



Õiguskantsler

ETTEPANEK nr 18

Tallinn

4. juuli 2012. a.

Toetusstreigist ette teatamine

2012. aasta märtsikuus toimunud streigilaine ajal korraldati kahe peastreigi toetuseks hulgaliselt toetusstreike, sealhulgas elutähtsate teenuste osutajate ettevõtetes. Sellega seoses tõusis taas päevakorrale streigiregulatsiooni põhiseaduspärasuse küsimus, mistõttu analüüsisin Eesti Vabariigi põhiseaduse § 139 lg 1 ning õiguskantsleri seaduse § 1 lg 1 alusel põhiseaduslikkuse järelevalve korras kollektiivse töötüli lahendamise seaduses sätestatud toetusstreikide regulatsiooni kooskõla põhiseadusega. Analüüsi tulemusel leian, et

kolmepäevane toetusstreikidest etteteatamise tähtaeg ei ole kooskõlas põhiseadusega.

Sellisel seisukohal olen põhjusel, et toetusstreigist etteteatamise tähtaeg on ilmselgelt liiga lühike selleks, et ettevõtjad, sh elutähtsate teenuste osutajad (nt vee-, gaasi-, jäätme-, elektri-ettevõtjad), suudaksid oma tööd hädavajalikus mahus ümber korraldada (nt teavitada oma ettevõttes toimuvast toetusstreigist Eestis ja välismaal asuvaid lepingupartnereid ja avalikkust). Kehtiva kolmepäevase toetusstreigist etteteatamistähtaja juures on reaalne oht, et nii ettevõtja kui ka riik ja elanikkond üldisemalt kannatavad toetusstreigi korraldamise tõttu ülemäärast kahju. Arvestades, et toetusstreigi eesmärk pole otseselt selles osalejate huvide ja õiguste kaitse, ei muudaks kolmepäevasest etteteatamistähtajast pikem toetusstreigist etteteatamise tähtaeg toetusstreigi mõjusust, küll aga aitaks tagada, et Eesti elanikkond ei jääks toetusstreigi toimumise tõttu nt vee ja elektrita ning ettevõtja saaks pärast toetusstreigi toimumist ettevõtlusega edasi tegeleda.

Seepärast teen Riigikogule, tuginedes Eesti Vabariigi põhiseaduse § 142 lõikele 1 ning õiguskantsleri seaduse §-le 17 ettepaneku viia kollektiivse töötüli lahendamise seaduse § 18 lg 3 kooskõlla põhiseaduse §-dega 13, 14, 19 ja 31 koostoimes §-ga 11.

Järgnevalt selgitan oma seisukohta pikemalt. Selleks kirjeldan kõigepealt ettepaneku tegemise asjaolusid (I), seejärel toon välja vaidlusaluse sätte (II) ning pärast seda esitan õigusliku põhistuse (III).

I Asjaolud ja menetluse käik

1. Alates kollektiivse töötüli lahendamise seaduse (edaspidi KTTLS) jõustumisest 07.06.1993 on hoiatus- ja toetusstreikide regulatsioon püsinud muutumatuna. KTTLS § 18 lõigete 2 ja 3 järgi

võib streigis osalevate töötajate toetuseks korraldada toetusstreike, millest tuleb tööandjale, tööandjate liidule või ühingule ja kohalikule omavalitsusele teatada kirjalikult kolm päeva ette. Kollektiivse töötüli lahendamise seaduse seletuskiri ei täpsusta, mis eesmärgil kehtestati toetusstreigi korraldamist võimaldavad õigusnormid ega selgita kolmepäevase etteteatamistähtaja määramise tagamaid.

