOLMAS ETAPP

9. Pärast lõpparuande projekti valmimist külastati Eestit taas, et kohtuda tellijaga ehk Sotsiaalministeeriumiga ja teiste eespool nimetatud sidusrühmadega.

A^o) Lõpparuanne

10. Käesolev analüüs ei valminud mitte üksnes varasemate Eestis Sotsiaalministeeriumiga toimunud kohtumiste ja suhtluse tulemusena, vaid käsitletava probleematika kohta uuriti ka **erinevaid dokumente** töörühma n-ö peakontoris (Leuveni Ülikoolis). Eesti Vabariigi Sotsiaalministeeriumiga hoiti pidevalt ühendust ja vajaduse korral (kuid üksnes paaril juhul) suheldi ka eespool nimetatud sidusrühmadega. Seda tehti selleks, et saada selgitusi ja mõnikord ka täpsemat teavet või kontrollida õigus- ning praktikaandmete korrektsust.

11. Eesti streigiregulatsiooni uuriti nii **rahvusvahelise kui ka Euroopa õiguse** vaatenurgast, samuti võrdlevalt. Ehkki uurimuse eesmärki, milleks on selgitada, kuidas **tuleks reguleerida** uurimuses tõstatatud teemasid, määratles tellija kui „optimaalse mudeli kirjeldust koos pakutavate muudatuste põhjendustega”, on töörühm algusest peale toonitanud, et streigiõigus jääb endiselt **konkreetselt riigi ainulaadse töösuhete süsteemi** osaks koos sellele ainuomaste tunnustega. Riikide erinevused tulenevad suuresti ajaloo-, poliitika-, majandus- ja kultuuriteguritest. Seetõttu otsustati, et uurimuses hoitakse tasakaalu ning tehakse tõstatatud küsimustes ühelt poolt küll piisavalt konkreetseid ja kasulikke ettepanekuid, kuid teiselt poolt näidata üles ka vajalikku austust riikliku poliitika sõltumatuse vastu.

B^o) Seminar

12. Lõpparuande projekt esitati sidusrühmadele ja teistele sellest teemast huvitatutele korraldatud seminaril. Seminar toimus Eestis kolmanda külastuse ajal, 16. novembril 2011.

C. Streigiõigus

13. Kuna analüüs on koostatud Euroopa ja muu maailma streigiõiguse kaitset arvestades, tuleb esile tuua asjakohased alusdokumendid, milleks on Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (ILO) konventsioonid nr 87 ja 98 ning Euroopa sotsiaalharta (1961, muudetud 1996) (kehtestanud Euroopa Nõukogu).

14. Kohane on viidata ka **Eesti põhiseaduse** §-le 3, milles sätestatakse, et rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtted ja normid on Eesti õigussüsteemi lahutamatu osa.

1. ILO konventsioonid nr 87 ja 98

15. Kaks peamist ILO dokumenti, millega kaitstakse ühinemisvabadust, kollektiivläbirääkimisi ja streigiõigust rahvusvahelisel tasandil, on 1948. aasta konventsioon ühinemisvabaduse ja organiseerumisõiguse kaitse kohta (nr 87) ning 1949. aasta konventsioon organiseerumisõiguse ja kollektiivse läbirääkimisõiguse kaitse kohta (nr 98). Kummaski konventsioonis ei mainita otsesõnu streigiõigust. Siiski on järelevalveorganid asunud korduvalt seisukohale, et streigiõigus kaasneb lahutamatu konventsioonidega nr 87 ja 98 tagatud õiguste vaba kasutamisega.

16. Tuleb märkida, et ILO konventsioonide nr 87 ja 98 täitmist kontrollivad kaks tähtsat ILO komiteed. **Ühinemisvabaduse komitee** loodi 1951. aastal. Pärast üsna tagasihoidlikku algust suurenes ühinemisvabaduse komiteele esitatud kaasuste arv pidevalt mitme aasta jooksul. Kokku on komitee kontrollinud rohkem kui 2400 ühinemisvabaduse põhimõtte väidetavat rikkumist. Ta on töötanud välja ka põhjaliku õigusteooria, mille põhimõtted kajastuvad ILO otsuste kogumikus. Tegemist ei ole kohtupraktikaga selle kitsas tähenduses.

17. Konventsioonide nr 87 ja 98 täitmise kohta koostatud perioodiliste aruannete ülevaatamine moodustab suure osa **konventsioonide ja soovituste kohaldamise ekspertkomitee** tööst. Näiteks 2007. aastal tegi see komitee märkusi 103 riigile 147-st konventsiooni nr 87 ratifitseerinud riigist ja esitas otseseid nõudmisi 55 riigile (sealhulgas 30 riigile, kellele oli tehtud ka märkus). Lisaks tehti märkusi 99 riigile 156-st konventsiooni nr 98 ratifitseerinud riigist koos otseste nõudmistega 18 riigile (sealhulgas 11-le märkuse saanud riigile).¹

18. Need kaks komiteed ei ole kohtuorganid. Nad teevad märkusi ja otsuseid riikliku õiguse ning praktika asjakohastele ILO aktidele vastavuse kohta. Kuid võib öelda ka, et ühinemisvabaduse ja streigiõiguse valdkonnas kujutavad komiteede märkused ja otsused omamoodi kohtupraktikat, millest saab tuletada üldpõhimõtted.

19. ILO andmetel on Eesti ratifitseerinud nii konventsiooni nr 87 (ühinemisvabadus) kui ka konventsiooni nr 98 (õigus kollektiivläbirääkimisi pidada) 22. märtsil 1994.

2. Euroopa sotsiaalharta

20. 18. oktoobril 1996 koostatud Euroopa sotsiaalharta (edaspidi ka: harta) sätestab samuti streigiõigusega seotud õigused ja vabadused ning näeb ette kontrollimeetmed, millega tagatakse harta järgimine liikmesriikides. Pärast Euroopa sotsiaalharta muutmist 3. mail 1996

¹ L. SWEPSTON, „International labour law“ kogumikus R. BLANPAIN, *Comparative labour law and industrial relations in industrialised market economies*, Haag, Kluwer Law International, 2010, lk 141–168.

on selle parandatud redaktsioon hakanud järk-järgult algset, 1961. aasta redaktsiooni asendama.

21. Euroopa Nõukogu ratifitseerimisandmete kohaselt on Eesti ühinenud 1996. aasta Euroopa sotsiaalharta (s.o muudetud redaktsiooniga) 4. mail 1998 ja ratifitseerinud selle 11. septembril 2000.

22. Selguse mõttes esitame Euroopa sotsiaalharta artikli 6 (1996. aasta muudetud redaktsioonis).

Artikkel 6. Õigus pidada kollektiivläbirääkimisi

Et rakendada tulemuslikult õigust pidada kollektiivläbirääkimisi, kohustuvad lepingupooled:

1. soodustama töötajate ja tööandjate ühiskonsultatsioone;
2. soodustama vajaduse korral protseduuride loomist tööandjate või nende organisatsioonide ning töötajate organisatsioonide vabatahtlikeks läbirääkimisteks, et reguleerida töösuhte- ja töötingimusi kollektiivlepinguga;
3. soodustama asjakohase lepitus- ja vabatahtliku vahekohtumehhanismi loomist ning kasutamist töövaidluste lahendamisel;
4. tunnustama töötajate ja tööandjate õigust korraldada ühisaktsioone huvikonfliktide korral, sealhulgas õigust streikida, järgides kohustusi, mis tulenevad varem sõlmitud kollektiivlepingutest.

23. Seega ei ole streigiõigus ainuke harta artikli 6 lõike 4 alusel kaitstav õigus. Artikli 6 lõige 4 kasutab lisaks laiemat mõistet „ühisaktsioon”, mis ei hõlma üksnes töötajate ega/või ametiühingute või teiste töötajate tegelike esindajate, vaid ka tööandjate tegevust.

Ühisaktsioonide korraldamise õigus on tingimuslik ja piiratud. Euroopa sotsiaalharta artikli G (1996. aasta muudetud redaktsioonis) järgi võib ühisaktsioonide korraldamise õigust piirata, aga üksnes teatud tingimustel.

Artikkel G. Piirangud

1. Kui I osas sätestatud õigusi ja põhimõtteid tõhusalt ellu viia ning neid tulemuslikult rakendada, nagu nähakse ette II osas, ei saa nende suhtes kehtestada mingeid neis osades sätestamata piiranguid ega kitsendusi, välja arvatud seadusega ette nähtud ning demokraatlikus ühiskonnas teiste ühiskonnaliikmete õiguste ja vabaduste, ühiskonna huvide, riigi julgeoleku, rahva tervise ja moraali kaitseks vajalikud piirangud.
2. Hartas sätestatud õiguste ja kohustuste piiranguid, mida harta võimaldab, ei tohi rakendada mingil muul eesmärgil peale selle, milleks need on ette nähtud.

See tähendab, et riik võib oma õigusaktidega reguleerida ühisaktsioonide korraldamise õigust niivõrd, kuivõrd see vastab artiklile G. Euroopa sotsiaalharta (1996. aasta muudetud redaktsioonis) lisas on artikli 6 lõike 4 kohta sätestatud järgmist.

Lepingupool võib streigiõiguse kasutamist vajadusel seadusega reguleerida eeldusel, et igasugust selle õiguse kitsendamist saab põhjendada artikli G sätetega.

24. Harta täitmist ei kontrolli mitte kohus, vaid ekspertkomitee – Euroopa sotsiaalõiguste komitee (ECSR). ECSR teeb otsuseid harta tõlgendamise ning riigisisese õiguse ja praktika hartale vastavuse kohta. ECSR selgitab:

„Sotsiaalõiguste ja isegi kollektiivsete vaidluste korral on kohtuvõimu mitte teostava organi puhul loomulik, et Euroopa sotsiaalharta ja selle järelevalveorganil ECSRil ei ole sellist mainet ja usaldusväarsust, mida võiks käsitletavaid küsimusi arvesse võttes õigustatult eeldada. See ei tähenda, et õigusspetsialistid ei huvituks komitee tegevusest või otsustest või et liikmesriikide kohtud, sealhulgas konstitutsioonikohtud, või isegi rahvusvahelised kohtud ei võtaks arvesse komitee seisukohti. Komitee eiramine muutub üha harvemaks, ehkki teatud riikide kohtud suhtuvad endiselt tõrksalt hartale ja komiteele viitamise, isegi kui nad teevad otsuse täpselt samasuguses asjas, milles komitee on juba otsuse langetanud.“²

25. ECSRi nn kohtupraktika ei ole seega siduv, vaid annab eelkõige eeskuju.³ Sellegipoolest on komitee kohtupraktikast võimalik tuletada üldpõhimõtteid. Seoses streigiõigusega tuleks veel märkida, et mõned riigid (näiteks Belgia ja Madalmaad) on Euroopa sotsiaalharta artikli 6 lõike 4 oma õigussüsteemi otse üle võtnud.

² Euroopa sotsiaalõiguste komitee, *Activity Report 2009*, Euroopa Nõukogu, lk 11 (www.coe.int).

³ Vt T. NOVITZ, „International and European protection of the right to strike“ kogumikus *Oxford Monographs on Labour Law*, Oxford, Oxford University Press, 2003, lk 220; C. MAC AMHLAIGH ja M. NEDELKA, *Forty years of the European Social Charter: celebration or commiseration?*, University College Dublin Law Review 2001, lk 76; E-M. HOHNERLEIN, „Federal Republic of Germany“ kogumikus A.Ph.C.M. JASPERS ja L. BETTEN (toim.), *25 Years European Social Charter*, Deventer, Kluwer, 1988, lk 110.

2. Põhiteemade analüüs

26. Analüüsis keskendutakse järgmisele **kolmele põhiteemale**: streigiõigus avalikus teenistuses, miinimumteenuste kindlaksmääramine ning õiguskonflikti ja huvikonflikti eristamine. Esimesest kohtumisest (jaanuar 2011) alates oli meile selge, et käsitleda tuleb alljärgnevaid küsimusi.

- Kuidas tuleks määratleda avaliku teenistuse mõistet, et välistada teatud avaliku sektori töötajate streigiõigus? Millistel avaliku sektori töötajatel ei tohiks olla õigust streikida?
- Milline alternatiivne kord tuleks ette näha niisuguste huvide üle tekkinud vaidluste lahendamiseks, mis hõlmavad avaliku sektori streigiõiguseta töötajaid?
- Kuidas tuleks määratleda miinimumteenuseid nii sisu- kui ka menetlusvõtmes?
- Kuidas eristada õiguskonflikte ja huvikonflikte ning kas ka õigussüsteemis on vaja nende vahel vahet teha?

Neid teemasid analüüsitakse järgnevatel punktides.

A. Streigiõigus avalikus teenistuses

27. Eesti õiguses tekib küsimus, kuidas tuleks määratleda avaliku teenistuse mõistet. Seda seetõttu, et Eestis tundub avaliku sektori töötaja määratlus olevat laiem kui rahvusvahelises streigiõiguses.

28. Eesti kollektiivse töötüli lahendamise seadus sätestab järgmist.

§ 21. Streigi korraldamise õiguse piiramine

(1) Streigid on keelatud:

- 1) valitsusasutustes ja muudes riigorganites ning kohalikes omavalitsustes;
- 2) kaitseväes ja riigikaitseorganisatsioonides, kohtutes ning päästeasutustes.

29. **Avaliku sektori töötajate streigiõiguse piiramise** põhimõtet tunnustatakse ka Euroopa ja rahvusvahelises streigiõiguses. Euroopa ühinemisevabaduse komitee on öelnud järgmist: „Mis puudutab avalike teenistujate õigust streikida, siis tunnustab komitee, et (...) teatud avalike teenistujate, sealhulgas politseiametnike, relvajõududes teenivate isikute, kohtunike ja juhtivate avalike teenistujate streigiõigust võib piirata.”⁴ Sama komitee on leidnud ka, et teatud avalike teenistujate (näiteks nende, kelle kohustused ja ülesanded on oma olemuselt sellised, et nende täitmine mõjutab otseselt teiste õigusi, riigi julgeolekut või avalikke huve) streigiõiguse piiramine võib harta artikli G tähenduses olla õigustatud.⁵

⁴ ECSR, Digest, 2008, lk 203 (järelused I, märkus artikli 6 lõike 4 tõlgendamise kohta, lk 38-39).

⁵ ECSR, Digest, 2008, lk 204 (vt järelused I, märkus tõlgendamise kohta, lk 38-39).

30. ILO ühinemisvabaduse komitee on tunnistanud streigiõiguse piiramise võimalust või isegi keelamist avalikus teenistuses ulatuses, milles streik võib põhjustada riigi elanikele tõsisid raskusi, tingimusel et sääraste piirangutega kaasneb teatud hüvitus.⁶ Komitee on leidnud ka, et streigiõigust võib piirata või selle keelata üksnes riigi nimel võimu teostavate avalike teenistujate puhul.⁷

31. Edasist analüüsi arvestades on kohane viidata ILO konventsioonide ja soovitude kohaldamise ekspertkomitee aruandele⁸ ühinemisvabaduse konventsiooni (nr 87) kohta. Eestiga seoses tuletab komitee selles meelde, et juhtis aastaid tähelepanu avalikus teenistuses kehtivale streigikeelule (kollektiivse töötüli lahendamise seaduse § 21 lg 1) ja oli valitsusel palunud teavitada komiteed sellest, kui kaugel ollakse niisuguste sätete vastuvõtmisega, millega tagatakse streigiõigus riigi nimel võimu mitteteostavatele avalikele teenistujatele. Komitee võttis teadmiseks valitsuse avalduse, mille kohaselt on kiidetud heaks avaliku teenistuse seaduse eelnõu ja esitatud see Riigikogule, kus see on edukalt läbinud esimese lugemise. Eelnõu järgi jääb streigikeeld avalike teenistujate suhtes kehtima, kuid avalikke teenistujaid määratletakse kitsamalt. Valitsus märkis veel, et avaliku teenistuse seaduse eelnõu seletuskirja kohaselt tagatakse streigiõigus 45 protsendile praegustest avalikest teenistujatest.

Siinkohal järeldab komitee järgmist: „Seda arvestades tuletab komitee meelde, et streigiõigust võib piirata üksnes nende avalike teenistujate suhtes, kes teostavad riigivõimu, väljendab lootust, et selle põhimõtte järgi tagatakse avaliku teenistuse seadusega õigus avalikus teenistuses streikida, ning nõuab, et valitsus esitaks pärast kõnealuse seaduse vastuvõtmist selle koopia.”

32. Meile teadaolevalt ei ole käesoleva analüüsi koostamise ajal avaliku teenistuse seaduse eelnõu Riigikogus veel vastu võetud.

