



ÕIGUSKANTSLER

Riigikogu juhatus

ETTEKANNE nr 2

Tallinn

26. jaanuar 2006

Kollektiivse töötüli lahendamise seaduse § 21 lõike 1 põhiseaduslikkus

1. Analüüsisin koosõlas Eesti Vabariigi põhiseaduse § 139 lõigetega 1 ning 2 ja õiguskantsleri seaduse § 1 lõikega 1 ja §-ga 15 kollektiivse töötüli lahendamise seaduse (edaspidi: KTLS) § 21 lõikes 1 sätestatud streigipiirangute vastavust põhiseadusele, eriti põhiseaduse § 29 lõikele 5. **Leian, et KTLS § 21 lõikes 1 sätestatud regulatsioon ei ole koosõlas põhiseadusega.** Põhjused on esitatud käesoleva ettepaneku IV osas „Õiguskantsleri seisukoht.“

Palun Riigikogul arutada streigipiirangutega seonduvat ning viia KTLS § 21 lõige 1 põhiseadusega koosõlla.

I Üldiselt streigiõigusest ja selle piiramisest

2. Põhiseaduse § 29 lõige 5 lause 1 ja paljud Eesti Vabariigile siduvad välislepingud (parandatud ja täiendatud Euroopa Sotsiaalharta (edaspidi: ESH) artikkel 5, ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvahelise pakti artikkel 8) tagavad töötajate tööalase ühinemisvabaduse. See vabadus kätkeb endas õigust luua töötajate ühendusi ja liituda juba tegutsevate ühendustega. Töötajate ühingud on loodud ühinenud töötajate õiguste ja huvide kaitsmise eesmärgil.

On selge, et ühinemisõigus ilma õigusega võtta ühiselt kasutusele reaalseid meetmeid oma õiguste ja huvide saavutamiseks oleks sisutühi. Seetõttu on ühinemisõiguse tekkest alates tunnustatud, et olemuslikult kuulub ühinemisõiguse juurde ühinenud töötajate õigus võtta kasutusele vajalikke kollektiivseid meetmeid oma õiguste ja huvide kaitseks.

3. Üks ühinemisvabaduse eesmärgi saavutamiseks vajalik kollektiivne meede, sealjuures mõjusaimaks peetav meede, mis on tööd tegevatele isikutele Eestis ka põhiseadusega sõnaselgelt garanteeritud, on streigiõigus.

Nimetatud õigus on peale põhiseaduse leidnud sõnaselget tunnustamist ka ESH artiklis 6 ja ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvahelise pakti artikli 8 lõike 1 punktis d. Ka Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (edaspidi: ILO) konventsiooni nr 87 (nn. ühinemisvabaduse ja streigiõiguse konventsioon) järelevalveorgan – Ühinemisvabaduse Komitee – on öelnud, et ILO konventsiooni nr 87 artikli 3 kaitse alla kuulub töötajate streigiõigus.

4. Streigiõigus, nagu enamik põhiõigusi, ei ole absoluutne. Streigiõigust on lubatud piirata nii eelnimetatud rahvusvaheliste õigusaktide, kui ka põhiseaduse järgi.

Põhiseaduse § 29 lõike 5 lause 3 kohaselt on streigiõigus lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigus: see tähendab, et streigiõigust on lubatud piirata igal põhiseadusega mittevastuolus oleval eesmärgil, kui selle eesmärgi saavutamiseks kasutatavad vahendid on proportsionaalsed.¹

5. Enne kui analüüsida konkreetselt KTLS § 21 lõikes 1 sätestatud streigipiirangute põhiseaduslikkust, tuleb selguse huvides märkida, et põhiseaduses sätestatud ühinemisvabadus ning kollektiivsete meetmete kasutamise õigus ei ole tagatud üksnes töölepingu alusel töötavatele isikutele, vaid ka ametnikele.^{2,3} Seega tuleb nii töölepingu alusel töötavate isikute kui ametnike streigiõiguse piiramisel arvestada põhiõiguste piiramise reeglitega.

II KTLS § 21 lõikes 1 sätestatud streigipiirangud

6. KTLS § 21 lõige 1 sätestab, et:

(1) Streigid on keelatud:

- 1) valitsusasutustes ja muudes riigiorganites ning kohalikes omavalitsustes;
- 2) kaitseväes ja riigikaitseorganisatsioonides, kohtutes ning tuletõrje- ja päästeteenistuses.