2. Eesti Tööandjate Keskliit pöördus 28.09.2004 toonase õiguskantsleri poole palvega kontrollida toetusstreikide regulatsiooni vastavust põhiseadusele. Menetluse tulemusena esitas õiguskantsler 31.12.2004 Sotsiaalministeeriumile märgukirja, milles leidis, et KTTLS § 18 lõikes 3 sätestatud toetusstreikidest etteteatamise kolmepäevane tähtaeg riivab ebaproportsionaalselt Eesti Vabariigi põhiseaduse (edaspidi PS) §-s 31 ette nähtud ettevõtlusvabadust. Täpsemalt jõudis toonane õiguskantsler järeldusele, et toetusstreikide eesmärki oleks võimalik saavutada ettevõtlusvabadust vähem kahjustades, kui toetusstreikidest etteteatamise tähtaeg oleks pikem. Sellisele järeldusele jõudis ta peaaegselt seepärast, et

- toetusstreikidega tekitatakse majanduslikku kahju peastreigis mitteosalevale tööandjale
- lihtsa seadusereservatsiooniga streigiõiguse piiramine on lubatav põhiseadusega mittevastuolus oleval eesmärgil
- pikema kui kolmepäevase etteteatamistähtaja kehtestamine ei muuda toetusstreigi korraldamist sisuliselt võimatuks.

3. Toonane õiguskantsler palus 31.12.2004 sotsiaalministril kohe algatada toetusstreikide põhiseadusega kooskõlla viimise menetlus.¹

4. Sotsiaalministeerium töötas seepeale välja KTTLS muutmise seaduse eelnõu.² Selle ettevalmistamisel saavutati riigi ning sotsiaalpartnerite esindajate vahel sisuline kooskõla toetusstreikide etteteatamistähtaja pikendamises ühe nädalani.³

5. Sotsiaalminister esitas eelnõu Vabariigi Valitsuse 30.03.2006 istungile, kus võeti vastu ühehäälneline otsus seda mitte arutada.⁴ Pärast seda pole toetusstreikide regulatsiooni seadusandja täiendavalt käsitletud.

II Vaidlusalune õigusnorm

6. KTTLS § 18 sätestab:

„§ 18. Hoiatus- ja toetusstreigid

[---]

(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.“

¹ Õiguskantsleri 31.12.2004 märgukiri Sotsiaalministeeriumile nr 6-8/1428.

² Kätesaadav eelnõude infosüsteemis: <http://eelvoud.valitsus.ee>.

³ Nimetatud eelnõu kooskõlastusringil ei nõustunud EAKL toetusstreikide kestvuse muutmise, kuid nõustus ühenädalase etteteatamistähtaja kehtestamisega kolmepäevastele toetusstreikidele – EAKL 30.05.2005 arvamus kollektiivse töötüli lahendamise seaduse ja kollektiivlepingu seaduse muutmise seaduse eelnõule nr 1-12/88.2.

⁴ Sotsiaalministeeriumi koostatud kollektiivse töötüli lahendamise seaduse ja kollektiivlepingu seaduse muutmise seaduse eelnõu, kätesaadav arvutivõrgus: <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/86d5f7be-8e83-4b0f-9e81-c2d143b52a0d>. Vabariigi Valitsuse 30.03.2006 istungi protokoll. Kätesaadav: <https://viis.rk.ee/evalitsus.php>.

III Hinnang

Streigiõiguse sisu põhiseaduses

7. Streigiõigus on sätestatud PS § 29 lõikes 5, mille järgi võivad töötajate ühingud ja liidud seista oma õiguste ja seaduslike huvide eest vahenditega, mida seadus ei keela. Seega on põhiseaduse kaitse all töötajate streigid osas, milles nende eesmärgiks on otseselt või kaudselt töötajate oma õiguste ja huvide kaitse.⁵ Oma õiguste ja huvide kaitseks on töötajatel põhiseaduse järgi sisuliselt lubatud töötamise katkestamise näol avaldada tööandjale majanduslikku survet ja sedakaudu mõjutada tööandjat täitma nende vahel sõlmitud lepingut või nõustuma enda väljapakutud töötingimustega.

8. Streigiga takistatakse ühelt poolt ettevõtte eesmärgipärast toimimist ja tekitatakse tööandjale majanduslikku kahju. Teiselt poolt võidakse aga streigiga siis, kui streik toimub elanike ja majanduse esmavajadusi rahuldavates ettevõtetes (elutähtsate teenuste osutajate juures), mõjutada riigi toimimist ning elanikkonda üldisemalt.