33. Euroopa Nõukogu sotsiaalõiguste komitee tegi Eesti suhtes järelduse, mille kohaselt võib avalike teenistujate streigiõigust piirata põhjusel, et nad täidavad avalike huvide või riigi julgeolekuga seotud kohustusi. Kuid kõikide avalike teenistujate streigiõiguse keelamist ei saa komitee hartaga kooskõlas olevaks pidada.⁹

⁶ Vt 1996. a kogumik (*Digest*), p 533; 300. aruanne, kaasus nr 1791, p 345; 302. aruanne, kaasus nr 1849, p 203; 318. aruanne, kaasus nr 2020, p 318.

⁷ Vt 1996. a kogumik (*Digest*), p 534; 304. aruanne, kaasus nr 1719, p 413; 338. aruanne, kaasus nr 2363, p 731 ja kaasus nr 2364, p 975.

⁸ Konventsioonide ja soovitude kohaldamise ekspertkomitee III aruanne (osa 1a), põhiaruanne ja märkused konkreetsete riikide kohta, rahvusvaheline töökonverents, 99. istungjärk, 2010, lk 137.

⁹ 2004. a järeldused, 1. kd, lk 147 (Eesti).

Siinkohal on kohane tuua esile Euroopa sotsiaalõiguste komitee kõige viimased järeldused, mis on Eesti kohta tehtud seoses Euroopa sotsiaalharta artikli 6 lõikega 4.¹⁰

Lõige 4. Ühisaktsioonid

Komitee võtab teadmiseks Eesti aruandes esitatud teabe.

Ühisaktsioonide tähendus – Ühisaktsioonide lubatud eesmärgid – Isikud, kes võivad ühisaktsioone välja kuulutada – Menetlusnõuded – Ühisaktsioonide tagajärjed

Komitee on varem uurinud kõiki mainitud teemasid ja leidnud, et olukord on muudetud hartaga kooskõlas. Aruande järgi ei ole olukord muutunud.

Ühisaktsioonide korraldamise õiguse piiramine

Komitee leidis, et olukord Eestis ei vasta muudetud harta artikli 6 lõikele 4 põhjusel, et seadusega on peaaegu kõigil avalikel teenistujatel keelatud streikida (2006. a järeldused). Komitee märgib, et vaatlusalusel perioodil on olukord jäänud samaks, ja kordab seetõttu oma arvamust, et see ei vasta nõuetele. Komitee juhib siiski tähelepanu asjaolule, et välja on töötatud uus seaduseelnõu, mis on Riigikogu menetluses.

Järeldus

Komitee järeldab, et olukord Eestis ei vasta muudetud harta artikli 6 lõikele 4 põhjusel, et seadusega on kõigil avalikel teenistujatel keelatud streikida.

34. Küsimus on selles, kuidas määratleda **mõistet „avalik teenistus”**.

Meile teadaolevalt ei ole mitte kõik Eesti avalikud teenistujad tööl avalikus teenistuses. Lisaks ei hõlma avaliku teenistuja mõiste töölepingu alusel töötavaid inimesi. Veel on teada, et väljatöötatav avaliku teenistuse seadus (mida valmistab ette Eesti Justiitsministeerium) peaks piirama avalike teenistujate arvu. Kõik selle mõiste alt välja jäävad isikud muutuvad (töölepingu alusel palgatud) töötajateks. Meile on teatatud, et avaliku teenistuse töötajate (avalike teenistujate) mõiste muudetakse kitsamaks.

35. Et määratleda, milline töötaja on avalikus teenistuses, tuleb arvestada iga riigi **rahvuslikke traditsioone** ja kultuuri. Seetõttu on kõnealune mõiste riigiti erinev. Meie arvates on avaliku teenistuse mõiste põhisisu siiski **piiratud**. Niisugune arusaam on kooskõlas ILO ekspertkomitee

¹⁰ Euroopa sotsiaalharta (muudetud redaktsioon), Euroopa sotsiaalsete õiguste komitee, 2010.a. järeldused (Eesti), muudetud harta artiklid 2, 4, 5, 6, 21, 22, 28 ja 29, lk 13

käsitlusega, mille kohaselt toob avaliku teenistuja liiga lai määratlus tõenäoliselt kaasa asjakohaste töötajate streigiõiguse väga laialdase piiramise või isegi keelustamise.¹¹ ILO ühinemisvabaduse komitee on leidnud, et streigiõigust võib piirata või seda keelata üksnes riigi nimel võimu teostavate avalike teenistujate puhul.¹²

36. ILO ühinemisvabaduse komitee toob näiteks õiguskaitseorganite ametnikke või kohtunikke¹³, aga ka tollitöötajaid.¹⁴ Euroopa sotsiaalõiguste komitee praktikas märgitakse, et Prantsusmaal on politseiametnikel ja kohtunikel keelatud streikida ning seda on peetud hartaga kooskõlas olevaks.¹⁵ Näiteks Maltal on keelatud streikida sõjaväelastel, politseiametnikel, tuletõrjujatel ja vanglaametnikel ning ka see on loetud hartale vastavaks keeluks.¹⁶

37. Piiratud mõistel on vastavad tagajärjed, sest see tähendab, et kindlaks määratakse need avalikud teenistujad, kellel ei ole õigust streikida, ja seda tehes lähtutakse asjaomaste avalike teenistujate töö olemusest.¹⁷

38. Euroopa sotsiaalõiguste komitee on juba märkinud, et streigiõiguse piiramisel ei saa lähtuda liiga ulatuslikust avaliku teenistuja määratlusest. Näiteks Taani loeti harta nõudeid rikkunuks, sest streigiõigus võeti liiga laialt töötajate ringilt – mitte üksnes armee- ja mereväe teenistujatelt, kohtunikelt ja kõrgetelt riigiametnikelt, vaid ka raudtee- ja postitöötajatelt.¹⁸ Saksamaa olevat samuti artikli 6 lõiget 4 rikkunud, sest sealsetele raudtee- ja postitöötajatele jäi streigikeeld kehtima ka pärast nende ettevõtete erastamist.¹⁹

39. Euroopa sotsiaalõiguste komitee on muu hulgas väljendanud seisukohta, et vahet tuleb teha ühelt poolt nn tavalistel avaliku sektori töötajatel ja teiselt poolt eriülesandeid täitvatel avaliku sektori töötajatel. Komitee järeldas, et relvajõudude ja õiguskaitseorganite personali streigiõiguse välistamine ei ole hartaga vastuolus, kuid märkis, et kuigi sõjaväelaste streigiõiguse piiramist on muudetud harta artikli G mõistes harta artikli 6 lõikega 4 kooskõlas (vt

¹¹ ILO, Freedom of association and collective bargaining. General Survey of the reports on the Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948 (No. 87), and the Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949 (No. 98). III aruanne (osa 4B), rahvusvaheline töökonverents, 81. istungjärg, 1994, Genf, punkt 158.

¹² Vt 1996.a. lahendite kogumik, punkt 534; 304. aruanne, kaasus nr 1719, punkt 413; 338. aruanne, kaasus nr 2363, punkt 731 ja kaasus nr 2364, punkt 975.

¹³ Vt 1996. a lahendite kogumik, punktid 537 ja 538 ning 336. aruanne, kaasus nr 2383, punkt 763.

¹⁴ Vt 304. aruanne, kaasus nr 1719, punkt 413.

¹⁵ Järeldused V, lk 48 (Prantsusmaa).

¹⁶ Järeldused XIII-2, lk 282 (Malta).

¹⁷ Vt B. GERNIGON, A. ODERO JA H. GUIDO, ILO principles concerning the right to strike, Genf, ILO, 2008, lk 18.

¹⁸ Järeldused XIV-1, 1. kd, lk 180 (Taani).

¹⁹ Vt järelduste XV-1 lisa, lk 29 (Saksamaa Liitvabariik); järeldused XV-I, 1. kd, lk 178 (Saksamaa Liitvabariik).

täpsemalt järelused XIII-2, Malta, lk 282), ei kehti see Kaitseministeeriumi ega sellega seotud organite ja asutuste nn tavaliste töötajate kohta.²⁰

Komitee leidis, et streigikeeld siseasjade, riigikaitse ja riigi julgeoleku sektorites võib olla õigustatud, kuna tööseisakud neis võivad ohustada avalikku korda ja riigi julgeolekut. Kuid olukorda, kus välistatakse erandita kõigi siseasjade, riigikaitse ja riigi julgeoleku sektorites töötavate isikute streigiõigus, pööramata tähelepanu [asjaomaste töötajate]²¹ ülesannetele, ei saa pidada demokraatlikus ühiskonnas proportsionaalseks ega seetõttu ka vajalikuks.²²

40. Meie arvates on avaliku teenistuse mõiste sisustamisel hea lähtuda ILO määratlusest „riigi nimel võimu teostavad avalikud teenistujad”. Sarnaselt on see väljendatud ka Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 45, mis puudutab Euroopas kehtiva isikute vaba liikumise põhimõtte erandeid ja milles viidatakse **riigivõimu teostamisele**. Euroopa Kohus on seisukohal, et töötamist avalikus teenistuses tuleb mõista kui töötamist ametikohtadel, millega otseselt või kaudselt kaasneb osalemine avaliku õigusega antud võimu teostamises ning selliste ülesannete täitmises, mille eesmärk on kaitsta riigi või teiste avaliku võimu kandjate üldisi huve.²³

41. Töörühma arvates on selge, et kui streigiõigust soovitakse piirata, tuleb avaliku teenistuja mõistet Eestis kitsamini määratlada. Kehtivast õigusest lähtuvalt peaks asjakohane valitsusasutus koostama nimekirja neist avalike teenistujate ülesannetest, mille alusel määratakse kindlaks streigiõiguseta töötajad. Kuna streigiõigus ja ühinemisvabadus on rahvusvaheliselt kaitstud, tuleks kõnealune otsus meie arvates langetada pärast nõupidamisi tööturu pooltega.

B. Streigi korral osutatavate miinimumteenuste kindlaksmääramine

42. Miinimumteenuste küsimus puudutab nii era- kui ka avalikku sektorit. ILO ühinemisvabaduse komitee arvates võiks miinimumteenuste osutamise säte olla **asjakohane** alternatiiv olukordades, kus streigiõiguse ulatuslik piiramine või täielik keelamine ei oleks õigustatud, kuid kus tuleks tagada isikute põhivajaduste rahuldamine või asutuste turvaline ja katkestusteta töö.²⁴

43. Küsimus on selles, kuidas tuleks **miinimumteenuseid** määratlada nii sisu kui ka menetlust arvestades.

44. Eesti kollektiivse töötüli lahendamise seadus sätestab järgmist.

²⁰ 2004. a järelused, 1. kd, lk 42 (Bulgaaria).

²¹ Töörühma lisatud lauseosa.

²² 2004. a järelused, 2. kd, lk 347 (Leedu).

§ 21. Streigi korraldamise õiguse piiramine

(...)

(3) Elanike ja majanduse esmavajadusi rahuldavates ettevõtetes ning asutustes tagab streigi või töösulu kuulutanud organ hädavajaliku teenindus- või tootmismahu, mis määratakse kindlaks poolte kokkuleppega. Lahkarvamuste korral määrab hädavajaliku teenindus- või tootmismahu riiklik lepitaja, kelle otsus on pooltele kohustuslik. (4) Elanike ja majanduse esmavajadusi rahuldavate ettevõtete ja asutuste loetelu kehtestab Vabariigi Valitsus.

45. Seda arvestades on kohane viidata ILO konventsioonide ja soovitude kohaldamise ekspertkomitee aruandele²⁵, milles käsitletakse ühinemisvabaduse konventsiooni (nr 87) üle peetud arutelusid. Komitee märgib, et palus valitsusel esitada nimekirja teenistustest, kus kollektiivse töötüli lahendamise seaduse § 21 lg-te 3 ja 4 järgi streigiõigust piiratakse. Sellega seoses juhtis komitee tähelepanu valitsuse avaldusele, mille kohaselt on tekkinud raskusi nende ettevõtete ja asutuste nimekirja koostamisega, kus viidatud seaduse § 21 lg 4 kohaselt streigiõigust piiratakse (miinimumteenuste osutamise kohustusega), kuna nimekirja koostamisel tuleb lähtuda ettevõtete ja asutuste osutatavatest teenustest ning mitte ettevõtete ja asutuste nimetustest. Valitsus märkis veel, et on asunud üle vaatama kogu töösuhete valdkonda ning kehtivaid seadusi ja määrusi, ning neid, mis käsitlevad miinimumteenuseid, tuleb enne muudatuste tegemist tööturu pooltega analüüsida ja arutada.

Siinkohal järeldab komitee järgmist: „Komitee võtab antud info teadmiseks ja nõuab, et valitsus hoiaks komiteed kursis sellega, kuidas kulgeb niisuguste õigusnormide vastuvõtmine, millega tagatakse streigiõiguse piiramine üksnes elutähtsate teenuste osutamisel selle kõige rangemas tähenduses (st selliste teenuste osutamisel, mille katkestamine ohustaks kõikide või mõne elaniku elu, turvalisust või tervist) või riigi nimel võimu teostavate avalike teenistujate suhtes.”

ILO ekspertkomitee märkustega seoses väärib rõhutamist, et komitee peab esmatähtsaks elutähtsate teenuste määratlemist õigusnormidega nimetatud teenuste kõige rangemas tähenduses. Ta ei nõua sõnaselgelt ettevõtete ja asutuste nimekirja koostamist, võttes siiski teadmiseks valitsuse viited säärase nimekirja koostamise kohta. Kuid ILO ühinemisvabaduse komitee on nimekirjal otsesõnu peatunud. Kõnealune komitee märkis oma järeldustes, et eeldab, et peagi võetakse vastu streigi ajal miinimumteenuseid pakkuvate ettevõtete ja asutuste

²³ Vt *Lawrie-Blum*, kohtuasi 66/85, 3. juuli 1986, punkt 27.

²⁴ Ühinemisvabaduse komitee, lahendite kogumik, punkt 607.

²⁵ Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Report III (Part 1A), General Report and observations concerning particular countries, rahvusvaheline töökonverents, 99. istungjärg, 2010, lk 137.

nimekiri, mis on koostatud tihedas koostöös asjaomaste töötajate ja tööandjate organisatsioonidega.²⁶

46. Leiame, et see küsimus on kahetahuline: ühelt poolt puudutab see miinimumteenuste mõistet ning teiselt poolt miinimumteenuste kindlaksmääramiseks vajalike õigus- ja menetlustingimuste kehtestamist.

47. Meie arvates on **miinimumteenuste mõiste** muutuv ning oleneb erinevatest teguritest ja konkreetsest olukorrast. Siiski saab eeskujuks võtta ILO ühinemisvabaduse komitee lahendeid. Nende olukordade määratlemisel, kus streikimine võidakse keelata, tuleb ILO lahendite järgi lähtuda sellest, kas esineb **selge ja vahetu oht kõikide või mõne elaniku elule, turvalisusele või tervisele.**²⁷

Samas ollakse nõus, et see, mida mõistetakse elutähtsate teenuste all kõige rangemas tähenduses, oleneb suuresti konkreetse riigis **valitsevast olukorrast.**²⁸

Näiteks on ILO ühinemisvabaduse komitee **elutähtsaks** lugenud järgmised teenused²⁹: haigla-, elektri-, veevarustus-, telefoniside-, tuletõrje-, kooliealiste õpilaste toitlustamise ja koolide puhastamise ning lennujuhtimisteenused, samuti politsei-, relvajõudude ja vanglateenistuse.

Kuid ILO ühinemisvabaduse komitee arvates ei ole järgnevaga seotud teenused elutähtsad nende kõige rangemas tähenduses³⁰: raadio ja televisioon, naftatööstus, sadamad, aktsiiside ja muude maksude kogumiseks kasutatavad pankade arvutiteenused, kaubanduskeskused ja lõbustuspargid, metalli- ja kaevandustööstus, üldtransport, lennukite juhtimine (piloodid), kütuse tootmine, vedu ja tarnimine, raudteeteenused, linnatransport, postiteenused, prügikogumine, külmutusettevõtted, hotelliteenused, ehitamine, autotööstus, põllumajandus, toiduainete tarnimine ja vedu, riiklikud trükiteenistused ning alkoholi-, soola- ja tubakamonopolid, haridusvaldkond ning mineraalvee pudelitesse villimine.

Tuleb märkida, et ehkki ILO komitee arvates ei hõlma elutähtsad teenused haridusvaldkonda, on komitee leidnud ka, et koolidirektorite või direktori asetäitjate õigust streikida võib piirata või selle isegi keelata.

²⁶ Ühinemisvabaduse komitee, kaasus 2543, punkt 727.

²⁷ Ühinemisvabaduse komitee, lahendite kogumik, punkt 581.