KTLS § 21 lõige 1 sätestab seega absoluutse streigikeelu kohalikes omavalitsustes ja riigisektoris, sealjuures on eraldi sõnaselgelt välja toodud, et streigikeeld kehtib valitsusasutustes, kaitseväes, riigikaitseorganites, kohtutes ning tuletõrje- ja päästeasutustes (edaspidi kõik KTLS § 21 lõikes 1 nimetatud streigikeelud koos nimetatud: riigisektori või avaliku sektori streigikeeld).⁴

KTLS § 21 lõike 1 sõnastusest saab järeldada, et streikida on keelatud kõigil riigisektoris töötavatel inimestel – nii ametnikel kui abiteenistujatel. Seega keelab KTLS § 21 lõige 1 streikimise nii ministeeriumi asekanteril, kui töölepingu alusel kohalikus omavalitsuses töötaval koristajal.

Riigisektoris töötavate isikute streigiõigust ning selle kaudu isikute õigust ja võimalust võidelda kollektiivselt oma tööalaste õiguste ja huvide eest, on seega väga intensiivselt piiratud.

III KTLS § 21 lõikes 1 sätestatud streigipiirangute lubatavus

7. Nagu ülalpool öeldud, ei ole streigiõigus absoluutne õigus: seda võib piirata kui selleks on legitiimne põhjus ning valitud vahendid on proportsionaalsed.

¹ Riigikohus on lahendis 3-3-1-65-03 öelnud, et põhiõiguse kaitseala sisustamisel tuleb arvestada Eestile siduvate rahvusvaheliste õigusaktidega. Ka streigiõiguse sisustamisel ja selle piirangute hindamisel tuleb seega arvestada välislepingutes sätestatuga ja nende järelevalveorganite poolt öelduga.

² Vt selle kohta Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. § 29 kumm 10.7 – 10.8. Samal seisukohal on nt ka ILO Ühinemisvabaduse Komitee: seisukohad kättesaadavad nt: Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO. 4th edition. Geneva 1996, para 205, 206, 526, 534, 535.

³ Ametnike ühinemisvabadus ja sellest tulenevad õigused on põhiseadusega tagatud ka teistes riikides: Vt nt Saksamaa põhiseaduse artikkel 9 lõige 3 ja Höfling. Grundgesetz. Kommentar. 2003, art 9 äärenr. 111 – 112.

⁴ Edasine analüüs käsitleb avalike teenistujate streigikeeldu ja selle põhiseaduslikkust.

8. KTLS seletuskirjast ei ole võimalik leida KTLS § 21 lõikes 1 toodud streigipiirangute põhjusi. Streigiõiguse alase rahvusvahelise praktikaga⁵ paralleelsele tuues võib riigisektoris töötavate isikute streigipiirangute kehtestamise põhjuseks pidada laiemalt vajadust tagada riigi julgeolek ning riigi ja kohaliku omavalitsuse üldine toimimine: kui kõik riigisektoris töötavad isikud streigiks, oleks tugevalt häiritud riigi ja kohaliku omavalitsuse toimimine ja elanikkonna heaolu. See oleks avalike huvide vastane.

9. Riigi julgeoleku ning riigi ja kohaliku omavalitsuse üldise toimimise ning elanikkonna heaolu tagamist tuleb kindlasti pidada riigisektoris töötavate isikute streigiõiguse piiramise legitiimseks eesmärgiks. Samas saab põhiseaduse valguses lubatavaks pidada üksnes neid streigipiiranguid, mis ei riiva riigisektoris töötavate isikute streigiõigust ülemääraselt.

Järgnevalt tulebki hinnata, kas KTLS § 21 lõikes 1 toodud streigipiirangud kahjustavad ebaproportsionaalselt riigisektoris töötavate isikute streigiõigust või mitte.

10. Siinjuures tõdedes, et streigiõiguse piirangute lubatavuse hindamisel tuleb arvestada ka Eestile siduvate välislepingutega ning välislepingute järelevalveorganite poolt antud seisukohtadega, on alustuseks asjakohane vaadata, millised streigipiirangud on peetud lubatavaks Eestile siduvate rahvusvaheliste lepingute järgi.

11. ILO, mille seisukohtadega arvestavad ka ESH ja ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvahelise pakti järelevalveorganid, on öelnud, et avalikus sektoris töötavate isikute suhtes võib kehtestada streigipiiranguid, kuid piiranguid tuleb kehtestada minimaalses vajalikus määras.⁶

Konkreetselt on ILO ja ka ESH järelevalveorganid pidanud siiski lubatavaks politseinike, kaitseväelaste, kohtutöötajate streigiõiguse keelustamist.⁷ Streigiõigust võib ILO järgi piirata või keelata ka teiste avalikus sektoris töötavate isikute puhul, kuid üksnes siis, kui need isikud teostavad võimu riigi nimel või osutavad elutähtsaid teenuseid. Riigi nimel võimu mitteteostavate ja elutähtsaid teenuseid mitteosutavate avalikus sektoris töötavate isikute puhul on streikimisõiguse keelamine ILO järgi lubamatu.⁸