9. Et streigist mõjutatud isikute põhiõigusi ja –vabadusi streikijad ülemääraselt ei riivaks ning riigi toimimine poleks ohustatud, tuleb seadusandjal nähtuvalt PS § 29 lõikest 5 kehtestada streigiõiguse kasutamise tingimused ja kord. Asjaomase regulatsiooni loomisel peab seadusandja tulenevalt PS §-dest 13, 14 ja 19 tagama, et streikimisega lubatud teiste põhiõiguste ja –vabaduste, sh PS §-s 31 sätestatud ettevõtlusvabaduse, riive oleks võrreldes streikimisega taotletava eesmärgiga PS § 11 mõttes proportsionaalne. Teisisõnu peab seadusandja PS § 29 lg 5 alusel streigiõiguse kasutamise tingimuste ja korra kehtestamisel leidma põhiõiguste vahel mõistliku tasakaalu.⁶ Seda nii, et põhiõiguste ja –vabaduste kaitse poleks mitte teoreetiline ja illusoorne, vaid praktiline ja tõhus.⁷

Streigiõigus kollektiivse töötüli lahendamise seaduses

10. Kollektiivse töötüli lahendamise seadusega luuakse menetlusreeglid töötajate oma õiguste ja huvide tagamiseks suunatud streikide läbiviimiseks (edaspidi *peastreigid*). Lisaks sätestavad KTTLS § 18 lõiked 2 ja 3 reeglid peastreigi toetamise eesmärgil läbiviidavatele toetusstreikidele. Toetusstreikide mõistet ning sisu ei ole seadusandja täpsemalt reguleerinud, sh pole seadusandja andnud täpsemaid juhiseid selle mõiste sisustamiseks. Küll aga saab KTTLS § 18 lõikest 2 tuletada, et toetusstreik on kollektiivne aktsioon streigis osalevate töötajate nõudmiste ehk peastreigi toetuseks. KTTLS § 18 lg 2 põhjal saab järeldada, et toetusstreik pole enamasti otseselt suunatud oma tööandja vastu⁸ ning streigist ei tõuse toetusstreikijatele otsest kasu. Eelnev tähendab muu hulgas, et seadusandja on toetusstreike lubanud korraldada ajal, mil toetusstreikijad on kohustatud oma tööandjaga pidama töörahu.

11. Seega erinevad toetusstreigid oluliselt traditsioonilistest streikidest, sest

- need ei ole üldjuhul otseselt seotud toetusstreikijate enda huvidega

⁵ Õiguskantsleri 31.12.2004 märgukiri Sotsiaalministeeriumile nr 6-8/1428, p 24.

⁶ Euroopa Inimõiguste Kohtu 19.06.2001 lahend asjas Kreuz vs Poola, p 57.

⁷ RKPJKo 14.04.2003, nr 3-4-1-4-03, p 17.

⁸ Välja arvatud juhul, kui toetatakse sama tööandja/tööandjate grupi teise töötajate grupi streike. Samaaegselt toimub toetusstreigiga aga alati oma tööandja mõjutamine (vt täpsemalt õiguskantsleri 2004. a Sotsiaalministeeriumile saadetud märgukirjast).

- toetusstreigid võivad toimuda töörahu kehtimise ajal
- nende eesmärgiks võib olla üksnes solidaarsuse näitamine või väga kaudselt toetusstreikijate oma huvidele kaasaaitamine

Toetusstreikide lubatavus põhiseaduse ja rahvusvahelise õiguse järgi

12. Sätestades KTTL § 18 lõigetes 2 ja 3 toetusstreigi korraldamise tingimused ja korra, on Eesti seadusandja teinud õiguspoliitilise otsuse ning taganud streigiõiguse põhiseaduses ja Eestile siduvatest rahvusvahelistes lepingutes⁹ nõutust laiemalt.