²⁸ Ühinemisvabaduse komitee, lahendite kogumik, punkt 582.

²⁹ Ühinemisvabaduse komitee, lahendite kogumik, punktid 585–586.

³⁰ Ühinemisvabaduse komitee, lahendite kogumik, punkt 587.

Lisaks on komitee nõustunud sellega, et teenus, mis ei ole elutähtis, võib selliseks muutuda, kui streik kestab teatud ajast kauem või kujuneb teatud ulatusest laiemaks.³¹

48. Euroopa sotsiaalõiguse komitee on samuti puudutanud miinimumteenuste küsimust ning asunud seisukohale, et sääraseid teenuseid pakkuvate töötajate streigiõigust võib piirata. Kuid Euroopa sotsiaalharta järgi peab miinimumteenuste mõiste olema täpne ja mitte liiga lai.³²

Seoses energeetika, telekommunikatsiooni ja tervishoiusektoris (Bulgaaria), samuti elektrienergia, kaugkütte, gaasitarne ja meditsiinilise hädaabi valdkonnas (Leedu) kehtestatud streigikeeluga on komitee leidnud, et streigiõiguse osaline või täielik välistamine ühiskonnale hädavajalike teenuste puhul on muudetud harta artikli 6 lõikega 4 kooskõlas niivõrd, kuivõrd see vastab artiklile G. (...) Niisugune piirang võib olla õigustatud, kuna streigid taolistes ühiskonnale elutähtsates valdkondades võivad ohustada avalikke huve, riigi julgeolekut ja/või rahva tervist. Kuid isegi elutähtsates valdkondades ei saa streikide täielikku keelamist pidada neile valdkondadele esitatavate nõuetega proportsionaalseks ega seetõttu demokraatlikus ühiskonnas vajalikuks.³³

Komitee käsitles ka Tšehhit, kus teatud töötajate (näiteks tuumajaamade töötajate, lennujuhtide ja tuletõrjajate) streigid on ebaseaduslikud. Komitee märkis, et need piirangud jäävad Euroopa sotsiaalharta sätetud erandite (harta artikkel 31) raamesse. Komitee leidis, et streigikeeld on seadusega ette nähtud ning taolise piirangu võib lugeda õigustatuks ulatuses, milles niisuguste töötajate töö olemusest tulenevalt võivad nende korraldatud tööseisakud ohustada teiste isikute elu, riigi julgeolekut ja/või rahva tervist. Komitee nentis siiski, et täieliku streigikeelu kehtestamist sellistele töötajatele, tegemata vahet konkreetsete ülesannete pinnalt, ei saa pidada vastavatele sektoritele esitatavate erinõuetega proportsionaalseks ega seetõttu ka demokraatlikus ühiskonnas vajalikuks.³⁴

49. Võrdlusandmed näitavad, et miinimumteenuseid määratletakse ja sätestatakse erinevalt. Mõnes riigis, näiteks **Saksamaal** ja **Madalmaades**, lähtutakse miinimumteenuste kindlaksmääramisel tööturu poolte autonoomias ja peamiselt kohtupraktikast. Saksamaal on proportsionaalsuse põhimõte ainus kriteerium, mille alusel otsustatakse elutähtsate teenuste valdkonnas korraldatud streikide ja töösulgude õiguspärasuse üle. Seni on föderaalne töökohus selgitanud, et hädaabiteenuseid ei saa määratleda ega korraldada üksnes tööandja, vaid seda tuleb teha koostöös ametiühingutega. Mida aga teha erimeelsuste korral, on endiselt üsna

³¹ Ühinemisvabaduse komitee, lahendite kogumik, punkt 582.

³² Vt järeldused XIII-3, lk 281 (Portugal); järeldused XIII-5, lk 181 (Portugal); järeldused XIV-1, 2. kd, lk 663 (Portugal); järeldused XV-1, 2. kd, lk 479–481 (Portugal).

³³ 2004. a järeldused, 1. kd, lk 42 (Bulgaaria); 2004. a järeldused, 2. kd, lk 347 (Leedu).

³⁴ Järeldused XVII-1, 1. kd, lk 103 (Tšehhi).

ebaselge.³⁵ Ka Madalmaades ei kehti konkreetseid õigusnorme. Valitsus tegi ettepaneku, et seda küsimust võiksid tööturu pooled streigialases tegevusjuhises ise reguleerida, aga see mõte ei ole praktikas realiseerunud. Kohtud hindavad streigi õiguspärasust, võttes arvesse tõsiasja, et teatud sektorites on streikide ajal vaja tagada miinimumteenused või ohutusnõuded.³⁶ **Prantsusmaal** on kindlates valdkondades – näiteks avalik-õiguslikus ringhäälingus, tuumatööstuses, liikluse reguleerimise, tervishoiu- ja meditsiinivaldkonnas ning viimasel ajal (alates 2008. aastast) ka ühistranspordis ning lasteaedades ja algkoolides – osutatavaid miinimumteenuseid hakatud järk-järgult seadusega ette nägema.³⁷

Belgias kehtib siin vaid üks õigusakt – 1948. aasta elutähtsate teenuste seadus. See 1948. aasta seadus käsitleb kokkuleppeid, tarneid ja teenuseid, mis peavad säilima kollektiivse ja vabatahtliku tööseisaku või -sulu korral, et rahuldada elulisi vajadusi, teha hädavajalikku tööd teatud masinate või materjaliga või täita vääramatust jõust või ettenägematust vajadusest tulenevaid ülesandeid.³⁸ Seadus kehtestab lähimuspõhimõtte. Selle süsteemi järgi määravad elutähtsaid teenuseid kindlaks ühiskomiteed (valdkondlikud sotsiaaldialoogi komiteed, mis esindavad tööturu pooli). Valitsus saab sekkuda vaid siis, kui tööturu pooled ei jõua kokkuleppele.³⁹

Belgia seaduse järgi kohaldatakse astmelist süsteemi. Põhiliselt otsustavad ühiskomiteed, milliseid *tarneid ja teenuseid* tuleb streigi või töösulu korral jätkata ning *kuidas* vastavaid vajadusi rahuldada. Kui otsuse poolt on kummaltki poolelt antud 75 protsenti häältest, võib selle kuningliku dekreediga muuta kohustuslikuks ja õiguslikult siduvaks. Kui kokkulepet ei saavutata, langetab otsuse valitsus. Töövaidluse korral täidab ühiskomitee otsust vastava ühiskomitee määratud alamkomitee. Taolised alamkomiteed koosnevad võrdsest arvust tööandjate ja töötajate esindajatest, keda abistab tööameti (*Department for Employment and Labour*) esindaja. Alamkomitee saab nimetada need töötajad, kes täidavad eluliste vajaduste rahuldamiseks vajalikke tööülesandeid. Kui ühiskomiteed ei ole loodud või see ei toimi, võib sekkuda valitsus ja võtta üle töötajate juhtimise.⁴⁰

50. Mis puudutab miinimumteenuste kindlaksmääramise õiguslikku ja menetluslikku korda, siis tuleb märkida, et ILO ühinemisvabaduse komitee arvates ei peaks

³⁵ M. WEISS, Germany, kogumikus R. BLANPAIN (koost.), International Encyclopaedia of Labour Law, ELL – lisa 340 (juuli 2008), lk 530–533.

³⁶ A. JACOBS, Netherlands, kogumikus R. BLANPAIN (koost.), International Encyclopaedia of Labour Law, ELL – lisa 276 (jaanuar 2004), lk 222.

³⁷ <http://www.france.fr/en/working/ins-and-outs-employment/professional-relations/article/minimum-service-guarantee-public-services> (26. oktoober 2011).

³⁸ Belgia 19. augusti 1948 seaduse artikkel 1.

³⁹ A. STEWART JA M. BELL, The right to strike: A comparative perspective. A study of national law in six EU states, tööõiguste instituut, www.ier.org.uk, lk 15.

⁴⁰ R. BLANPAIN, Belgium, kogumikus R. BLANPAIN (koost.), International Encyclopaedia of Labour Law, ELL – lisa 334 (veebruari 2008), lk 875.

miinimumteenuseid ega neid osutavate töötajate miinimumarvu määrama mitte üksnes riigivõimud, vaid kaasata tuleks ka asjaomased tööandjate ja töötajate organisatsioonid. Nii on võimalik vahetada arvamusi selle kohta, mida saab konkreetses olukorras pidada rangelt vajalikeks miinimumteenusteks, ning ühtlasi aidatakse tagada, et miinimumteenuse mõiste ulatus ei muuda streiki selle vähese mõju tõttu tegelikult ebatõhusaks, ja hajutatakse ametiühingutes tekkida võivat muljet, et streik on miinimumteenuste liiga laia ja ühepoolse määratluse tõttu muutunud mõttetuks. Seoses õigusaktidest tuleneva nõudega, et miinimumteenuste osutamist tuleb elutähtsaid avalikke teenuseid hõlmava streigi korral jätkata ning kõik erimeelsused vastavate töötajate arvu ja kohustuste üle tuleb lahendada tööametis, asus komitee seisukohale, et õigusaktidega tuleks taoliste vaidluste lahendamiseks ette näha sõltumatu organ, mitte lahendada neid tööministeeriumis või ministeeriumis, mille valitsemisalasse asjaomane ettevõtte kuulub.⁴¹

51. Lisaks tuleneb ühinemisvabaduse komitee lahenditest, et olukordadeks, kus piiratakse õigust korraldada elutähtsaid teenuseid hõlmavaid streike, tuleks streigiõiguse piiramisega koos vajaliku tagatisena ette näha piisav, erapooletu ja kiire lepitus- või vahekohtumenetlus, mille kõikides etappides saavad vaidluse pooled osaleda ning mille raames tehtud otsused viiakse täies ulatuses ja kohe täide.⁴²

52. Meie arvates tuleneb sellest juhiseist **kolm põhiteemat**, milleks on kord miinimumteenuste kindlaksmääramiseks koostöös tööturu pooltega, erimeelsuste tekkimisel sõltumatut organit hõlmav kord ning vaidluste lahendamise kord juhuks, kui piiratud streigiõigusega miinimumteenuste valdkonnas tekib huvikonflikt. Viimast teemat käsitletakse käesoleva aruande järgmises peatükis, kuna see puudutab alternatiivseid huvikonflikti lahendusviise juhul, kui taoline konflikt hõlmab streigiõiguseta avalikke teenistujaid või elutähtsaid teenuseid pakkuvaid töötajaid (vt allpool).

53. Võttes arvesse jaanuaris ja aprillis 2011 toimunud kõnelusi, ILO ühinemisvabaduse ja Euroopa sotsiaalõiguste komitee lahendeid, eri riikide õiguspraktika võrdlevat analüüsi ning Eesti tööõigussüsteemi ümberkorraldamise vajadust, oleks Eesti süsteemi meie arvates soovitatav edasi arendada alljärgnevate **meetmete** kehtestamisega.

54. Elutähtsate teenuste regulatsioon (kas elutähtsaid teenuseid käsitleva seadusega või kollektiivse töötüli lahendamise seaduse muutmisega). Õigusnormidega sätestataks elutähtsate teenuste üldkriteeriumid, mõiste ja nende osutamise kord. Meie arvates tähendab see, et Eesti kollektiivse töötüli lahendamise seaduse elutähtsaid teenuseid käsitlevaid sätteid tuleb muuta, kuigi säilitada võib praeguse mõiste ja üldpõhimõtte.

⁴¹ Vt lahendite kogumik, *op. cit.*, punktid 612 ja 613.

⁴² Ühinemisvabaduse komitee, lahendite kogumik, punkt 596.

§ 21. Streigi korraldamise õiguse piiramine. (3) Elanike ja majanduse esmavajadusi rahuldavates ettevõtetes ja asutustes tagab streigi või töösulu kuulutanud organ hädavajaliku teenindus- või tootmismahu, mis määratakse kindlaks poolte kokkuleppega.

Soovitav oleks täiendada seda abstraktset määratlust elutähtsate teenuste (mis on rahvusvahelises ja Euroopa streigiõiguses sellisteks tunnistatud, vt eespool) mitteammendava näitliku loeteluga, näiteks haiglateenused, elektri- ja veevarustus, politsei ja relvajõudude tegevus jne.

Seadus võiks kehtida nii avalikus kui ka erasektoris, hõlmates nii töötajaid kui ka avalikke teenistujaid. Selle rakendusalaasse võiks kuuluda ka füüsilisest isikust ettevõtjad.

55. Lähimuspõhimõttest lähtuv astmeline süsteem. Uus Eestis kehtiv seadus elutähtsate teenuste kohta võiks seejärel näha ette miinimumteenuste esmase (st enne streiki koostatava) loetelu koostamise korra.

- **Valdkonnad.** Uute õigusnormide kohaselt peaks tööturu pooled õigusaktides sätestatud üldkriteeriumide alusel määratlema asjakohase valdkonna tasandil need ülesanded ja teenused, mille täitmine ja osutamine tagatakse miinimumteenuste raames. Seega koostavad tööturu pooled enne nimekirja teenustest, ettevõtetest, täidetavatest ülesannetest ja tingimustest, millest lähtuvalt määratakse töötajad elutähtsate teenuste osutamiseks, kui peaks tekkima kollektiivne töövaidlus.
- **Riiklik lepitaja.** Kui tööturu pooled valdkonna tasandil kokkuleppele ei jõua (nt teatud aja jooksul ja/või tööturu ühe poole nõudel), teeme ettepaneku kutsuda vahendajaks ja/või lepitajaks riiklik lepitaja. Kui ka see ei too tulemusi, tegeleb küsimusega sõltumatu organ.
- **Minister.** Tööturu poolte elutähtsate teenuste kokkulepped esitatakse pärast nende sõlmimist sotsiaalministrile. Kui minister kokkuleppe kinnitab, saab kokkuleppe tunnistada täitmiseks kohustuslikuks. Kui minister kokkulepet ei kinnita, tegeleb küsimusega edasi sõltumatu organ.
- **Sõltumatu organ.** Kui minister kokkulepet ei kinnita või kui pärast riikliku lepitaja sekkumist kokkulepet ei saavutata või pole läbirääkimisi üldse peetudki, teeme ettepaneku, et (siduva) otsuse teeks sõltumatu organ. Tegemist võiks olla sama organiga, kes on märgitud alternatiivseks vaidlusi lahendavaks organiks juhul, kui avalikus sektoris tekib huvidest tulenev kollektiivne töövaidlus ja streigiõigus on piiratud (vt allpool).

- **Ajakohastamine.** Sarnast astmelist süsteemi tuleks kohaldada kokkulepetele või otsustele, kui need on vananenud ja neid tuleb ajakohastada.

56. Kohaldamine streigi korral. Süsteemi kohaldatakse, kui kuulutatakse välja streik. Sellisel juhul lähtutakse juba olemasolevatest valdkondlikest lepingutest või kui neid ei ole, siis sõltumatu organi otsusest. Seejärel saab sotsiaalminister asuda isikuid nõutama, et tagada elutähtsate teenuste osutamine.

57. Kohtud. Meie ettepaneku kohaselt võiks kohtusse pöördumine olla võimalik, kui tekib vaidlus elutähtsaid teenuseid käsitlevate sätete tõlgendamise või kohaldamise üle. Rakendada tuleks sobivat lühimenetlust.

58. Leiame, et niisugune seadusandlik sekkumine oleks kooskõlas rahvusvaheliste ja Euroopa streigiõiguse põhimõtetega ning nii saaks luua õigusliku aluse elutähtsate teenuste edasiseks määratlemiseks (sealhulgas valdkondade, teenuste ja täidetavate ülesannete loetelu koostamiseks). Samuti tähendaks see tööturu poolte kaasamist, arvamuste tihedat vahetamist (vt ILO komitee) ning korra kehtestamist vastavate erimeelsuste lahendamiseks.

C. Alternatiivne kord niisuguste huvide üle tekkinud vaidluste lahendamiseks, mis hõlmavad avalikus sektoris või elutähtsate teenuste valdkonnas töötavaid streigiõigusega isikuid

59. Eespool toodud peatükkides käsitleti teatud töötajate – ühelt poolt avalikus sektoris ja teiselt poolt elutähtsate teenuste valdkonnas töötavate isikute – streigiõiguse piiramist.

60. ILO ühinemisvabaduse komitee on oma lahendites leidnud, et kui streigiõigus on piiratud või streikimine keelatud, tuleb töötajatele nende tegevusvabaduse piiramise hüvitamiseks ette näha piisav kaitse juhuks, kui tekivad vastavaid ettevõtteid ja teenistusi hõlmavad vaidlused.⁴³ Mis puudutab **piisavate tagatiste** olemust, siis märgib ILO ühinemisvabaduse komitee, et olukordadeks, kus streigiõigus avalikus teenistuses on piiratud, tuleks streigiõiguse piiramisega koos ette näha **piisav, erapooletu ja kiire lepitus- või vahekohtumenetlus**, mille kõikides etappides saavad asjaomased pooled osaleda ning mille raames tehtud otsused viiakse täies ulatuses ja kohe täide.⁴⁴ ILO komitee arvates peab pooltel ummikseisu tekkides olema võimalik

⁴³ Vt 1996. a lahendite kogumik, punkt 546; 300. aruanne, kaasus nr 1818, punkt 367; 306. aruanne, kaasus nr 1882, punkt 429; 310. aruanne, kaasus nr 1943, punkt 227; 318. aruanne, kaasus nr 1999, punkt 166; 324. aruanne, kaasus nr 2060, punkt 518; 327. aruanne, kaasus nr 2127, punkt 192; 330. aruanne, kaasus nr 2166, punkt 292; 333. aruanne, kaasus nr 2277, punkt 274; 336. aruanne, kaasus nr 2340, punkt 649; ja 337. aruanne, kaasus nr 2244, punkt 1269.

⁴⁴ Vt 1996. a lahendite kogumik, punkt 547; 300. aruanne, kaasus nr 1818, punkt 367; 306. aruanne, kaasus nr 1882, punkt 429; 308. aruanne, kaasus nr 1897, punkt 478; 310. aruanne, kaasus nr 1943, punkt 227; 318. aruanne, kaasus nr 2020, punkt 318; 324. aruanne, kaasus nr 2060, punkt 518; 330. aruanne, kaasus nr 2166, punkt 292; 333. aruanne, kaasus nr 2277, punkt 274; 336. aruanne, kaasus nr 2340, punkt 649; ja 337. aruanne, kaasus nr 2244, punkt 1269.

pöörduda sellise organi poole, kes tegutseb vaidluspoolte suhtes **usaldusväärset** ja mida nood ka ise **usaldavad**.⁴⁵

61. Tähtis on asjaolu, et ILO ühinemisvabaduse komitee viitab vajadusele näha ette **piisav, erapooletu ning kiire lepitus- ja vahekohtumenetlus**. ILO komitees on tekitanud probleeme näiteks töik, et otsuseid kollektiivsetes töövaidlustes teeb riigivalitsus, mitte sõltumatu organ.⁴⁶ Mis puudutab lepitamise ja vahekohtumenetluse omavahelist suhet, siis ILO komitee räägib kiirest **lepitusmenetlusest**, selle ebaõnnestumise korral aga sellele **järgnevalt vahekohtumenetlusest**, mille kõikides etappides saavad asjaomased pooled osaleda ning mille raames tehtud otsused viiakse täies ulatuses ja kohe täide.⁴⁷

62. Jaanuaris ja aprillis 2011 toimunud kohtumistel peetud kõnelusi arvestades soovitame kaaluda Eesti avaliku teenistuse süsteemis sõltumatu **vaidlusi lahendava komitee** loomist nii riigi kui ka kohaliku omavalitsuse teenistujate jaoks, aga ka selliste kollektiivsete töötülide lahendamiseks, mis tekivad seoses elutähtsaid teenuseid käsitlevate õigusaktidega.

Soovitame luua sellise sõltumatu organi järgmisel kujul:

- sõltumatu avalik-õiguslik organ (seadusega ette nähtud);
- millel on sõltumatu juht (nt riiklik lepitaja) ja
- mis koosneb viiest liikmest;
- kelle nimetab sotsiaalminister;
- kaks liiget nimetatakse töötajate organisatsiooni ettepanekul;
- kaks liiget nimetatakse tööandjate organisatsiooni ettepanekul;
- ühe liikme nimetab minister avalike teenistujate hulgast;
- organi alluvusse kuuluvad huvide üle tekkinud vaidlused;
- otsused langetatakse häälteenamusega;
- sõltumatu organ koostab nõuetekohaselt motiveeritud otsuse.

63. Selle sõltumatu organi alluvusse peavad kuuluma huvide üle tekkinud kollektiivsed töövaidlused. Leiame, et ka kohtumenetlus võiks olla endiselt võimalik, aga piiratud määral, näiteks juhul, kui küsimuse all on õigusriigi põhimõtete järgimine või kui rikutakse otsuse motiveerimise kohustust või menetlusnorme. Sellisel juhul võiks kohtul meie arvates olla võimalik tühistada sõltumatu organi otsus, kuid mitte teha uut otsust. Asi saadetakse sõltumatule organile uueks läbivaatamiseks ja uue otsuse tegemiseks.

64. Kuna varem on ILO ühinemisvabaduse komitee rõhutanud, kui oluline on avalikus teenistuses tekkinud vaidlusi (või vaidlusi, mis on tekkinud elutähtsate teenuste osutamise tõttu piiratud streigiõiguse korral) lahendava asutuse **sõltumatus ja erapooletus**, siis tagatakse

⁴⁵ Ühinemisvabaduse komitee, kaasus 2543, punkt 726.

⁴⁶ Vt kaasus nr 2244, punkt 1269.

⁴⁷ Vt lahendite kogumik, *op. cit.*, punktid 546, 547 ja 551; kaasus nr 2340, punkt 649.

tööturu poolte ja asjakohaste sidusrühmade **usaldus** meie arvates sellega, et antakse tööturu pooltele õigus esitada kandidaate nimekirja, millest pädev minister peab organi liikmed valima, või vähemalt kaasatakse nad mainitud kandidaatide esitamisse.⁴⁸

D. Õigus-/huvikonfliktid

65. Rahvusvahelises ja võrdlevas akadeemilises kirjanduses on autorid töötulisid jaotanud huvide ning õiguste üle tekkinud vaidlusteks. Kui huvide üle tekkinud vaidlused puudutavad majandushuve ja muutusi kollektiivsete eeskirjade kehtestamises (nt eesmärgiga sõlmida kollektiivleping), siis õiguste üle tekkinud vaidlused puudutavad seadusjärgsete õiguste ja kohustuste tõlgendamist ning kohaldamist. Kuid paljudes riikides ei oma õiguste ja huvide üle tekkinud vaidluste eristamine peaaegu mingit tähtsust. Nii on see näiteks Suurbritannias, Belgias, Bulgaarias, Hispaanias, Itaalias ja Prantsusmaal.⁴⁹

66. Meile teadaolevalt ei tehta **Eesti tööõigusaktides** selget vahet huvi- ja õiguskonfliktidel. Küsimus on selles, kas nüüd oleks vahetegemine vajalik.

67. Meie arvates saab praegu Eesti töösuhteid eristada alljärgnevalt:

- individuaalsed õiguskonfliktid -> töövaidluskomisjon/kohus;
- kollektiivsed õiguskonfliktid (nt kollektiivlepingu tõlgendamine) -> töövaidluskomisjon/kohus;
- kollektiivsed huvikonfliktid -> riiklik lepitaja.

Oleme nii aru saanud, et individuaalsed õiguskonfliktid, näiteks vaidlused töölepingu üle, kuuluvad vastavalt töövaidluskomisjoni ja kohtu pädevusse. Kollektiivsed huvikonfliktid ei kuulu mitte töövaidluskomisjoni ega kohtu, vaid riikliku lepitaja alluvusse. Kollektiivsed õiguskonfliktid tähendavad vaidlusi õiguste üle ja need kuuluvad üldjuhul samuti töövaidluskomisjoni või kohtu pädevusse, ehkki tundub, et mõnel juhul võib olemasoleva kollektiivlepinguga seoses tekkinud õiguskonflikte (kas eraldiseisvaid või huvikonflikti raames) ka riikliku lepitaja lahendada anda.

Seda teemat võib sellegipoolest arutada.

Siinkohal tuleb märkida, et mõistete „huvide üle tekkinud vaidlus” ja „õiguste üle tekkinud vaidlus” range eristamine tundub üsna teoreetiline ning sageli seda praktikas nii täpselt ei järgita.

⁴⁸ Vt Ühinemisvabaduse komitee, lahendite kogumik, punkt 599: Tõsiasi, et minister nimetab kõik viis elutähtsate teenuste vahekohtu liiget seab kahtluse alla nii kõnealuse vahekohtu sõltumatuse ja erapooletuse kui ka asjaomaste poolte usalduse säärase süsteemi vastu. Töötajate ja tööandjate organisatsioonid peaksid saama valida elutähtsate teenuste vahekohtus neid esindavaid liikmeid.

⁴⁹ A. JACOBS, "The law of strikes and lockouts" kogumikus R. BLANPAIN (koost.), Comparative labour law and industrial relations in industrialised market economies, Kluwer Law International, 2001, lk 673.

Siiski tuleb mainida, et Euroopa sotsiaalharta artikli 6 lõike 4 sõnastusest ja Euroopa sotsiaalõiguste komitee tõlgendustest tuleneb, et streigiõigus on piiratud üksnes huvikonfliktidega. Komitee on väitnud, et kõnealune säte tunnistab ühisaktsioonide korraldamise õigust üksnes huvikonfliktide korral. Seega ei saa seda õigust kasutada õiguskonfliktide tekkimisel, st eelkõige juhtudel, mil vaidlus käib kollektiivlepingu olemasolu, kehtivuse, tõlgendamise või rikkumise üle, korraldades lepingu kehtivuse ajal näiteks aktsioone, mille eesmärk on lepingut muuta. Taoline seisukoht tuleb võtta ka juhul, kui kollektiivlepingus olevate sätetega on niisuguste tööaktsioonide korraldamine lubatud.⁵⁰

68. Meie arvates ei tohiks tõsiasi, et teatud juhtudel võib riiklik lepitaja menetleda õiguskonflikte, olla probleem, kui tegemist ei ole mitte individuaalse, vaid kollektiivse vaidlusega, mis seetõttu hõlmab ka kollektiivset huvikonflikti, ning kui viimase võimalusena saab pöörduda ka kohtu poole. Leiame, et ei ole põhjust konflikte seaduse tasandil sõnaselgelt eristada.

69. Kuid suurem probleem võib tekkida Eesti kollektiivse töötüli lahendamise seaduse §-ga 12, mis sätestab järgmist.

§ 12. Töötüli lahendamine kohtus

(1) Kui töötajate ja tööandjate liit kollektiivlepingu täitmisest tulenevas vaidluses kokkulepet ei saavuta, on neil õigus pöörduda vaidluse lahendamiseks töövaidluskomisjoni või kohtusse.

(2) Streigi ja töösulu korraldamine on keelatud alates töövaidluskomisjoni või kohtusse pöördumise päevast.

70. Euroopa sotsiaalõiguste komitee üks peamisi lähtekohti on, et Euroopa sotsiaalharta artikli 6 lõikes 4 tunnistatakse ühisaktsioonide korraldamise õigust üksnes huvikonfliktide korral. Seega ei saa seda õigust kasutada õiguskonfliktide korral, st eelkõige juhtudel, mil vaidlus käib kollektiivlepingu olemasolu, kehtivuse, tõlgendamise või rikkumise üle, korraldades lepingu kehtivuse ajal näiteks aktsioone, mille eesmärk on lepingut muuta.⁵¹ Näib, et komitee lubab keelata riigisisestel õigussüsteemidel ühisaktsioonide korraldamise nimetatud juhtudel, isegi kui kollektiivlepingu pooled oleksid valmis ühisaktsioonide õiguslikku alust laiendama.⁵²

71. Allpool käsitleme mõistete „kollektiivne töötüli” ja „streik” omavahelist suhet Eesti kollektiivse töötüli lahendamise seaduses. Soovitame piirata kollektiivse töötüli mõiste üksnes

⁵⁰ ECSR, lahendite kogumik, 2008, punkt 198 (järelused I, märkus artikli 6 lõike 4 tõlgendamise kohta, lk 38).

⁵¹ Järeldused I (1969–1970), lk 38.

⁵² *Ibid*; punkti viimases lauses on öeldud, et taoline seisukoht tuleb võtta ka juhul, kui kollektiivlepingus sisalduvate sätetega on niisuguste tööaktsioonide korraldamine lubatud.

huvikonfliktidega, mis tähendab, et see ei hõlmaks enam kollektiivlepingute tõlgendamisel tekkinud vaidlusi. Sääraseid tõlgendamisküsimusi oleks pädev lahendada vaid töövaidluskomisjon või kohus, mis on mõlemad õigust mõistvad organid.

72. Leiame, et Eesti kollektiivse töötüli lahendamise seadust tuleks muuta meie ettepaneku järgi selle kohta, mida hõlmab kollektiivse töötüli mõiste (vt allpool toodud märkusi streigi õiguspärasuse kohta). Meie arvates tähendaks see mainitud seaduse § 12 kehtetuks tunnistamist. Allpool näitame, et eelistame eraldada kollektiivlepingu tõlgendamise üle tekkinud vaidlused kollektiivse töötüli mõiste alt.

3. Konkreetsed küsimused

73. 18. ja 19. jaanuaril 2011 toimunud kohtumisel tõstatati neli **lisateemat**:

- streigi õiguspärasuse mõiste, sealhulgas toetusstreikide küsimus;
- streigi algatamine (kes võib streigi välja kuulutada);
- streigiõigusega seotud menetlus;
- streigijuhtide vastutus.

Ministeerium palus nende teemade rahvusvahelist ja võrdlevat analüüsi, eelkõige seoses Eesti töösuhete süsteemis ja õiguses esile kerkinud küsimustega. Seda arvestades tuleb endiselt toonitada, et streigiõigus jääb konkreetse riigi ainulaadse töösuhete süsteemi osaks koos sellele ainuomaste tunnustega. Riikidevahelised erinevused tulenevad suuresti ajaloo-, poliitika-, majandus- ja kultuuriteguritest.

A. Streigi õiguspärasuse mõiste

74. Pärast jaanuaris ja aprillis 2011 toimunud kohtumistel peetud kõnelusi on üles kerkinud küsimus, mille kohaselt jääb ebaselgeks, kuidas on **Eesti tööõiguse** alusel määratletud streigi õiguspärasus (ja kuidas seda tuleks teha). Saame aru, et praegu loetakse streik õiguspäraseks, kui on järgitud teatud korda. Menetlusküsimusi käsitletakse allpool eraldi peatükis. Selles peatükis anname juhised streigiõiguse ulatuse, piiramise, eesmärgi ja toetusstreikide problemaatika kohta.

75. Streigi õiguspärasusega seoses on kõne all olnud kaks **põhiteemat**. Esimene puudutab streigiõiguse **ulatust**. Teine seondub streigiõiguse **kasutamise** piiramisega.

76. Eesti kollektiivse töötüli lahendamise seadus sätestab järgmist.

§ 1. Seaduse ülesanne

Seadus reguleerib kollektiivse töötüli lahendamise ning streigi ja töösulu väljakuulutamise ning korraldamise korda.

§ 2. Mõisted

(1) Kollektiivne töötüli on lahkarvamus tööandja või tööandjate ühingu või liidu ja töötajate või töötajate ühingu või liidu vahel, mis on tekkinud kollektiivlepingute sõlmimisel ja täitmisel ning uute töötingimuste kehtestamisel.

(2) Streik on töökatkestus, mis toimub töötajate või töötajate ühingu või liidu algatusel, et saavutada tööandjalt või tööandjate ühingult või liidult järeleandmisi seaduslikes tööõudmistes.

(3) Töösulg on töökatkestus tööandja või tööandjate ühingu või liidu algatusel, et saavutada töötajatelt või nende ühingult või liidult järeleandmisi seaduslikes tööõudmistes.

77. Streigiõiguse / ühisaktsioonide korraldamise õiguse ulatus. Streigi seaduslikkuse tagab **streigi õiguslik määratlus**. Teadaolevalt ei ole rahvusvahelisel tasandil olemas ühtset (õiguspärast) streigi mõistet.⁵³ Hoolimata sellest, et streigiõigust / ühisaktsioonide korraldamise õigust on rahvusvaheliselt tunnustatud, oleneb see suuresti ikkagi riiklikust süsteemist. Kovacci järgi tähendab streigiõigus töö kollektiivset ja kooskõlastatud seiskamist või aeglustamist, mille on korraldanud mingi töötajate rühm, mitte tingimata ametiühing, vastukaaluks tekkinud töövaidlusele ja sellele tähelepanu juhtimiseks, et avaldada tööandjale survet.⁵⁴

78. Paistab, et Eesti streigiõiguses piirduvad ühisaktsioonid kollektiivse töötüli lahendamise seaduse § 2 lg-s 2 oleva mõiste järgi töökatkestusega. Tekib küsimus, kas säärane piiratud määratlus on õigustatud.

79. Euroopa streigiõiguse põhisäte on Euroopa sotsiaalharta artikli 6 lõige 4 (1996. a redaktsioonis). Viidatud artikkel ei kaitse mitte üksnes õigust streikida, vaid ka õigust korraldada teisi **ühisaktsioone**.

Ühisaktsioonide mõiste peaks seega hõlmama ka teisi töötajate astutavaid samme, näiteks üksnes hädavajalike tööülesannete täitmist („*working-to-rule*“), töötegemise tahtlikku

⁵³ R. BEN-ISRAEL, "Introduction to strikes and lock-outs. A comparative perspective" kogumikus R. BLANPAIN JA R. BEN-ISRAEL (koost.), *Strikes and lock-outs in industrialised market economies*, BCLR, 1994, nr 29, lk 230.

⁵⁴ E. KOVACS, "The right to strike in the European Social Charter", *Comparative Labor Law and Policy Journal*, nr 26, lk 448.

aeglustamist („go-slow“), boikotte, blokaade või piketeerimist. Harta, sealhulgas artikli 6 ratifitseerinud riigid, on oma riigisiseses õiguses neid erinevaid ühisaktsioonide vorme lubanud eri ulatuses. Viimastel aastatel on Euroopa Nõukogu sotsiaalõiguste komitees esitatud küsimusi konkreetsete asjade kohta⁵⁵, aga selle teemaga ei ole süsteemselt või üksikasjalikult tegeldud. Seetõttu ei ole täpsete juhtnõrde andmine selles vallas lihtne.

80. ILO ühinemisvabaduse komitee on leidnud, et töötajate eri tüüpi streikide (töötegemise tahtlik aeglustamine, üksnes hädavajalike tööülesannete täitmine ja istumisstreigid) keelamist peab komitee õigustatuks üksnes juhul, kui streik ei ole enam rahumeelne.⁵⁶ Järelikult tähendab see töökatkestuse kõrval ka teiste ühisaktsioonide tunnustamist.

81. Euroopa Ametiühingute Instituudi uurimistöö alusel saame anda järgmise ülevaate Euroopa Liidu ülejäänud 26 liikmesriigi kohta (Eesti on poolelioleva arutelu tõttu loetelust välja jäetud):⁵⁷

| Ühisaktsioonide liigid | | | | | | | | |
|------------------------|---------|---------|---------------------|---------------------------------------|---------------|-----------------------|--------------|--------------|
| Riik | Blokaad | Boikott | Töö Aeglustamine | Üksnes hädavajalik töö tegemine | Piketeerimine | Politiiline streik | Toetusstreik | Hoiatustreik |
| Austria | | | | | | | | |
| Belgia | | | - | | + | +/- | + | |
| Bulgaaria | | | | | + | - | + | + |
| Horvaatia | | | | | | | + | |
| Küpros | | | | + | | | + | + |
| Tšehhi | | | | | + | | + | |
| Taani | + | + | - | - | + | +/- | + | |
| Soome | + | | + | + | | + | + | |
| Prantsusmaa | - | | - | - | - | - | + | |
| Saksamaa | - | | + | + | + | - | +/- | + |
| Kreeka | | | + | + | | - | + | |
| Ungari | | | | + | + | - | + | + |
| Iirimaa | | | + | + | + | + | + | |

⁵⁵ Nt järeldused XV-1 (2000), lk 81 (Belgia), lk 121 (Küpros); järeldused XVI-1 (2002) lk 69-71 ja 103; järeldused XV-1 (2000), lk 202 (Soome); järeldused XVI-1 (2002), lk 208.

⁵⁶ Ühinemisvabaduse komitee, lahendite kogumik, punkt 545; vt 1996. a kogumik, punktid 496 ja 497; 306. aruanne, kaasus nr 1865, punkt 337.

⁵⁷ Vt W. WARNECK, Strike rules in the EU27 and beyond. A comparative overview, Euroopa ametiühingute teadus-, haridus-, tervishoiu ja ohutuse instituut (ETUI-REHS), lk 9.

| | | | | | | | | |
|----------------------|---|---|---|---|---|---|-----|---|
| Itaalia | | | | | + | + | +/- | |
| Läti | | | | | | - | - | |
| Leedu | | | | | | | | + |
| Luksemburg | | | + | + | + | | - | |
| Malta | | | + | + | + | | + | |
| Madalmaad | + | + | + | + | | - | - | |
| Norra | + | + | + | - | + | + | + | |
| Poola | | | | | | | + | + |
| Portugal | | + | + | | + | | + | |
| Rumeenia | | | | | | - | + | + |
| Hispaania | | | | | | | +/- | |
| Slovakkia | | | | | + | | + | |
| Sloveenia | | | | | | - | | |
| Rootsi | + | + | + | + | | | + | |
| Ühend- kuningriik | | | + | + | + | - | - | |

82. Piketeerimine. Streigi õiguspärasuse küsimust analüüsid on asjakohane puudutada ka piketeerimise probleemi. Piketeerimise kohta on ILO ühinemisvabaduse komitee leidnud, et pikettide keelamine on õigustatud üksnes juhul, kui streik ei ole enam rahumeelne.⁵⁸ Seetõttu on komitee pidanud õiguspäraseks normi, millega keelatakse pikettidel rikkuda avalikku korda ja ähvardada tööd jätkavaid töötajaid.⁵⁹ Komitee arvates ei saa ebaseaduslikuks lugeda piketidest osavõtmist ning teiste töötajate kindlat, kuid rahumeelset õhutamist tööle mitte minema. Olukord muutub, kui piketeerimisega kaasneb vägivald või streigis mitteosalevate töötajate sundimine, püüdes rikkuda nende õigust teha tööd. Niisugune tegevus on kriminaliseeritud paljudes riikides.

ILO ekspertkomitee tuletas meelde, et piketeerimise eesmärk on tagada streigi edu, veendes võimalikult paljusid inimesi tööle mitte minema, ja märkis, et selle tõttu tekkivate probleemide lahendamise eest vastutavad üldjuhul riiklikud kohtud. Komitee nentis, et siin on riiklik praktika ehk tähtsamgi kui muudes küsimustes. Tõepoolest, piketeerimist käsitletakse eri riikides väga erinevalt. Euroopa riike hõlmava võrdleva uurimuse järgi on piketeerimine õiguspärane Belgias, Bulgaarias, Tšehhis, Taanis, Saksamaal, Ungaris, Iirimaa, Luksemburgis, Maltal, Madalmaades, Rootsis ja Ühendkuningriigis. Kuid õiguspärane on see ainult niivõrd, kui võrd

⁵⁸ ILO, Freedom of association: Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, neljas (täiendatud) väljaanne, 1996, punktid 583 ja 584.

⁵⁹ *Idem.*, punkt 585.

see toimub rahumeelselt. Lisaks jääb ILO ekspertkomitee seisukohale, mille järgi võib pikette ja töökoha hõivamist piirata üksnes juhul, kui taolised aktsioonid ei ole enam rahumeelsed.⁶⁰

Euroopa sotsiaalsete õiguste komitee järeldustest nähtub, et rahumeelne pikett jääb ühisaktsioonide korraldamise õigusega lubatud raamidesse. Seega mainitud komitee silmis saaks ühisaktsioone pidada rahumeelseks piketeerimiseks.⁶¹ Selle kõrval on olemas ILO ühinemisvabaduse komitee arvamus, mille järgi loetakse piketeerimine ilmselgelt vastuvõetamatuks, kui sellega kaasneb vägivald või streigis mitteosalevate töötajate sundimine, püüdes rikkuda nende õigust teha tööd.

83. Kaalumist väärrib, kas streigiõiguse mõistet tuleks **seaduses täiendada**. See on siiski hinnangute küsimus. Paljude Euroopa riikide kollektiivsete töösuhete süsteemides ei ole õigust streikida / korraldada ühisaktsioone õigusaktidega kuigi ulatuslikult reguleeritud, vaid see on jäetud pigem kohtu- või õiguspraktika välja kujundada.⁶² Euroopa sotsiaalõiguste komitee on oma sotsiaalharta alusel tehtud lahendites aktsepteerinud asjaolu, et streigiõiguse võib tagada (ja seda ka piirata) nii õigusaktide kui ka kohtupraktikaga.⁶³

84. Kokkuvõtteks, kuna Eesti kollektiivse töötüli lahendamise seadusega ei keelata sõnaselgelt ja põhimõtteliselt muid ühisaktsioone peale streigi ja töösulu ning rahvusvahelises ja Euroopa streigiõiguses puudub ühtne arusaam streigiõiguse ja ühisaktsioonide korraldamise õiguse lubatud ulatusest, ei soovita me Eesti seadusandjal kollektiivse töötüli lahendamise seaduses kollektiivse töötüli regulatsiooni laiendada.

85. Streigiõiguse / ühisaktsioonide korraldamise õiguse piiramine. Õiguspärasuse küsimus tuleb siduda streigiõiguse **võimalike piirangutega**. Euroopa sotsiaalharta järgi tuleb arvesse võtta artiklit G (1961. aasta redaktsioonis artikkel 31), mis käsitleb hartas sätestatud õiguste piiramist alljärgnevalt. Kui I osas sätestatud õigusi ja põhimõtteid tõhusalt ellu viia ja neid tulemuslikult rakendada (...) ei saa nende suhtes kehtestada mingeid (...) piiranguid ega kitsendusi, välja arvatud seadusega ette nähtud ja demokraatlikus ühiskonnas teiste ühiskonnaliikmete õiguste ja vabaduste, ühiskonna huvide, riigi julgeoleku, rahva tervise ja moraali kaitseks vajalikud piirangud. Lisaks on Euroopa sotsiaalharta lisa artikli 6 lõike 4 kohta sätestatud, et lepinguosaline võib streigiõiguse kasutamist vajadust mööda seadusega reguleerida eeldusel, et igasugust selle õiguse kitsendamist saab põhjendada artikli G (1961. aasta redaktsioonis artikli 31) sätetega.

⁶⁰ ILO, Freedom of association and collective bargaining. General Survey of the reports on the Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948 (No. 87), and the Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949 (No. 98). III aruanne (osa 4b), rahvusvaheline töökonverents, 81. istungjärk, 1994, Genf, punkt 174.

⁶¹ Vt järeldused XVII-1, 1. kd, Belgia, art 6 lg 4, 30. september 2004, lk 67.

⁶² Vt nt Belgia, Prantsusmaa, Saksamaa, Madalmaad.

⁶³ Järeldused I, märkus artikli 6 lõike 4 tõlgendamise kohta, lk 34; Euroopa sotsiaalsete õiguste komitee lahendite kogumik, 2008, lk 55.

86. ILO ühinemisvabaduse komitee on leidnud, et tingimused, mis tuleb seaduse alusel täita selleks, et streik oleks õiguspärane, peavad olema mõistlikud ning mingil juhul ei tohi nendega oluliselt piirata ametiühingute tegevusvõimalusi.⁶⁴

87. Streigiõiguse kasutamist võidakse peale õigusaktide piirata kohtupraktikaga. Euroopa sotsiaalõiguste komitee uurib põhjalikult riiklike kohtute praktikat, et kontrollida, kas kohtud teevad mõistlikke otsuseid ja eelkõige seda, kas nende sekkumine ei kitsenda streigiõiguse sisu nii, et selle õiguse kasutamine muudetakse ebatõhusaks.⁶⁵ Samadel põhjustel on ILO ühinemisvabaduse komitee leidnud, et tingimused, mis tuleb seaduse alusel täita selleks, et streik oleks õiguspärane, peavad olema mõistlikud ning mingil juhul ei tohi nendega oluliselt piirata ametiühingute tegevusvõimalusi.⁶⁶ Seda arvestades ei pea Euroopa sotsiaalõiguste komitee artikli 6 lõikega 4 kooskõlas olevaks näiteks riigikohtuniku õigust otsustada, kas streigi korraldamine oli enneaegne, kuna see võimaldab kohtunikul kasutada üht ametiühingute põhilist eelisõigust.⁶⁷

88. Streigi eesmärgid. Mis puutub eesmärkidesse, miks streigiõigust või ühisaktsioonide korraldamise õigust kasutatakse, siis siin oleks kasulik lähtuda Euroopa sotsiaalharta tuletatud **juhistest**, näiteks Euroopa komitee arvamusest, et streigiõigus peaks piirduma üksnes huvi-konfliktidega.⁶⁸ Samas ei ole Euroopa sotsiaalõiguste komitee andnud selgeid juhtnõore streigi lubatud eesmärkide kohta. ILO ühinemisvabaduse komitee on olnud täpsem ja märkinud, et streigiõigus on üks põhilisi meetmeid, mille abil töötajad ja nende organisatsioonid saavad edendada ning kaitsta oma majandus- ja sotsiaalseid huve.⁶⁹ Komitee on lisaks nentunud, et töö- ja majandushuvid, mida töötajad streigiõiguse kasutamisega kaitsevad, ei seondu mitte üksnes paremate töötingimuste või ühiste töönõudmistega, vaid ka ettevõtte ees seisvate ning töötajaid otseselt puudutavate majandus- ja sotsiaalpoliitiliste küsimuste ning probleemide lahendamise.⁷⁰

89. Streigiõigus ja kollektiivlepingu sõlmimine. Eesti õigussüsteemis võiks täpsustada, kas streigiõigust peaks endiselt piirama, kui seda kasutatakse kollektiivlepingu sõlmimise eesmärgil.

90. Eesti kollektiivse töötüli lahendamise seaduses olev streigi mõiste näib olevat üsna selge. Nimetatud seaduse § 2 lg 2 järgi on streik töökatkestus, mis toimub töötajate või töötajate ühingu või liidu algatusel, et saavutada tööandjalt või tööandjate ühingult või liidult järeleandmisi

⁶⁴ Ühinemisvabaduse komitee, lahendite kogumik, punkt 547.

⁶⁵ Järeldused I, märkus artikli 6 lõike 4 tõlgendamise kohta, lk 38; järeldused XVII-1, Madalmaad, lk 317; Euroopa sotsiaalsete õiguste komitee lahendite kogumik, 2008, lk 55.

⁶⁶ Lahendite kogumik, punkt 498.

⁶⁷ Järeldused XVII-1, Madalmaad, lk 319; Euroopa sotsiaalsete õiguste komitee lahendite kogumik, 2008, lk 55.

⁶⁸ ECSR, lahendite kogumik, 2008, punkt 198 (järeldused I, märkus artikli 6 lõike 4 tõlgendamise kohta, lk 38).

⁶⁹ Ühinemisvabaduse komitee, lahendite kogumik, punkt 522.

⁷⁰ Ühinemisvabaduse komitee, lahendite kogumik, punkt 526.

seaduslikes töönõudmistes. Seega ei piirata streigi mõistet üksnes kollektiivlepingu sõlmimisega.

Teisest küljest määratletakse Eesti kollektiivse töötüli lahendamise seaduse § 2 lg-s 1 kollektiivset töötüli kui lahkarvamust tööandja või tööandjate ühingu või liidu ja töötajate või töötajate ühingu või liidu vahel, mis on tekkinud kollektiivlepingute sõlmimisel ja täitmisel ning uute töötingimuste kehtestamisel. See on seaduses oleva streigi mõistega võrreldes kitsam määratlus.

Nende kahe mõiste keerulist suhet tuleb veelgi esile tõsta kollektiivse töötüli lahendamise seaduse § 13 valguses, mis käsitleb streigiõiguse tekkimist ning viitab töötajate või töötajate ühingu või liidu õigusele korraldada streik töötüli lahendamiseks. Üldiselt võimaldab see tõlgendust, mille kohaselt on streigiõigus piiratud vaid seaduses eelnevalt määratletud töötülidega (mis puudutavad kollektiivlepingute täitmist või uute töötingimuste kehtestamist).

91. Kuid Euroopa sotsiaalõiguste komitee üldpõhimõte on, et streigiõiguse piiramine nii, et seda võib kasutada vaid kollektiivlepingu sõlmimise saavutamiseks, ei ole hartaga kooskõlas.⁷¹

Seetõttu ei ole Euroopa komitee nõus põhjendusega, et Euroopa sotsiaalharta artiklis 6 on ühisaktsioonide korraldamise õigust tunnustatud eesmärgiga tagada kollektiivlâbirâäkimate tulemuslikkus.⁷² Ehkki see küsimus tõstatati esimest korda seoses Saksamaa süsteemiga, on seisukohta, et streigiõigust ei saa piirata üksnes kollektiivlepingu sõlmimise eesmärgiga, korraldada erinevate õigussüsteemide juures.⁷³ Euroopa komitee on arvamisel, et töötajatel peaks olema õigus katkestada töö või korraldada muid ühisaktsioone ka kõigil muudel juhtudel, millega kaasnevad mingit laadi kollektiivsed lâbirâäkimised. Eelkõige peaks Euroopa komitee arvates olema töötajatel õigus streikida, kui kaalul on nende tervis ja julgeolek või kui tekib massilise koondamise oht.⁷⁴

92. Kokkuvõttes soovitame muuta Eesti kollektiivse töötüli lahendamise seaduse § 2 lg-s 1 olevat kollektiivse töötüli mõistet, et viia see kooskõlla streigi määratlusega. Kaaluda võiks järgmist piiratlust: kollektiivne töötüli on lahkarvamus tööandja või tööandjate ühingu või liidu ja töötajate või töötajate ühingu või liidu vahel, mis on tekkinud tööasjades õiguspäraste nõudmistega esitamisel. See hõlmaks ka töötülisid, mis on tekkinud uute töötingimuste kindlaksmääramisel, kuid meie arvates hoiaks see ära huvi- ja õiguskonfliktide liigse

⁷¹ Järeldused II (1971) 28: ... sätted ei ole hartaga kooskõlas, kui nende eesmärk on piirata streigiõigust üksnes streikidega, mille eesmärk on saavutada kollektiivlepingute sõlmimine.

⁷² Vt järeldused XIII-3, lk 135 (Island).

⁷³ Vt ka: järeldused XVI-1, 1. kd, lk 146 (Tšehhi); järeldused XVII-1, 1. kd, lk 100 (Tšehhi).

⁷⁴ Järeldused XVI-2, 2. kd, lk 740 (Slovakkia).

segunemise (vt aruandes toodud analüüsi huvide ja õiguste üle tekkinud vaidluste eristamise kohta).

B. Toetus- ja hoiatusstreigid

93. Eesti kollektiivse töötüli lahendamise seadus sätestab järgmist.

§ 18. Hoiatus- ja toetusstreigid

(1) Töötajatel, nende ühingutel või liitudel on õigus korraldada hoiatusstreike kestusega kõige rohkem tund aega.

(2) Streigis osalevate töötajate toetuseks on lubatud korraldada toetusstreike. Streigi kestuse üle otsustab selle korraldamise kohta otsuse teinud töötajate esindaja, ühing või liit. Toetusstreik ei või kesta üle kolme päeva.

(3) Kavandatavast hoiatus- või toetusstreigist on töötajate esindaja, ühing või liit kohustatud teatama tööandjale, tööandjate ühingule või liidule ja kohalikule omavalitsusele kirjalikult vähemalt kolm päeva ette.

Meile teadaolevalt valitseb Eestis arvamus, mille kohaselt on toetusstreik õiguspärane üksnes juhul, kui põhistreiki saab pidada õiguspäraseks.

94. Toetusstreikide küsimus. Toetusaktsioone saab streigiõiguses määratleda ühisaktsioonidena, mille eesmärk on toetada teiste töötajate põhiaktsiooni.

95. Euroopa sotsiaalõiguste komitee ei ole toetusaktsioonide suhtes võtnud kindlat seisukohta ning kehtestatud ei ole ka konkreetset nõuet, mille kohaselt tuleb riigisiseses õiguses toetusaktsioone lubada. Streigi mõiste piiritlemiseks on sedastatud, et artikli 6 lõige 4 ei kaitse nn *poliitilisi streike* ning selle põhjusena esitatakse tõika, et artikli 6 eesmärk on kaitsta kollektiivlääbirääkimiste õigust, kuid poliitilised streigid kollektiivlääbirääkimisi üldjuhul ei puuduta.⁷⁵

96. Toetusstreikide osas on riikide õigusaktid ja praktika väga erinevad. Paljudes riikides ei ole seda küsimust otsesõnu käsitletud ja/või loetakse seal toetusstreigid teatud tingimustel õiguspäraseks.

97. Rahvusvahelise streigiõiguse alusel saab küsitavaks pidada toetusaktsioonide üldist keeldu.⁷⁶ Ühendkuningriigis on peaaegu kõik toetusaktsioonid ebaseaduslikud. Ametiühingud

⁷⁵ Järeldused C II (1971) 27.

⁷⁶ E. KOVACS, I.c., *Comparative Labour Law & Policy Journal*, lk 450.

võivad korraldada aktsioone üksnes „nende enda” tööandja vastu, mis teeb neil peaaegu võimatuks sammude astumise muu hulgas ettevõtja vastu, kes on tegelik tööandja, kuid kes võib töötajaid palgata vahendufirma kaudu.⁷⁷ Euroopa sotsiaalharta alusel järeldas Euroopa sotsiaalõiguste komitee, et toetusaktsioonide keelamine rikub streigiõigust, kuna sellega takistatakse ametiühingul astuda samme tegeliku tööandja vastu, kui viimane ei ole vahetu tööandja.⁷⁸

98. ILO konventsioonide ja soovitude kohaldamise ekspertkomitee on hiljem nentunud, et toetusstreigid on muutunud üha sagedasemaks, sest ettevõtted koonduvad, majandus üleilmastub ja töökeskused delokaliseeritakse. Märkides, et vahetegemine on siin vajalik mitmel alusel (nt on vaja täpselt määratleda, mida tähendab toetusstreik, samuti suhe, mis õigustab sedalaadi streigi korraldamist, jne), leidis komitee, et toetusstreikide üldine keeld võib põhjustada väärkohtlemist ja töötajatel peaks olema võimalik taolisi aktsioone korraldada, tingimusel et algne streik, mida toetatakse, on õiguspärane.⁷⁹

99. Mis puudutab toetusaktsioonide suhtes kohaldatavaid norme, siis **Saksamaa** õiguslik olukord on siin nüansirikkam ja üksikasjalikum ning tundub, et seetõttu ka õpetlik. Toetusstreik on õiguspärane vaid teatud juhtudel. See ei tohi olla põhistreigi toetamiseks ilmselgelt **ebasobiv**, **ebavajalik** ega **ebaproportsionaalne**. Ehkki toetusstreigi eesmärk ei ole kollektiivläbirääkimistel esitatud nõudmiste saavutamine, on selle välja kuulutanud ametiühingu otsustada, kas see on sobiv põhistreigi toetamiseks. Kui tööandja, kes toetusstreigiga kokku puutub, ei saa põhistreigi raames esitatud nõudmisi täita (või veenda asjakohast tööandjate liitu seda tegema), siis on toetusstreik üldjuhul ebasobiv. Streikijate solidaarsust saaks esile tõsta samasse ametiühingusse kuulumine. Arvesse võib võtta toetusstreigiga kokku puutuva tööandja kasuks rääkivaid asjaolusid. Tähtis võib olla asjaolu, et tööandja on seotud selle tööandjaga, kelle vastu on suunatud põhistreik, näiteks sellega, et nad mõlemad kuuluvad samasse kontserni või moodustavad ühe majandusüksuse, kuid ka asjaolu, et ta on põhistreiki juba sekkunud ja seega loobunud oma neutraalsusest.⁸⁰

Kokkuvõttes võib Saksamaal toetusstreik olla õiguspärane, kui

- põhistreik on seaduslik;
- selle eesmärk on toetada osalejate endi huve;
- see mõjutab põhivaidluse osalist;

⁷⁷ Järeldused XII-1, lk 132 (Ühendkuningriik).

⁷⁸ Järeldused XVI-1, 2. kd, lk 689 (Ühendkuningriik).

⁷⁹ B. GERNIGON, A. ODERO JA H. GUIDO, l.c., lk 16.

⁸⁰ M. WEISS, Germany, l.c., ELL – lisa 340 (juuli 2008), nr 504.

- see on eesmärki arvestades vajalik, õiglane ja mõistlik;
- arvesse võetakse konkreetseid asjaolusid, näiteks seda, et toetusstreigi tööandja ei ole põhivaidluses jäänud neutraalseks, või seda, et põhi- ja toetusstreigi tööandjad moodustavad ühe majandusüksuse.⁸¹

100. Eesti kollektiivse töötüli lahendamise seadust, mis sätestab, et streigis osalevate töötajate toetuseks on lubatud korraldada toetusstreike, võib pidada mitme riigi töösuhete süsteemiga kooskõlas olevaks. Seadus sisaldab ka piiranguid toetusstreikidele. Ette on nähtud, et toetusstreik ei või kesta üle kolme päeva ning tööandjat, tööandjate ühingut või liitu ja kohalikku omavalitsust tuleb kavandatavast hoiatus- või toetusstreigist teavitada kirjalikult vähemalt kolm päeva ette.

Arvestades kaalutlusruumi ja seda, et rahvusvahelises streigiõiguses on piiranguid aktsepteeritud, leiame, et taolist ühisaktsioonide korraldamise õiguse kitsendamist võib lugeda õigustatuks. Seetõttu ei pea me seaduse muutmist selles küsimuses vajalikuks.

101. Hoiatusstreikide küsimus. Hoiatusstreikide teemat on rahvusvahelises streigiõiguses pisut vähem käsitletud. Võrdleva analüüsi järgi ei ole ka paljudes riikides sellele sõnaselgelt viidatud. Riikides, kus seda on tehtud ja kus seda aktsepteeritakse õiguspärase aktsioonina, on kehtestatud ka piirangud hoiatusstreigi kestusele (kõige rohkem üks kuni kaks tundi).⁸²

102. Tundub siiski, et hoiatusstreike seostatakse streigiõiguses eelkõige ajastatuse ja *ultima ratio* põhimõttega ehk streigi korraldamisega viimase võimalusena. Asjakohane on tuua näiteks Saksamaa. Teada-tuntud on tõsiasi, et Saksamaa kohtupraktikas kohaldatakse streigiõigusele *ultima ratio* teooriat. Kuid aastate jooksul on föderaalne töökohus oma seisukohta muutnud. Enam ei soovita *ultima ratio* põhimõtte kohaldamisel teha vahet tavalisel streigil ja hoiatusstreigil. See on hea seetõttu, et rohkem ei teki vaidlusi selle üle, mis täpselt neid kaht eristab, kuid nüüd laieneb *ultima ratio* põhimõtte mõlemale streigile. Siiski on kohus märkimisväärselt vähendanud tingimusi, mis tuleb täita selleks, et streik vastaks viimase võimaluse nõudele. Praktikas tähendab see, et nüüd on hoopis lihtsam streiki korraldada ka läbirääkimiste varajases etapis.⁸³

103. Eesti õiguses tunnustatav hoiatusstreigi korraldamise õigus on kooskõlas rahvusvaheliselt kaitstud streigiõigusega. Hoiatusstreigi piiramist kindla ajaga (antud juhul ühe tunniga) võib pidada õigustatuks ja sarnaseks mõne teise Euroopa riigi praktikaga. See võimaldab tõmmata

⁸¹ W. WARNECK, I.c., lk 32.

⁸² W. Warneck, I.c., lk 8.

⁸³ M. WEISS, I.c., ELL – lisa 340 (juuli 2008).

ka selge piiri hoiatus- ja tavastreigi vahele. Me ei soovita Eesti kollektiivse töötüli lahendamise seadust selles osas muuta.

C. Kes võib streigi välja kuulutada?

104. Eesti kollektiivse töötüli lahendamise seaduse § 14 järgi teeb otsuse streigi korraldamise kohta töötajate üldkoosolek või töötajate ühing või liit.

Aprillis 2011 toimunud kohtumisel peetud kõnelustel saime aru, et töötajate üldkoosolek saab 2006. aasta töötajate usaldusisiku seaduse alusel valida usaldusisiku (vt seaduse § 9). Kui ametiühingut ei ole, võib usaldusisik streigi välja kuulutada.

105. Rahvusvahelises streigiõiguses on palju arutletud selle üle, kes võib streigi välja kuulutada. Euroopa sotsiaalharta alusel on Euroopa sotsiaalõiguste komitee alati järginud nn **individuaalset** doktriini, mis tähendab, et streikida võib **ükskõik milline töötajate rühm**, olenemata sellest, kas sel rühmal on eraldi õigusvõime või kas nad kuuluvad ametiühingusse. See tähendab, et nimetatud komitee arvates ei saa streigi väljakuulutamise õigus olla ainult ametiühingul või sõltuda ametiühingu tegevusest ja/või nõusolekust. Sellist seisukohta väljendati esimest korda seoses Saksamaaga, kui 1971. aastal märkis komitee, et streigiõiguse kasutamise ametiühingute tegevusest sõltuvusse seadmine ei ole hartaga kooskõlas.⁸⁴

106. Komitee on jäänud mainitud seisukoha juurde, küll väikeste mõõndustega. Seda tõenäoliselt seetõttu, et küsimus, kas streigiõigus on *individuaalne* või *kuulub ametiühingule*, on jäänud vaieldavaks ja paljude riikide eesmärk on jätta streigi väljakuulutamise õigus vaid ametiühingutele (välistades nii ootamatud streigid). Seepärast on komitee nõus, et **üksnes ametiühingule kuuluv õigus** kutsuda kokku streike võib olla Euroopa sotsiaalharta kooskõlas, **kui töötajad saavad streigi korraldamiseks luua ametiühingu väga lihtsalt, ilma et selleks esitataks ülemääraseid nõudmisi.**

107. Näiteid tuues järeltas komitee, et konkreetne olukord ei olnud harta artikli lõikega 4 kooskõlas, kuna streike said välja kuulutada vaid need, kes võisid olla kollektiivlepingu osapooled.⁸⁵ Lisaks märkis komitee, et artikli 6 lõikes 4 kasutatud mõiste „töötajad” puudutab isikuid, kes võivad korraldada ühisaktsioone, kuid selles ei räägita midagi neist, kellel on õigus kuulutada välja streik. Teisisõnu ei nõuta viidatud sättega, et riigid annaksid streigi väljakuulutamise õiguse konkreetsele töötajate rühmale, küll aga jäetakse neile **võimalus otsustada, millisel töötajate rühmal selline õigus on**, ning seega ka piirata streigi väljakuulutamise õigust vaid ametiühingutega. Kuid säärased piirangud vastavad artikli 6 lõikele

⁸⁴ Järeldused II (1971), lk 28.

⁸⁵ Euroopa sotsiaalsete õiguste komitee, lahendite kogumik, 2008, punkt 195 (2004. a järeldused, Rootsi, lk 565–566).

4 üksnes juhul, kui ametiühingute loomine on vaba ja nende loomisele **ei esitata ülemääraseid nõudeid**, mis takistaks streigi korraldamiseks mõnikord vajalike kiirete otsuste langetamist.⁸⁶

108. Prantsusmaa kohta järeldas komitee – võttes muu hulgas arvesse asjaolu, et **ametiühingutesse kuulumise osatähtsus** on seal väga väike –, et nõue, mille kohaselt saab avalikus sektoris õiguspärase streigi algatada see ametiühing, mis riigi, kutseala, ettevõtte, organisatsiooni või osakonna tasandil esindab töötajaid kõige rohkem, tähendab ühisaktsioonide korraldamise õiguse niisugust piirangut, mis ei ole harta artikli 6 lõikega 4 kooskõlas.⁸⁷

109. ILO **ühinemisvabaduse komitee** näib teatud tingimustel pooldavat *organipõhist* doktriini. Ehkki komitee on käsitlenud streigiõigust kui töötajatele ja nende organisatsioonidele kuuluvat õigust, on ta samuti leidnud, et streigi väljakuulutamise jätmine ametiühingute ainupädevusse ei paista olevat vastuolus konventsiooni nr 87 normidega.⁸⁸ Kuid ka siin pööraks ILO tähelepanu laiemale kontekstile. ILO komitee arvates tuleks töötajaid ja eelkõige nende juhte ettevõtetes kaitsta igasuguse diskrimineerimise eest, mis võib streigi tõttu aset leida, ning neil peaks olema võimalik luua ametiühinguid ilma ametiühingutevastase diskrimineerimiseta.⁸⁹

110. Kokkuvõttes leiame, et arvestades Eesti kollektiivse töötüli lahendamise seaduse §-s 14 olevaid viiteid isikutele, kes võivad streigi välja kuulutada, ja sõnastust, millega on ametiühingute puudumise korral töötajatel ka alternatiivne võimalus streik välja kuulutada, ning juhindudes rahvusvahelisest ja Euroopa asjaomaste komiteede praktikast, ei ole Eestil vaja oma õigusakte selles osas muuta.

D. Menetlusküsimused

111. Mis puudutab menetluskülge, siis ei ole Euroopa ega ka ILO komiteedel vastuväiteid niisuguste streigiõiguses rakendatavate menetlusnõuete vastu nagu teatamiskohustus, etteteatamistähtajad, hääletused, läbirääkimiste periood jne. ILO komitee põhijuhis on, et streigi väljakuulutamine ei tohi olla nii keeruline, et see muudetakse peaaegu võimatuks.⁹⁰

112. Mõni küsimus on veel arutelu all. Peamiselt puudutavad menetlusalased vaidlusteemad aega enne streigi toimumist. Näiteks kohustust **teavitada** tööandjat **enne** streigi

⁸⁶ Euroopa sotsiaalõiguste komitee, lahendite kogumik, 2008, punkt 195 (2004. a järelused, Rootsi, lk 565–566).

⁸⁷ Euroopa sotsiaalõiguste komitee, lahendite kogumik, 2008, punkt 196 (järelused XV-1, Prantsusmaa, lk 254–257).

⁸⁸ Ühinemisvabaduse komitee, lahendite kogumik, punkt 524 (vt 1996. a lahendite kogumik, punkt 477; 334. aruanne, kaasus nr 2258, punkt 454 ja 336. aruanne, kaasus nr 2153, punkt 173).

⁸⁹ Ühinemisvabaduse komitee, lahendite kogumik, punkt 524 (vt 1996. a lahendite kogumik, punkt 477; 334. aruanne, kaasus nr 2258, punkt 454 ja 336. aruanne, kaasus nr 2153, punkt 173).

⁹⁰ Ühinemisvabaduse komitee, lahendite kogumik, punkt 548 (vt 1996. a lahendite kogumik, punkt 499 ja 316. aruanne, kaasus nr 1989, punkt 189).

väljakuulutamist võiks pidada vastuvõetavaks.⁹¹ Siin võib viidata Euroopa sotsiaalõiguste komitee poolt Eesti kohta koostatud arvamusele, milles on etteteatamiskohustust mainitud. Eesti kollektiivse töötüli lahendamise seadus sätestab järgmist.

§ 15. Streigist või töösulust etteteatamine

(1) Kavandatavast streigist või töösulust on streigi või töösulu korraldaja kohustatud teatama teisele poolele, lepitajale ja kohalikule omavalitsusele kirjalikult vähemalt kaks nädalat ette. Teates näidatakse streigi või töösulu põhjused, täpne algus ja võimalik ulatus.

(2) Streigist või töösulust on tööandja kohustatud teavitama oma lepingupartnereid ning teisi huvitatud ettevõtteid ja asutusi, samuti massiteabevahendite kaudu üldsust.

Komitee juhib tähelepanu põhimõttele, mille kohaselt on etteteatamistähtajad muudetud harta artikli 6 lõikega 4 kooskõlas niivõrd, kuivõrd need on mõistlikud. Eesti sellealast regulatsiooni peetakse muudetud harta artikli 6 lõikele 4 vastavaks.

113. Iseenesest ei ole ühinemisvabaduse põhimõtte rikkumine ka otsus **lükata streik** mõistliku aja võrra **edasi**, et anda pooltele võimalus lahendada töötüli vahendamise või lepitamise kaudu läbirääkimiste teel.⁹² Komitee on märkinud, et **läbirääkimisperiodid** on hartaga üldjuhul kooskõlas. Ta on nentunud, et niisugused sätted ei tähenda ühisaktsioonide korraldamise õiguse tegelikku piiramist, vaid lihtsalt nende õiguste kasutamise reguleerimist.⁹³ Kuid ILO komitee on maininud, et jätab endale õiguse pöörduda **vastava perioodi pikkuse teema juurde** tagasi.⁹⁴

Siinkohal on asjakohane viidata Eesti kollektiivse töötüli lahendamise seaduse §-le 19.

§ 19. Streigi ja töösulu edasilükkamine või peatamine

(1) Streigi või töösulu algust võib edasi lükata üks kord: Vabariigi Valitsus riikliku lepitaja ettepanekul ühe kuu võrra ning linna- või maakonnavalitsus paikkondliku lepitaja ettepanekul kahe nädala võrra.

(2) Loodusõnnetuse ja katastroofi korral või nakkushaiguse leviku tõkestamiseks, samuti erakorralise seisukorra ajal on Vabariigi Valitsusel õigus streik või töösulg peatada.

⁹¹ Ühinemisvabaduse komitee, lahendite kogumik, punkt 552 (vt 1996. a lahendite kogumik, punkt 502; 325. aruanne, kaasus nr 2049, punkt 520 ja 333. aruanne, kaasus nr 2251, punkt 996).

⁹² Ühinemisvabaduse komitee, lahendite kogumik, punkt 550 (vt 338. aruanne, kaasus nr 2329, punkt 1274).

⁹³ Järeldus II, lk 187.

⁹⁴ Järeldused XIV-1, Küpros, lk 156–159 (vt lahendite kogumik, lk 212).

Normid läbirääkimiste pidamise, streigi peatamise jne kohta kehtivad näiteks Taanis⁹⁵, Islandil⁹⁶ ja Norras⁹⁷. Säärasele regulatsioonile ei ole esitatud olulisi vastuväiteid ega ka küsimusi selle vastavuse kohta Euroopa sotsiaalharta artikli 6 lõikele 4. Näiteks leidis Euroopa sotsiaalõiguste komitee oma esimestes järeldustes sõnaselgelt, et Taani ja Norra õigus on selles osas harta artikli 6 lõike 4 nõuetega kooskõlas.⁹⁸

Ühisaktsioonide ajutise keelu ja vahendusmenetluse kestus võib riigiti erineda.⁹⁹ Vastuvõetavaks on peetud kahe- või kolmenädalasi miinimumperioode.¹⁰⁰ Samuti ei tekitanud Euroopa sotsiaalõiguste komitee arvates nõuetega vastavuse probleemi 30-päevane keeld.¹⁰¹ Negatiivset vastukaja ei toonud Euroopa komitees ka Küprosel kehtiv 75-päevane ajavahemik, kuid sarnaselt ILO komiteele jättis Euroopa komitee endale õiguse pöörduda selle küsimuse juurde tagasi pärast kõigi teiste riikide olukorra analüüsimist.¹⁰² Niisugust analüüsi ei ole veel tehtud ja oma viimastes, s.o 2010. aasta järeldustes, ei ole komitee Küprose teemat uuesti käsitletud.

Sellises olukorras ei näi olevat põhjust muuta Eesti kollektiivse töötüli lahendamise seaduse § 19 kehtivaid sätteid. Kuid tööühm on seisukohal, et streigi edasilükkamise periood peab jääma piiratuks. Lisaks ei tohiks iseenesest lugeda ebaseaduslikuks ühisaktsiooni, mis korraldatakse kohese vastusena tööandja õigusvastasele otsusele või toimingule.

114. ILO ühinemisvabaduse komitee on arvamisel, et ühinemisvabadust rikkuvaks ei saa pidada õigusakte, millega nähakse töövaidluste lahendamiseks enne streigi väljakuulutamist ette **vabatahtlik lepitus- või vahekohtumenetlus**, kui vahekohtu poole pöördumine ei ole kohustuslik ega takista tegelikult streigi väljakuulutamist.¹⁰³ Seega põhiline on vabatahtlikkuse küsimus. Lisaks on Euroopa sotsiaalõiguste komitee väljendanud seisukohta, et kohustuslik streigieelne vahendus- või vahekohtumenetlus on üldjuhul Euroopa sotsiaalharta vastuolus. Rumeenia puhul tuli Euroopa komiteel käsitleda kohustuslikku lepitusnõuet kui streigiõiguse eeltingimust.¹⁰⁴ Tšehhiga seoses analüüsis Euroopa komitee kohustuslikku streigieelset

⁹⁵ 6. märtsi 1997. aasta seadus nr 192 töötülide vahendamise kohta.

⁹⁶ Ametiühingute ja töötülide seadus, 1938 (nr 85).

⁹⁷ Töötülide seaduse paragrahv 29 jj.

⁹⁸ Järeldused I (1969–1970), lk 40. Komitee tunnistas, et streigiõiguse piiramist neis riikides – streikimise keelamine ... läbirääkimisperioodi ajal ... – ei saa pidada [komitee üldisest tõlgendusest lähtuvalt] hartaga vastuolus olevaks.

⁹⁹ Vt ülevaade, S. EVJU, "Collective action under the European Social Charter", ELLJ 2011, Nr 3, ilmumas.

¹⁰⁰ Vt Soome, järeldused XIV-1 (1998), lk 219.

¹⁰¹ Vt järeldused XIV-1 (1998), lk 595 (Hollandi Antillid), kus toodud hinnang seostatakse sõnaselgelt järeldustes I ja edasises praktikas antud üldise tõlgendusega. Vt täpsemalt D. Harris, J. Darcy (nr 12), lk 106–107.

¹⁰² Järeldused XIV-1 (1998), lk 157 (Küpros).

¹⁰³ Ühinemisvabaduse komitee, lahendite kogumik, punkt 549 (vt 1996. a lahendite kogumik, punkt 500; 307. aruanne, kaasus nr 1899, punkt 83 ja kaasus nr 1898, punkt 324; 309. aruanne, kaasus nr 1912, punkt 364; 324. aruanne, kaasus nr 2092/2101, punkt 731 ja 336. aruanne, kaasus nr 2369, punkt 212).

¹⁰⁴ 2002. a järeldused, lk 134 (Rumeenia).

vahendusnõuet. Mõlemad juhtumid hinnati harta rikkumiseks. Komitee leidis, et taoline kohustus, mis on märkimisväärselt koormavam kui läbirääkimiste nõue, tähendab ühisaktsioonide korraldamise õiguse piiramist moel, mis on hartaga vastuolus.¹⁰⁵

115. Seda arvestades juhime tähelepanu Eesti kollektiivse töötüli lahendamise seaduse §-le 13, mis sätestab, et töötajatel, töötajate ühingul või liidul tekib õigus korraldada töötüli lahendamiseks streik, (...) üksnes siis, kui (...) käesolevas seaduses ettenähtud lepitusprotseduurid on täidetud, kuid leppimist ei ole saavutatud (...). Kollektiivse töötüli lahendamise seaduse § 22 lg 2 järgi on streik ja töösulg, millele ei ole eelnenud läbirääkimisi ega lepitustoiminguid, ebaseaduslikud. Neid sätteid võib eespool toodud märkusi arvestades pidada problemaatiliseks, kuna neis nähakse streigi algatamise või jätkamise tingimusena ette läbirääkimised või lepitamine. Leiame, et sellisel kujul ei saa neid norme pooldada.

116. Näiteks streigi väljakuulutamise panemist asjaomaste töötajate **salajasele hääletusele** ei ole iseenesest peetud harta rikkumiseks, vähemalt mitte juhul, kui hääletamine ei takista huvitatud isikute ühise vaba tahte avaldamist.¹⁰⁶

Reguleerida võib hääletamise korraldamise korda ning kehtestada vajaliku kvoorumi ja ühisaktsiooni korraldamise otsuse vastuvõtmiseks tarviliku häälteenamuse. Näiteks vähemalt 20-protsendilise osaluse ja lihthäälteenamuse nõuet ei loetud Euroopa sotsiaalharta artikli 6 lõike 4 rikkumiseks.¹⁰⁷ Kuid kui normid on liiga keerulised või kehtestatakse ülemääraseid piiranguid, on tõenäoliselt tegemist harta rikkumisega. Kõige tuntum näide on Ühendkuningriigi süsteem, kus kehtivad ranged hääletamiseskirjad. Hiljuti leiti, et sellekohane regulatsioon Tšehhis, Leedus (vajalik asjaomaste töötajate kahekolmandikuline häälteenus) ja Rumeenias (kehtivad esindatuse ja lihthäälteenamuse nõuded) ei ole artikli 6 lõikega 4 kooskõlas.¹⁰⁸ Märgiti, et neil juhtudel oli ühiseks jooneks nõue, mille kohaselt peab streigi poolt hääletama vähemalt 50% asjaomastest töötajatest, olenemata sellest, kui palju neist hääletusel osaleb.¹⁰⁹

¹⁰⁵ Järeldused XVI-1, 1. kd, lk 142 (Tšehhi).

¹⁰⁶ Järeldused II, Küpros, lk 187.

¹⁰⁷ Vt järeldused XIV-1 (1998), lk 389.

¹⁰⁸ Ühendkuningriik, vt järeldused XII-1 (1992), lk 131, järeldused XIII-1 (1994), lk 160, järeldused XIV-1 (1998), lk 805, järeldused XV-1 (2000), lk 639, järeldused XVI-1 (2002), lk 689, järeldused XVII-1 (2004), lk 517–518, järeldused XVIII-1 (2006), lk 820–821; järeldused XIX-3; Tšehhi, vt järeldused XVI-1 (2002), lk 140, ja järeldused XVII-1 (2004), lk 101; järeldused XIX-3 (2010); Leedu, vt järeldused 2004, lk 347, 2010. aasta järeldused; Rumeenia, vt 2002. aasta järeldused, lk 134–136, 2010. aasta järeldused; Ungari, vt järeldused XVIII-1 (2006) lk 405–406; järeldused XVI-2 (2003); järeldused XIX-3 (2010) Vt S. Evju, "Collective Action under the European Social Charter. The Right to Collective Action under the Council of Europe's Social Charter", European Labour Law Journal, 2011, nr 2, ilmunas.

¹⁰⁹ S. Evju, *idem*.

E. Streigijuhtide vastutus

117. Euroopa sotsiaalõiguste komitee on leidnud, et ametiühinguliikmeid võib **ebaseadusliku** ühisaktsiooni korraldamise eest vastutusele võtta. Komitee arvates ei ole hartat rikutud, kui kohaldatakse õigusnorme või põhimõtteid, mille järgi vastutavad ametiühingute või tööandjate liitude üksikliikmed ebaseadusliku ühisaktsiooni korraldamise eest kriminaal- või tsiviilkorras, tingimusel et kõnealuses valdkonnas rakendatavad õigusaktid on hartaga kooskõlas.¹¹⁰

118. Õiguspärase streigi juhtimise eest ametiühingutele sanktsioonide kehtestamine tähendab ILO ühinemisvabaduse komitee arvates ühinemisvabaduse põhimõtete tõsist rikkumist.¹¹¹ See ei ennetaks kuritegude toimepanemist streigiõiguse kasutamisel.¹¹²

119. Vastutuse kohta on siiski olemas pisut täpsemad ILO või Euroopa sotsiaalõiguste komitee juhised. Euroopa komitee ei ole teinud vahet üksikute streikijate ja streigis osalevate ametiühingute suhtes rakenduvate tagajärgede vahel. Samuti ei ole komitee sõnaselgelt käsitletud vastutust juhul, kui õiguspärase streigiga põhjustatakse tõsist kahju.

Sellegipoolest on komitee järeldanud, et muudetud harta artikli 6 lõiget 4 on rikutud, kui kohus võib teatamiskohustuse või edasilükkamise korralduste järgimata jätmise eest määrata ülemäära või **ebaproportsionaalselt suuri trahve**.¹¹³ Komitee märkis, et hartaga vastuolus on ka olukord, kus ametiühingutelt ja nende liikmetelt **ei saa** streigi korral **kahju hüvitamist nõuda** vaid juhul, kui neil on õigus pidada läbirääkimisi.¹¹⁴

120. Ka riikide võrdluses ei ole võimalik saada vastutuse kohta ulatuslikku teavet. **Madalmaades** ei saa hüvitist nõuda seaduslikus streigis osalenud töötajatelt. Kuid on märgitud, et vastutusega seonduvad probleemid võivad esile kerkida piketi korral (kohtupraktika järgi ei ole teede või sissepääsude tõkestamine lubatud, aga rahumeelne piketeerimine on). Tööandjatel on võimalik kiirkorras taotleda kohtuotsust piketi ebaseaduslikuks tunnistamiseks ja määrata võib trahvi.¹¹⁵ **Prantsusmaal** võib streikijad või ametiühingu võtta vastutusele juhul, kui streigiga tekitatakse ettevõtetele või streigis mitteosalevatele isikutele kahju (nt põhjustades palga alandamise). Ka siin on see võimalik ainult siis, kui streikijate (või ametiühingute) tegevus ei jää seadusliku streigi(õiguse) piiresse. Nende tsiviilvastutusele võtmiseks peab nõude esitaja tõendama kahju tekkimist, süülist käitumist ning põhjuslikku seost süülise tegevuse ja kahju

¹¹⁰ Järeldused I, lk 39.

¹¹¹ Vt ILO ühinemisvabaduse komitee, lahendite kogumik, lk 658; 302. aruanne, kaasus nr 1849, punkt 207.

¹¹² ILO ühinemisvabaduse komitee, lahendite kogumik, lk 667–668; 1996. a lahendite kogumik, punkt 598; 320. aruanne, kaasus nr 2007, punkt 281; 332. aruanne, kaasus nr 2187, punkt 719 ja 338. aruanne, kaasus nr 2363, punkt 734.

¹¹³ 2004. a järeldused, 2. köide, lk 565 (Rootsi).

¹¹⁴ Järeldused XIII-1, lk 155 (Iirimaa); järeldused XIV-1, lk 422 (Iirimaa).

¹¹⁵ A. JACOBS, Netherlands, kogumikus R. BLANPAIN, International Encyclopaedia of Labour Law, ELL – lisa 276 (jaanuar 2004), lk 223.

tekkimise vahel. See puudutab üksnes üksikisiku (individuaalset) süüd. Volitatud töötajat aga ei saa võtta vastutusele kahju eest, mis on põhjustatud töötajate või ametiühingute kollektiivse tegevusega.¹¹⁶ **Saksamaal** võib ametiühingud võtta vastutusele streigiga tekitatud kahju eest. Üksikud ametiühingud on tööandjate liitudega leppinud kokku vastutuse piirmäärades. Seni on tööandjad taotlenud kohtutelt üksnes ametiühingute tunnistamist vastutavaks tekitatud kahjude eest, kuid ei ole tegelikult nõudnud otsuste täitmist.¹¹⁷ **Ühendkuningriigi** süsteemi võib streigiõiguse ja vastutuse osas pidada üsna erandlikuks. Kohtupraktikas on kujunenud välja ligikaudu viis põhilist lepinguvälise kahju hüvitamise alust, mis seonduvad konkreetsetelt tööaktsioonidega. Seadusandja on näinud ette hulga vastutusest vabastamise aluseid neile, kes põhjustavad teatud kindlat lepinguvälise kahju eesmärgiga tekitada või süvendada töötüli. Kuid 1980. aastatel neid aluseid piirati ning loodi nii võimalus võtta ametiühinguid ja nende tegelasi tsiviilvastutusele. Eelkõige võib taotleda kohtumäärust tööaktsiooni korraldajate, sealhulgas (alates 1982. aastast) ametiühingu enda vastu.¹¹⁸ **Belgia** süsteemi omapära on võimalus taotleda teatud liiki tööaktsioonide keelamist. Siia alla kuuluvad näiteks niisugused aktsioonid, mis ei seisne töö peatamises ega rahumeelses piketeerimises. Mõned tööandjad on saanud võimaluse pöörduda tsiviilkohtu esimehe poole ja taotleda määrust ettevõtte sissepääsu või tarnijate, klientide või muude kolmandate isikute ligipääsu takistamise vastu. Taolist õiguslikku menetlust rakendatakse sageli eraldi taotluse alusel lühimenetluses, mis tähendab, et konflikti teine pool ei saa kohtu esimehe juures toimivas menetluses osaleda. Üldjuhul need määrused ka väljastatakse ja määratakse trahvi kõikidele inimestele, kes vastavas tegevuses osalevad või jätkavad selles osalemist. Samas seonduv sellega eraldi probleem – ametiühingud ise ei ole juriidilised isikud, st põhimõtteliselt tuleb kohtusse kaevata üksikud töötajad.¹¹⁹

¹¹⁶ A. STEWART JA M. BELL, I.C., lk 47–48.

¹¹⁷ M. Weiss, Germany, kogumikus R. Blanpain, International Encyclopaedia of Labour Law, ELL – lisa 340 (juuli 2008), lk 528–529.

¹¹⁸ B. HEPPLER, United Kingdom, kogumikus R. BLANPAIN, International Encyclopaedia of Labour Law, ELL – lisa 320 (veebruar 2007), lk 288.

¹¹⁹ R. BLANPAIN, Belgium, kogumikus R. BLANPAIN, International Encyclopaedia of Labour Law, ELL – lisa 334 (veebruar 2008), lk 861.

Kommenteeritud kokkuvõte ja soovitused

121. Eespool toodud kaalutlusi arvestades soovib töörühm anda alljärgnevad soovitused.

1. Kuidas määratleda mõistet „avalik teenistus”, et välistada mõne avaliku teenistuse töötaja õigus streikida? Millised avaliku teenistuse töötajad tuleks jätta streigiõigusest?

122. Euroopa ja rahvusvahelises õiguses aktsepteeritakse avaliku teenistuse töötajate streigiõiguse piiramist.

Kuid streigiõigust võib piirata või streikimise keelata üksnes neil avalikel teenistujatel, kes teostavad **riigi nimel võimu**¹²⁰ või kelle ülesanded ja kohustused mõjutavad oma **olemuse või nendega kaasneva suure vastutuse** tõttu teiste õigusi, riigi julgeolekut või avalikke huve.¹²¹

Töörühm on seisukohal, et avaliku teenistuse töötaja mõistet tuleb streigiõiguse piiramiseks Eesti õiguses kitsamalt määratleda.

123. Õigusaktide järgi peaks asjakohane valitsusasutus koostama nimekirja avalike teenistujate ülesannetest, et määrata kindlaks töötajad, kellel ei ole õigust streikida.

Kuna streigiõigus ja ühinemisvabadus on rahvusvaheliselt kaitstud, peaks vastava otsuse meie arvates tegema pärast nõupidamist tööturu pooltega.

2. Kuidas tuleks määratleda miinimumteenuseid nii sisuliselt kui ka nendega seotud menetlusest lähtuvalt?

124. Miinimumteenuste mõiste on muutuv ning oleneb erinevatest teguritest ja konkreetsest olukorrast. Siiski peaks streigi keelamiseks miinimumteenuste mõiste seonduma **selge ja vahetu ohu** olemasoluga kõikide või mõne elaniku elule, julgeolekule või tervisele¹²² või – Euroopa sotsiaalõiguste komitee arvates – olukorraga, kus **ühiskonnale elutähtsate teenuste** osutamata jätmise võiks ohustada avalikke huve, riigi julgeolekut ja/või rahva tervist.¹²³

125. Eesti süsteemi oleks soovitatav edasi arendada **elutähtsate teenuste õigusliku regulatsiooniga** (võttes vastu eraldi seaduse või muutes kollektiivse töötüli lahendamise

¹²⁰ Vt 1996. a lahendite kogumik, punkt 534; 304. aruanne, kaasus nr 1719, punkt 413; 338. aruanne, kaasus nr 2363, punkt 731 ja kaasus nr 2364, punkt 975.

¹²¹ ECSR, lahendite kogumik, 2008, lk 204 (vt järeldused I, märkus tõlgendamise kohta, lk 38).

¹²² Ühinemisvabaduse komitee, lahendite kogumik, punkt 581.

¹²³ 2004. a järeldused, 1. köide, lk 42 (Bulgaaria); 2004. a järeldused, 2. köide, lk 347 (Leedu).

seadust). Vastavate õigusnormidega tuleks näha ette elutähtsate teenuste üldkriteeriumid, mõiste ja nendega seonduv menetlus.

Asjakohane seadus peaks kehtima nii avaliku kui ka erasektori, nii töötajate kui ka avalike teenistujate suhtes. Samuti võiks see hõlmata füüsilisest isikust ettevõtjaid.

Eesti uue, elutähtsaid teenuseid käsitleva seadusega tuleks kehtestada kord miinimumteenuste esialgse (st enne streigi toimumist kokkupandava) nimekirja koostamiseks ning näha ette vaidlusi lahendav sõltumatu organ, milleks võiks soovitude kohaselt olla sama organ, mis on määratud ka alternatiivseks huvikonflikte lahendavaks asutuseks olukorras, kus vastavad vaidlused on tekkinud avalikus sektoris ja streigiõigus on piiratud (vt allpool).

126. Töörühm leiab, et niisugune õiguslik regulatsioon oleks kooskõlas rahvusvaheliste ja Euroopa streigiõiguse põhimõtetega ning sellega saaks luua õigusliku aluse elutähtsate teenuste edasiseks piiritlemiseks (sh valdkondade, teenuste ja täidetavate ülesannete nimekirja koostamiseks). See tähendaks ka tööturu poolte kaasamist, kõikide arvamuste vastastikust jagamist ja seda, et olemas on kord vastavate erimeelsuste lahendamiseks.

3. Milline alternatiivne kord tuleks sätestada niisuguste huvide üle tekkinud vaidluste lahendamiseks, mis hõlmavad avalikus sektoris töötavaid streigiõiguseta isikuid?

127. Mis puudutab piisavate tagatiste olemust, siis olukordadeks, kus avalikus teenistuses on streigiõigus piiratud, tuleks selle piiramisega koos ette näha **piisav, erapooletu ja kiire lepitus- või vahekohtumenetlus**, mille kõikides etappides saavad asjaomased pooled osaleda ja mille raames tehtud otsused viiakse täies ulatuses ja kohe täide.¹²⁴

128. Töörühm soovib kaaluda Eesti avaliku teenistuse süsteemis **sõltumatu vaidlusi lahendava komitee** loomist nii riigi kui ka kohaliku omavalitsuse teenistujate jaoks, aga ka selliste kollektiivsete töötülde lahendamiseks, mis tekivad seoses elutähtsaid teenuseid käsitlevate õigusaktidega.

129. Soovitame luua sellise sõltumatu organi järgmisel kujul:

- sõltumatu avalik-õiguslik organ (seadusega ette nähtud);
- millel on sõltumatu juht (nt riiklik lepitaja) ja
- mis koosneb viiest liikmest;

¹²⁴ Vt 1996. a lahendite kogumik, punkt 547; 300. aruanne, kaasus nr 1818, punkt 367; 306. aruanne, kaasus nr 1882, punkt 429; 308. aruanne, kaasus nr 1897, punkt 478; 310. aruanne, kaasus nr 1943, punkt 227; 318. aruanne, kaasus nr 2020, punkt 318; 324. aruanne, kaasus nr 2060, punkt 518; 330. aruanne, kaasus nr 2166, punkt 292; 333. aruanne, kaasus nr 2277, punkt 274; 336. aruanne, kaasus nr 2340, punkt 649; ja 337. aruanne, kaasus nr 2244, punkt 1269.

- kelle nimetab sotsiaalminister;
- kaks liiget nimetatakse töötajate organisatsiooni ettepanekul;
- kaks liiget nimetatakse tööandjate organisatsiooni ettepanekul;
- ühe liikme nimetab minister avalike teenistujate hulgast;
- organi alluvusse kuuluvad huvide üle tekkinud vaidlused;
- otsused langetatakse häälteenamusega;
- sõltumatu organ koostab nõuetekohaselt motiveeritud otsuse.

130. Selle sõltumatu organi alluvusse peavad kuuluma **huvide üle tekkinud kollektiivsed töövaidlused**. Töörühm leiab, et pöördumine kohtu poole peaks jääma võimalikuks, kuid üksnes piiratud alustel.

4. Kuidas eristada õiguskonflikte ja huvikonflikte ning kas eristamine on vajalik ka õigussüsteemis?

131. Töörühma arvates saab Eestis töösuhteid eristada alljärgnevalt:

- individuaalsed õiguskonfliktid -> töövaidluskomisjon/kohus;
- kollektiivsed õiguskonfliktid (nt kollektiivlepingu tõlgendamine) -> töövaidluskomisjon/kohus;
- kollektiivsed huvikonfliktid -> riiklik lepitaja.

132. Tuleb märkida, et mõistete „huvide üle tekkinud vaidlus” ja „õiguste üle tekkinud vaidlus” range eristamine tundub üsna teoreetiline ning sageli seda praktikas nii täpselt ei järgita.

Siiski tuleb mainida ka, et Euroopa sotsiaalharta artikli 6 lõike 4 sõnastusest ja Euroopa sotsiaalõiguste komitee tõlgendustest tuleneb, et streigiõigus piirdub üksnes huvikonfliktidega.

133. Probleem võib tekkida Eesti kollektiivse töötüli lahendamise seaduse §-ga 12. Töörühm soovib piirata **kollektiivse töötüli** mõiste üksnes huvikonfliktidega, mis tähendab, et see ei hõlmaks enam kollektiivlepingute tõlgendamisel tekkinud vaidlusi. Sääraseid tõlgendamisküsimusi oleks pädev lahendada vaid töövaidluskomisjon või kohus, mis on mõlemad õigust mõistvad organid.

5. Kuidas käsitada streigi õiguspärasust, sealhulgas toetusstreikide küsimust?

134. Rahvusvahelisel tasandil ei ole olemas ühtset (õiguspärase) streigi mõistet.¹²⁵ Euroopa streigiõiguse põhisäte on Euroopa sotsiaalharta artikli 6 lõige 4 (1996. a redaktsioonis). Viidatud artikkel ei kaitse mitte üksnes õigust streikida, vaid ka õigust korraldada teisi **ühisaktsioone**.

¹²⁵ R. BEN-ISRAEL, "Introduction to strikes and lock-outs. A comparative perspective" kogumikus R. BLANPAIN ja R. BEN-ISRAEL (koost.), Strikes and lock-outs in industrialised market economies, BCLR, 1994, nr 29, 230 lk.

Kuna Eesti kollektiivse töötüli lahendamise seadusega ei keelata sõnaselgelt ja põhimõtteliselt muid ühisaktsioone peale streigi ja töösulu ning rahvusvahelises ja Euroopa streigiõiguses puudub ühtne arusaam sellest, millises ulatuses võib streigi- ja ühisaktsioonide korraldamise õigust kasutada, ei soovita me Eesti seadusandjal kollektiivse töötüli lahendamise seaduses kollektiivse töötüli regulatsiooni laiendada.

135. Töörühm soovib muuta Eesti kollektiivse töötüli lahendamise seaduse § 2 lg-s 1 olevat **kollektiivse töötüli** mõistet, et viia see kooskõlla streigi määratlusega ning välistada huvide ja õiguste konfliktide liigne segunemine.

136. Arvestades kaalutlusruumi ja rahvusvahelises streigiõiguses aktsepteeritavaid piiranguid, leiab töörühm, et **toetusstreikide** osas ei ole mingit põhjust Eesti kollektiivse töötüli lahendamise seadust muuta.

137. Ka **hoiatusstreikide** osas ei soovita töörühm kollektiivse töötüli lahendamise seadust muuta.

6. Kes võib streigi välja kuulutada?

138. Arvestades Eesti kollektiivse töötüli lahendamise seaduse §-s 14 sisalduvaid viiteid isikutele, kes võivad streigi välja kuulutada, ja sõnastust, mille järgi on ametiühingute puudumise korral töötajatel ka alternatiivne võimalus streigi väljakuulutamiseks, ning juhindudes rahvusvahelisest ja Euroopa asjaomaste komiteede praktikast, leiab töörühm, et Eestil ei ole vaja oma õigusakte selles osas muuta.

7. Milline on streigiõigusega seoses lubatud menetlus?

139. Menetluse poole pealt ei ole Euroopa ega ka ILO komiteedel vastuväiteid niisuguste streigiõiguses rakendatavate nõuete vastu nagu teatamiskohustus, etteatamistähtajad, küsitlused, läbirääkimiste periood jne. Põhijuhis on see, et streigi väljakuulutamine **ei tohi olla nii keeruline, et see muudetakse peaaegu võimatuks.**¹²⁶

Sellises olukorras ei näi olevat põhjust muuta Eesti kollektiivse töötüli lahendamise seaduse § 19 kehtivaid sätteid. Kuid töörühm on seisukohal, et streigi edasilükkamise periood peab jääma piiratuks. Lisaks ei tohiks lugeda ebaseaduslikuks ühisaktsiooni, mis korraldatakse kohese vastusena tööandja õigusvastasele otsusele või toimingule.

¹²⁶ Ühinemisvabaduse komitee, lahendite kogumik, punkt 548 (vt 1996. a lahendite kogumik, punkt 499; ja 316. aruanne, kaasus nr 1989, punkt 189).

140. Töörühm juhib tähelepanu Eesti kollektiivse töötüli lahendamise seaduse §-le 13, mis sätestab, et töötajatel, töötajate ühingul või liidul tekib õigus korraldada töötüli lahendamiseks streik, (...) üksnes siis, kui (...) käesolevas seaduses ettenähtud lepitusprotseduurid on täidetud, kuid leppimist ei ole saavutatud (...). Kollektiivse töötüli lahendamise seaduse § 22 lg 2 järgi on streik ja töösulg, millele ei ole eelnenud läbirääkimisi ega lepitustoiminguid, ebaseaduslikud. Neid sätteid võib pidada problemaatiliseks, kuna neis nähakse streigi algatamise või jätkamise tingimusena ette läbirääkimised või lepitamine. Töörühm leiab, et sellisel kujul ei saa neid norme pooldada.

8. Kuidas käsitada streigijuhtide vastutust?

141. Lubatud on kohaldada õigusnorme või põhimõtteid, mille alusel võetakse ebaseadusliku ühisaktsiooni korraldamise eest ametiühingute või tööandjate liitude üksikuid liikmeid kriminaal- või tsiviilvastutusele.¹²⁷ Rahvusvaheline ja erinevate riikide praktika on selles küsimuses üsna erinev.

¹²⁷ Järeldused I, lk 39.