Ka ESH järelevalveorgan, Euroopa Sotsiaalsete Õiguste Komitee (edaspidi: Komitee) on sõnaselgelt öelnud, et ei pea absoluutset avalikus sektoris töötavate isikute streigikeeldu põhjendatuks. Näiteks ESH alusel esitatud Eesti raportit kommenteerides ütles Komitee: “ESH artikkel G valguses [...] võib piirata avalike teenistujate streigiõigust, sest nad täidavad ülesandeid, mis võivad mõjutada avalikku huvi ja riigi julgeolekut. Samas siiski kõigi avalike teenistujate streigiõiguse täielikku keelamist ei saa pidada ESH-ga kooskõlas olevaks.”⁹

12. Seega on üleüldine avalikus sektoris töötavate isikute streigikeeld nii ILO kui ka ESH järgi lubamatu. ILO ja ESH praktika analüüsimise tulemusel leian, et lubatavaks saab pidada üksnes nende

⁵ Vt selle kohta nt Novitz. T. International and European Protection of the Right to Strike. Oxford University Press, 2003, p 303 - 310

⁶ Vt selle kohta nt ILO kaasus nr 1648 ja 1650 (Peruu); Ühinemisvabaduse komitee 291 aruanne

⁷ Vt selle kohta nt ESH alusel esitatud kollektiivne kaebus: No. 2/1999 European Federation of Employees in Public Services (EUROFEDOP) v. France;

⁸ Vt selle kohta nt ILO kaasus nr 1762 (Tšehhi Vabariik), vt ka Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO. 4th edition. Geneva 1996, para 526, 534, 535.

⁹ Lõpeks pidas Komitee KTLS § 21 lõiget 1 ESH-ga vastuolus olevaks.

avalikus sektoris töötavate isikute streigiõiguse piiramist, kelle tegevus võib oluliselt mõjutada riigi julgeolekut, riigi ja kohaliku omavalitsuse toimimist ja elanikkonna heaolu ning üldjuhul on sellisteks isikuteks riigi nimel võimu teostavad või avalikus sektoris elutähtsaid teenuseid osutavad isikud.

13. Kui vaadata erinevate riikide siseriiklikku praktikat, siis saab sedastada, et enamikes Euroopa riikides tunnustatakse suuremal või vähemal määral avalikus sektoris töötavate isikute streigiõigust.

Nii näiteks on Prantsusmaal üldjuhul lubatud riigisektoris töötavate isikute streigid. Streigiõigust ei ole ainult väga piiratud grupil avalikus sektoris töötavatel inimestel: politseiametnikel, vangivalvuritel, relvajõudude liikmetel, *Companies Republicaines de Securite*'s töötavatel inimestel, magistraatidel ja kohtuametnikel, prefektidel ja abiprefektidel. Riigisektori streigiõigust tunnustatakse näiteks ka Belgias, Tšehhis.¹⁰

14. Arvestades, et Eestis on palju kõneldud Saksamaa streigiregulatsioonist, siis on asjakohane siin lühidalt käsitleda ka seda.

Saksamaal on riigisektoris võimalik töötada kas avalik-õiguslikus suhtes (vastavat töötajat nimetatakse: *Beamte*) või siis eraõiguslikus suhtes (olenevalt töö iseloomust nimetatakse vastavat töötajat kas *Angestellte* või *Arbeiter*). Streigid on keelatud üksnes nendel, kes töötavad avalik-õiguslikus suhtes ehk *Beamte*'na. Samas on streigid lubatud nendel isikutel, kes on tööl eraõigusliku regulatsiooni alusel.¹¹

Beamte streigikeelul on mitmeid põhjusi. Nimelt on Saksamaal põhiseaduse artiklist 33 ja *Beamte* teenistussuhteid reguleerivatest seadustest (nt *Beamtenrechtsrahmengesetz*) tulenevalt *Beamte*'le tagatud muuhulgas väga tugevad sotsiaalsed garantiid, samuti pandud erilised teenistuslikud õigused ja kohustused. Eelnevatel põhjustel, eriti aga just tugevate põhiseadusest tulenevate sotsiaalsete tagatiste tõttu on *Beamte*'l streikimine keelatud.^{12, 13} Ülalöeldu kokkuvõtteks võib öelda, et *Beamte*'lt on streikimisõigus sisuliselt „ära ostetud.“

Minu hinnangul ei saa *Beamte* streigikeeldu üks üheselt ei Eestile ega teistele riikidele näiteks tuua, sest *Beamte* sotsiaalsed tagatised on nii kõrged, et tema streigiõiguse äravõtmine võib sellega olla põhjendatud.

15. Rahvusvahelise streigiõigusregulatsiooni ja teiste riikide siseriikliku praktika pinnal võib väita, et absoluutset riigisektoris töötavate isikute streigikeeldu ei peeta põhjendatuks. Isegi streigiõiguse koha pealt väga ranges riigis Saksamaal on lubatud meie mõistes abiteenistujate streigid.

16. Leian, et absoluutne avalikus sektoris tööd tegevate isikute streigikeeld ei ole põhjendatud ka Eestis. Muuhulgas on see selges vastuolus ILO konventsiooniga nr 87 ja ESH-ga.

¹⁰ Vastavad andmed saadud ILO sotsiaaldialoogi vanemspetsialistilt Youcef Ghellabilt 16.11.2005.

¹¹ Vt selle kohta lähemalt: Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, Verlag C.H. Beck, München 2006. s 134 rn 148 ning s 141 rn 183-185

¹² vt selle kohta lähemalt viide 9 ja Saksamaa põhiseaduse § 33 ning Höfling. Grundgesetz. Kommentar. 2003, art 33

¹³ Oluline on mainida, et Saksamaal ei tunnustata üldjuhul ka *Beamte*'de õigust sõlmida kollektiivlepinguid. Täpsemalt leitakse Saksamaal, et *Beamte*'d ei saa oma teenistustingimusi kujundada kollektiivlepingutega, sest nende teenistustingimused on garanteeritud põhiseaduste ja seadustega. Seetõttu leitakse, et ka streigiõiguse andmine ei ole põhjendatud.

17. Kindlasti ei tohiks streigikeeld laieneda abiteenistujatele. Nagu ülalpool öeldud on streigikeelu kehtestamise eesmärgiks riigi julgeoleku tagamine ning riigi ja kohaliku omavalitsuse toimimise ning elanikkonna heaolu kindlustamine. Isegi kui abiteenistujate streik teataval viisil mõjutaks riigi ja kohaliku omavalitsuse toimimist, elanikkonna heaolu, ei saa see mõjutus, arvestades abiteenistujate töö iseloomu, olla nii oluline, et see kaaluks üles abiteenistujate streigiõiguse täieliku keelamise.

18. Lisaks on mul kahtlus ka absoluutse ametnike streikiskeelu põhiseaduslikkuses. Viimast seetõttu, et Eestis saab ametnikuks olla nii ministriumini kantsler kui Euroopa Liidu kohtulahendeid läbitöötav keskastme spetsialist, nii kohaliku omavalitsuse raamatupidaja kui ka tehnilist tööd tegev spetsialist. On küsitav, kas kõigi nimetatud isikute streikimine mõjutaks oluliselt riigi ja kohaliku omavalitsuse toimimist, elanikkonna heaolu ja riigi julgeolekut.

Minu hinnangul ei omaks näiteks tehnilist tööd tegeva ametniku ja Euroopa Liidu kohtulahendeid analüüsiva spetsialisti streikimine märkimisväärset mõju ei riigi julgeolekule, riigi ja kohaliku omavalitsuse toimimisele ega elanikkonna heaolule. Vaatamata eelnevale on aga ka nendele kehtestatud absoluutne streikiskeeld, mis jätab nad ilma ühest mõjusamast kollektiivsest meetmest, millega oma tööalastele õiguste ja huvide eest seista. Leiangi, et ametnike, kelle streikimine ei mõjutaks oluliselt avalikke huve, streigiõiguse absoluutne piiramine võib olla ülemäärane.

Lõpetuseks

19. Eelneva kokkuvõtteks leian, et KTLS § 21 lõikes 1 sätestatud absoluutne riigisektoris ja kohalikus omavalitsuses töötavate inimeste streigikeeld on vastuolus põhiseaduse ja Eestile siduvate rahvusvaheliste lepingutega.

Palun, et Riigikogu arutaks KTLS § 21 lõikes 1 sätestatud streigikeelde ning viiks need kooskõlla põhiseadusega. Sealjuures palun, et Riigikogu analüüsiks erilise põhjalikkusega, milliste ametnikegruppide streikimisõigust tuleb pidada põhjendatuks ning milliste ametnikegruppide oma mitte. Seda analüüsisid tuleb muuhulgas arvestada, et Eesti avalikus sektoris tööd tegevatel inimestel on tegelikkuses vaja oma õiguste ja huvide eest ise seista.

Austusega

Allar Jõks