13. Täiendavate streigiliikide lubamine on kooskõlas Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni konventsiooniga nr 87, mille järgi streigi korraldamise eesmärgiks ei pea olema ainult kollektiivlepingust tõusetuvate küsimuste lahendamine.¹⁰ Puutuvalt toetusstreiki on Rahvusvaheline Tööorganisatsioon korduvalt väljendanud oma igakülgset toetust, leides, et töötajatel peab olema õigus korraldada peastreigi toetuseks streike.¹¹ Teisalt on ta aga leidnud, et toetusstreike tuleb teatud osas käsitleda peastreikidest erinevalt ning aktsepteeritav on kitsendavate lisatingimuste esitamine, mis õigustaksid seda tüüpi streigiõiguse tekkimist.¹²

14. Kuigi seadusandja võib streigiõiguse põhiseaduses nõutust laiemalt tagada, on ta selle tegemisel¹³ seotud põhiseaduse ja rahvusvahelise õiguse nõuetega. Seepärast peab ta streigiõiguse laiendamisel sarnaselt PS § 29 lõike 5 kaitsealas oleva streigiõigusega ühelt poolt arvestama teiste põhiõiguste ja –vabadustega ning tagama neid riivates proportsionaalsuse põhimõtte järgimise. Teiselt poolt peab ta aga tegutsema selle nimel, et lubatava streigi läbiviimise õigus muutuks näilikuks ehk seatud piirangute tõttu sisuliselt realiseerimatuks.

Toetusstreikide regulatsiooni põhiseaduspärasus

15. Nagu öeldud, siis toetusstreikide puhul töötüli töötajate ja tööandja vahel ei eksisteeri ning streikijad ei seisa otseselt enda huvid eest. Streikimise tulemusel võib aga sarnaselt peastreigiga tekitada toetusstreigi läbiviimine tööandjale ettenägematut majanduslikku kahju. Erinevalt peastreigist ei pruugi aga toetusstreigist osalejate tööandjal olla võimalik olukorra lahendamisesse sekkuda. Teoreetiliselt saaks ta küll peastreigi tööandjat survestada, ent majandusliku seose puudumisel (nt ei kuulu samasse kontserni, pole peastreigiga hõlmatud ettevõtte lepingupartner) pole see tõenäoliselt tulemuslik. Seepärast tuleb toetusstreigi puhul tööandjal arvestada majandusliku kahjuga (nt ära jäänud tarnetest, lepingurikkumisest tingitud lepingu lõpetamisel tekkiv jms kahju).

⁹ Kõige ulatuslikumalt on töötajate ühinemisõigust ning sellest tulenevat õigust kasutada kollektiivseid meetmeid oma õiguste ja huvide kaitsmiseks tunnustatud Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni konventsioonides nr 87 ühinemisvabaduse ja organiseerumisõiguse kaitse ning konventsioonis nr 98 kollektiivläbirääkimiste korraldamise ja pidamise kaitse õiguse kohta. Paljude teiste rahvusvaheliste õigusaktide järelevalveorganid kasutavad vajadusel ning asjakohases ulatuses Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni konventsioone ning nende järelevalveorganite selgitusi töötajate ühinemisõiguse ja sellest tulenevate õiguste sisustamisel. Nt on Euroopa Inimõiguste Kohus kasutanud tõlgendusabina Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni konventsioone oma 02.07.2002 lahendis *Wilson jt vs Ühendkuningriik* ja 12.11.2008 otsuses *Demir ja Baykara vs Türgi*.

¹⁰ Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO. 5th edition. Geneva 2006, p 531.

¹¹ Samas, p 534.

¹² ILO General Survey: Freedom of association and collective bargaining: the right to strike. 1994, p 168.

¹³ Streigi liikidena saab lisaks pea- ning toetusstreikidele veel välja tuua poliitilised streigid, *go-slow* töötamise, piketid, blokaadi ja boikoti.

16. Tööandja ainsaks reaalseks võimaluseks toetusstreigiga kaasnevate majanduslike kahjude vähendamisel on ettevõtte töö ümberkorraldamine, tarnijate, tarbijate ning teiste lepingupartnerite teavitamine ja läbirääkimised jms. Toetusstreikijate tööandja ei saa ette arvestada streigi tekkimise võimalusega, mistõttu on see tema jaoks plaaniväline ning potentsiaalselt aja- ja rahamahukas¹⁴ tegevus. Nimelt kui peastreigi õiguspärasuse eelduseks olevates läbirääkimistes osaleb tööandja (KTTLS § 13), kes saab seetõttu mõistlikult arvestada streigi toimumise teoreetilise võimalikkusega, siis ettevõttes, kus kollektiivset töötüli pole, on ettevõtjal väga keeruline toetusstreigi toimumist ette näha ja end tööseisakust tekkida võiva majandusliku kahju vastu kaitsma asuda. Seepärast on oluline, et ettevõtja saaks oma ettevõttes toetusstreigi toimumisest piisavalt vara teada ning saaks selle teabe varal teha vajalikud ümberkorraldused, teavitada oma partnereid ja vajadusel avalikkust.

17. KTTLS § 18 lg 3 järgi peab toetusstreigi korraldaja toetusstreigist teatama tööandjale, tööandjate ühingule või liidule ja kohalikule omavalitsusele kirjalikult ette kolm päeva. Seejuures pole tööandjal toetusstreigi ärahoidmiseks õigust pöörduda riikliku lepitaja poole. Riikliku lepitaja poole saaks tööandja KTTLS § 21 lg 3 järgi pöörduda vaid siis, kui streik võib ohustada tõsiselt riigi ja ühiskonna normaalset eksisteerimist ehk selleks, et tagada elutähtsate teenuste osutajate ettevõtetes hädavajalik tootmismahut.

18. Kolmepäevane etteteatamisaeg seab ettevõtja raskesse olukorda. Seda põhjusel, et nii lühikese etteteatamistähtaaja puhul ei ole tööandjal ja tema lepingupartneritel tegelikku võimalust oma kahjusid töö ümberkorraldamise jms teel mõistlikult minimeerida. Eriti veel olukorras, kus tööandja ei pruugi alati olla valmistunud enda ettevõttes streigi toimumiseks.¹⁵ Ettevõtja ei pea mõistlikult eeldama, et streigi läbiviimine ühe tööandja juures võiks tõenäoliselt mõjutada erinevate valdkondade ettevõtete tegevust üle Eesti. Näiteks ei saa IT-teenuseid pakkuv ettevõtte mõistlikult ette näha, et streik laevatehases võiks kaasa tuua toetusstreigi toimumise tema ettevõttes. Elutähtsate teenuste osutamise korral pole aga mõeldav, et nii lühikese aja jooksul suudaksid pooled, sh riikliku lepitaja vahendusel, hädavajalikus tootmismahus kokkuleppe saavutada. Seda enam, et arusaadavalt tuleb elutähtsa teenuse osutajal samaaegselt tegeleda talle toetusstreigiga põhjustatava majandusliku kahju vähendamisega.¹⁶

19. Seda, et riikliku lepitaja vahendusel elutähtsa teenuse hädavajaliku mahu tagamine osutus sisuliselt võimatuks, joonistus hästi välja 2012. a märtsikuus Narva Elektriijaamade puhul, kus ettevõtjal jäi enda, elanikkonna ja riigi huvi tagamisel ainsaks arvestatavaks käitumisvõimaluseks kohtusse pöörduda.¹⁷ Kuna kohtul puudub aga nii lühikese etteteatamistähtaaja juures sisuline võimalus asi läbi vaadata ning otsustada toetusstreigi seaduslikkuse ja teenuste miinimummahu suuruse üle, ei jäänud kohtul muud üle, kui toetusstreik esialgse õiguskaitse korras faktiliselt ära keelata. Seega ei pruugi elutähtsate teenuste osutajate juures töötajad saada realiseerida neile seadusega antud õigust korraldada toetusstreik. Kui aga ettevõtja ei pöördu kohtusse ja püüab

¹⁴ Töötajate ühinemine oma huvide tagamiseks leiab aset pigem keskmistes ja suuremates ettevõtetes, kus ärisuhete võrgustik on üldjuhul mitmetahulisem.

¹⁵ Toetusstreik mõjutab tööandjat, kes ei ole töötajatega otseses vaidluses. Näiteks võib tootjaid mõjutada olukord, kus tarnija ei suuda streigist tulenevalt tähtaegselt tarnida vajalikku toorainet, mistõttu kannatab streigiga mitteseotud ettevõtte toodang. Lisaks võib toetusstreik mõjuda kahjustavalt tööandjale, kellel puudub igasugune võimalus peastreigis osaleva tööandja mõjutamiseks. - Novitz, T. International and European Protection of the Right to Strike, lk 76.

¹⁶ Nt Eesti oludega mittekursis oleva välismaiste elektritarbijate teavitamine.

¹⁷ Viru maakohus tegi Narva Elektriijaamade puhul ühe päevaga määruse, millega lubas küll streigi, kuid keelas tootmismahutu vähendada. Samuti pöördusid Eesti Raudtee tütarettevõtted Harju Maakohutusse hagi tagamiseks ning toetusstreikide keelamiseks. – „Narva Elektriijaamad pöördusid streigi küsimuses kohtusse“, BNS, kättesaadav: <http://www.bns.ee/topic/638/news/41735649>.

kolme päeva jooksul sõlmida riikliku lepitaja vahendusel toetusstreikijatega kokkuleppe, on üsna tõenäoline, et kokkulepet poolte vahel ei saavutata. Jättes kõrvale asjaolu, et Vabariigi Valitsus pole kehtestanud elutähtsate teenuste osutajate loetelu, on kokkuleppe sõlmimine ebatõenäoline juba ainuüksi põhjusel, et riiklikul lepitajal endal puudub vajalik erialane teave, et selgitada välja asja otsustamiseks vajalikud asjaolud ja hinnata, millises mahus peaks teenuste osutamine jätkuma, mistõttu tuleb tal vältimatult kaasata asja otsustamisesse selle valdkonna ekspert. Samal ajal tuleb riiklikul lepitajal tegeleda peastreigi küsimustega. Kokkuleppe puudumise tõttu toetusstreigi toimumise ajal ei pruugi aga elutähtsate teenuste osutajad olla suutelised tagama teenuste hädavajalikkude tootmistahtu. Seetõttu võib tekkida lubamatult kõrge oht riigi toimimisele ja elanikkonnale üldisemalt.

20. Ometi ei väheneks ka pikema toetusstreigist etteteatamistähtaja puhul toetusstreigi mõjus. Nimelt ei ole toetusstreigi läbiviimise eesmärk oma tööandjale suure kahju tekitamine või riigi toimimise ja elanikkonna kahjustamine. Toetusstreigi eesmärgiks on toetuse näitamine peastreigis osalejatele ning nende tööandjale täiendava mõju avaldamine. Arvestada tuleb, et toetusstreikijate ettevõttes töötüli ei ole, s.t vastuolu töötajatega puudub. Toetusstreigi mõjus väljendub selle korraldamisega, mistõttu ei vähene see juhul, kui töötajatel on võimalik õiguspärane toetusstreik läbi viia, teatades sellest pikemalt ette. Kui avalikkus ning tööandjad saavad toetusstreigi toimumisest varem teada, võib toetusstreigi toimumine evida laiemat kõlapinda ning selle mõjus isegi suurened. Nii võib toetusstreikidest pikema etteteatamistähtaja kehtestamine anda toetusstreikijate tööandjale suurema võimaluse läbimõeldumalt leida viise peastreigi tööandjale mõju avaldamiseks.

21. Arvestades, et toetusstreigi korraldajatel piisab üksnes streigist etteteatamisest, kuid tööandja peab asuma oma tegevust aktiivselt ümber korraldama, ei ole niivõrd lühikese etteteatamistähtajaga kaasnevad õigused ja kohustused omavahel mõistlikus tasakaalus. Seda enam, et kehtiva õiguse järgi on peastreigi tööandja (ettevõttes, kus on töötüli) võrreldes toetusstreikijate tööandjaga (ettevõttes, kus töötüli pole) oma majanduslike kahjude piiramisel seatud oluliselt soodsamasse positsiooni: peastreigist tuleb ette teatada vähemalt kaks nädalat.

22. Eeltoodust tulenevalt olen seisukohal, et KTTLS § 18 lõikes 3 sätestatud toetusstreikidest etteteatamise kolmepäevane tähtaeg on eaproportsionaalne ning ei ole kooskõlas PS §-dega 13, 14, 19, 31 ning PS §-ga 11 nende koostoimes.

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder