

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Eraõiguse osakond

Lia Vlasjuk

STREIGIÕIGUS: ILO JA EUROOPA NÕUKOGU SOTSIAALHARTA
Magistritöö

Juhendaja:
dr iur Gaabriel Tavits

Tallinn
2025

SISUKORD

SISSEJUHATUS.....	4
1. KOLLEKTIIVNE TÖÖTÜLI.....	10
1.1 Huvikonflikt.....	13
1.2 Õiguskonflikt.....	17
1.3. Kollektiivse töötüli viisid.....	19
1.3.1 Töösulg.....	19
1.3.2 Streik.....	21
1.4 Streigi liigid.....	23
1.4.1 Hoiatusstreik.....	23
1.4.2 Toetusstreik.....	25
1.4.3 Poliitiline streik.....	30
2. STREIK RAHVUSVAHELISES ÕIGUSES.....	36
2.1 ILO konventsioonid.....	36
2.2 Euroopa sotsiaalharta.....	41
2.3 Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon.....	44
2.4 Euroopa Liidu põhiõiguste harta.....	46
2.5 Euroopa Liidu miinimumpalga direktiiv.....	48
3. STREIGI NÕUDED.....	50
3.1 Streigi eesmärk.....	50
3.2 Kollektiivläbirääkimised.....	53
3.3 Streigi piirangud.....	56
3.3.1 Ametnike streigikeeld.....	56
3.3.2 Hädavajalikud teenused ja miinimumteenus.....	60
3.3.3 Töötasu säilitamine streigi ajal.....	65
KOKKUVÕTE.....	68
SUMMARY: RIGHT TO STRIKE: ILO AND EUROPEAN SOCIAL CHARTER.....	72
KASUTATUD KIRJANDUS.....	75
KASUTATUD ÕIGUSAKTID.....	80
Eesti õigusaktid.....	80
Kasutatud kohtupraktika.....	81
Euroopa Liidu õigusaktid.....	81
ILO õigusaktid.....	81

LÜHENDID 82

SISSEJUHATUS

Tööõiguse keskne eesmärk on kaitsta töötajaid, saavutades huvide tasakaal töötajate ja tööandja vahel.¹ Tööl käimine moodustab enamike inimeste elust väga suure osa, mistõttu on oluline, et töökeskkond oleks inimestele rahuldust pakkuv ning tagaks nende väärikuse ja heaolu. Vaidlust ei tekita asjaolu, et tööandja on töösuhtes alati tugevam pool – tema määrata on töötingimused, palk ja muud olulised tööga seotud aspektid. Samas peab ka töötaja nende tingimustega nõustuma, sest töösuhe põhineb vastastikusel kokkuleppel. Selleks, et vältida tööandja ülekaalu ja kaitsta töötajate huve, on töötajatele ette nähtud õigus streikida. Streigiõigus on oluline vahend töösuhte võimutasakaalu hoidmisel, võimaldades töötajatel ühiselt seista oma õiguste ja paremate töötingimuste eest.

Streik on üks tuntumaid viise, kuidas töötajad saavad oma rahulolematust väljendada ja oma huvide eest seista. Streik on töö katkestus eesmärgiga mõjutada tööandjat või juhtkonda mingi otsuse või muudatuse tegemisel. Streigiõigus on oluline osa töötajate õigustest, kuna see annab neile võimaluse oma ühiseid huve kaitsta ja oma häält kuuldavaks teha olukordades, kus läbirääkimised tööandjaga ei ole soovitud tulemusi andnud.

Samas on streik alati seotud ka laiemate mõjudega – see mõjutab ettevõtte tegevust, avalikkust ja vahel ka kogu ühiskonda. Seetõttu on streigiõigus tasakaalu küsimus: ühelt poolt tuleb kaitsta töötajate võimalust tegutseda ühise eesmärgi nimel, teisalt tuleb arvestada ka teiste osapoolte huve ja ühiskonna toimimist. Kuigi streiki nähakse sageli kui viimast abinõu, võib see olla oluline tööriist võrdsema ja õiglasema töösuhte saavutamisel.

Streigiõigus on üks töötajate kollektiivsete õiguste vorme, mida rahvusvahelisel tasandil on tunnustanud nii Rahvusvaheline Tööorganisatsioon (ILO²) kui ka Euroopa Sotsiaalharta.³

ILO konventsioonidest leiab streigiõiguse kaudse tunnustuse eelkõige konventsiooni nr 87⁴ kaudu, mis käsitleb ühinemisvabadust ja õigust ametiühingute moodustamisele. Lisaks on streigiõiguse rakendamisel olulised ILO konventsioonid nr 98⁵ ja 154⁶, millest konventsioon nr

¹ Labour law. Federal Ministry of Labour and Social Affairs 08.03.2023. Arvutivõrgus: <https://www.bmas.de/EN/Labour/Labour-Law/labour-law-art.html> (03.03.2024).

² International Labour Organization.

³ Blanpain R., Colucci M., Hendrickx F. Kollektiivse tööõiguse teatud küsimuste õiguslik analüüs: streik. Lõpparuanne. Belgia 2011, p 15. Arvutivõrgus: https://mkm.ee/sites/default/files/documents/2023-07/kollektiivse_tooiguse_teatud_kusimuste_oiguslik_analuus_-streik.pdf.

⁴ ILO C87. Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948.

⁵ ILO C098. Right to Organise and Collective Bargaining Convention. 1949

⁶ ILO C154. Collective Bargaining Convention. 1981.

98 kaitseb organiseerumis- ja kollektiivset läbirääkimisõigust ja konventsioon nr 154, mis reguleerib kollektiivsete läbirääkimiste edendamist tööandjate ja töötajate vahel.

Kuigi konventsioonides streiki otsesõnu ei mainita, on ILO järelevalveorganid tõlgendanud streigiõigust kui ühte ühinemisõiguse praktilist ja lahutamatu osa.² ILO peab streiki demokraatliku ja õiglase tööõigussüsteemi lahutamatuks osaks, võimaldades töötajatel väljendada kollektiivset vastuseisu töötingimuste või tööandjapoolsete rikkumiste vastu.³ Konventsioone nr 87 ja 98 võib pidada üheks enim ratifitseeritud ILO konventsioonideks,⁷ mille on ratifitseerinud ka Eesti.⁸

Euroopa Sotsiaalharta artikli 6 lõike 4 kohaselt on töötajatel ja tööandjatel õigus kollektiivmeetmetele, sealhulgas streikimisele, kui kollektiivläbirääkimised ei too soovitud tulemust. See säte rõhutab streigiõiguse olulisust töötingimuste parandamise ja töötajate huvide kaitsmise vahendina.

Kollektiivläbirääkimised ja streigiõigus moodustavad ühtse ja omavahel seotud osa töötajate kollektiivsetest õigustest, mille eesmärk on tagada töötajatele võimalus oma töötingimusi mõjutada ning huve kaitsta.⁹ Kollektiivläbirääkimised on peamine mehhanism, mille kaudu töötajad ja tööandjad püüavad rahumeelselt kokkuleppele jõuda töösuhte tingimustes. Streik on läbirääkimiste ebaõnnestumisel töötajate viimane abinõu/survemeede, et saavutada tööandjapoolsed järeleandmised töötajate poolt esitatud nõudmiste osas. Streigiõiguse olemasolu on kollektiivläbirääkimiste edukaks toimimiseks vältimatult vajalik, kuna see annab töötajatele reaalse võimaluse mõjutada läbirääkimiste kulgu ja tulemusi, ennetades ühepoolset tööandjate poolt dikteeritud töötingimusi.

Rahvusvahelisel tasandil on streigiõigus tunnustatud kui üks olulisemaid inimõigusi ja tööõiguse põhimõtteid.¹⁰ Streigiõigus on vajalik, see on viimane abinõu töötajale, kuid mõnikord enda õiguste kaitsmiseks, streikimine tagab parema tasakaalu töötaja ja tööandja

⁷ International Labour Office. Giving globalization a human face, lk 18, p 52. Arvutivõrgus: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_174846.pdf (28.04.2024).

⁸ Mõnede Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (ILO) konventsioonide ratifitseerimise seadus. – RT II 1993, 26, 76.

⁹ Waas, B. Strike as a Fundamental Right of the Workers and its Risks of Conflicting with other Fundamental Rights of the Citizens. XX World Congress, Santiago de Chile, September 2012, General Report III. Saksamaa, lk 1. Arvutivõrgus: <https://www.islssl.org/wp-content/uploads/2013/01/Strike-Waas.pdf> (26.04.2025).

¹⁰ Eurofound. Right to strike. Arvutivõrgus: <https://www.eurofound.europa.eu/en/european-industrial-relations-dictionary/right-strike>. (28.04.2024).

võimu vahel.¹¹ Streigiõiguse realiseerimise kaudu on võimalik töötajatel parandada oma töö- ja palgatingimusi.

Streigiõiguse olulise üle arutati Eestis juba esimese põhiseaduse koostamise ajal, 1920 aastal. Kuigi alguses ei leitud üksmeelt selle eraldi sätestamise vajalikkuses, toodi aruteludes esile vajadus selguse järele, kuna varasemad juhtumid, näiteks mõisatöölise või raudteelaste streigid, olid tekitanud juriidilisi vaidlusi. Erinevad ettepanekud põrkusid poliitilistele eriarvamustele, sealhulgas täielik streigivabaduse sätestamine või selle piiramine julgeolekukaalutlustel. Lõpuks kinnitati streigiõigus 1920. aasta põhiseaduses koos koosoleku- ja ühinemisvabadusega, sätestades, et seda õigust võib piirata vaid avaliku julgeoleku huvides.¹²

Tänaseks on Eesti õigussüsteemis streigiõiguse aluspõhimõtte sätestatud Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS)¹³ § 29 lõikes 5, mis sätestab, et töötajate ja tööandjate ühingutesse ja liitudesse kuulumine on vaba ning nende ühingud ja liidud võivad oma õiguste ja seaduslike huvide eest seista vahenditega, mida seadus ei keela, ning et streigiõiguse kasutamise tingimused ja korra sätestab seadus. Kuigi põhiseadus ei defineeri streiki ega anna selle sisu, loob ta õigusliku raamistiku, mille sisustamine on jäetud tööõiguse seadustele ja rahvusvahelistele normidele.

Lisaks põhiseadusele võib streigiõiguse regulatsioone leida Eestis kollektiivse töötüli lahendamise seaduses (KTTLS),¹⁴ mis defineerib kollektiivset töötüli kui lahkavumust 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. Streik KTTLS-is¹⁵ sõnastatud kui töökatkestus, mis toimub töötajate või töötajate ühingu või liidu algatusel, saavutamaks tööandjalt või tööandjate ühingult või liidult järeleandmisi seaduslikes tööalastes nõudmistes.

Ühinemisvabaduse komitee (CFA)¹⁶ on alates 1952. aastast rõhutanud streigiõiguse olulisust ning kehtestanud selle aluseks olevad põhiprintsiibid. Komitee on selgitanud, et streik on õigus,

¹¹ Waas, B, lk 2.

¹² Vallikivi, H. Põhiõiguste peatükk Eesti 1920. aasta põhiseaduses. *Juridica*. Riigiõiguse aastaraamat 2020, lk 54-55.

¹³ Eesti Vabariigi põhiseadus. RT I, 15.05.2015, 2.

¹⁴ Kollektiivse töötüli lahendamise seadus. – RT I, 30.06.2023, 31.

¹⁵ KTTLS - RT I, 15.05.2015, 2 - § 2 lg 1 ja 2.

¹⁶ Committee on Freedom of Association.

mitte lihtsalt sotsiaalne akt, ning tunnistanud töötajate ja nende organisatsioonide õigust streike korraldada.¹⁷

Vaatamata selle õiguse niivõrd ulatuslikule tunnustusele, toimub Eestis streike väga vähe.¹⁸ Eestis on erinevaid paindlikke tööviise, kuid see ei soodusta kollektiivläbirääkimisi ega tööturu osapoolte vahelist suhtlust. Ametiühingutesse kuuluvate töötajate arv on madal ning kollektiivlepinguid sõlmitakse vähe.¹⁹ Seetõttu töötajad ei osale sageli otsustusprotsessides, mis tähendab, et neil on vähem võimalusi oma töötingimusi ja tööelu mõjutada ning tööturu osapoolte omavaheline suhtlus on nõrgem.

Aastatel 2023²⁰ ja 2024²¹ toimunud õpetajate streigid Eestis kujutasid endast õpetajate väljendust rahulolematusest seoses nende töötingimuste, palga ja haridussüsteemi üldise olukorraga.²² Need streigid tõid esile mitmeid probleeme, sealhulgas õpetajate madalad palgad, suured töökoormused, ebapiisavad ressursid koolides ning näitasid üldist ebakindlust haridusvaldkonnas.

Käesoleva magistritöö eesmärk on uurida kollektiivsete töötulide vorme, keskenduses streigiõigusele ja seejuures vastata küsimusele, kas Eesti ja Euroopa Liidu õigusaktide sätted tagavad selged juhised töötulide defineerimiseks ning kas Eestis hetkel kehtiv kollektiivsete töötulide õiguslik reguleerimine on vastavuses rahvusvaheliste normidega.

Magistritöö on jagatud kolmeks peatükiks, millest esimeses peatükis kirjeldatakse lühidalt kollektiivse töötüli olemust, selle tekkimist ja tülide vorme. Kuna streik on kollektiivse töötüli lahendamise üks võimalusi, siis on töö autor pidanud oluliseks avada kollektiivse töötüli üldise olemuse, mida autor on teinud läbi teoreetilise ja analüüsiva meetodi, toetudes Eesti ja rahvusvahelisele seadusandlusele ning nende tõlgendustele. Töös uuritakse lühidalt kollektiivse töösuhte olemust, kuid pikemalt seda ei analüüsita, kuivõrd see oleks eraldi

¹⁷ Gernigon, B, Odero, A., and Guido, H. ILO principles concerning the right to strike. ILO, 2000, lk 11. Arvutivõrgus: <http://ilo.ch/public/english/revue/download/pdf/gernigon.pdf> (21.04.2024).

¹⁸ European Trade Union Institute. Strike map of Europe. <https://www.etui.org/fr/strikes-map> (28.04.2024).

¹⁹ Kaldmäe, L. Kollektiivsed töösuhted. – Eesti tööelu-uuring 2015. – Sotsiaalministeeriumi toimetised nr 1/2017, lk 64. Arvutivõrgus: https://www.sm.ee/sites/default/files/contenteditors/Ministeerium_kontaktid/Uuringu_ja_analuusid/eesti_toelu_uuring_2015.pdf (24.04.2024).

²⁰ Järgmisel reedel toimub koolides ja lasteaedades õpetajate hoiatusstreik. 03.11.2023. ERR. Arvutivõrgus: <https://www.err.ee/1609153213/jargmisel-reedel-toimub-koolides-ja-lasteaedades-opetajate-hoiatusstreik> (22.04.2025).

²¹ Voltri: õpetajate streik tuleb 22. jaanuaril. 12.12.2023. ERR. Arvutivõrgus: <https://www.err.ee/1609192465/voltri-opetajate-streik-tuleb-22-jaanuaril> (22.04.2025).

²² Lomp, L-E. Õpetajate palgasoov nõuab riigilt 77 miljonit. Postimees. 22.06.2023. Arvutivõrgus: <https://www.postimees.ee/7800559/opetajate-palgasoov-nouab-riigilt-77-miljonit> (28.04.2024).

uurimisteema. Magistritöö ei hõlma töösulgede analüüsi, sest Eestis pole töösulgusid toimunud.²³ Selle põhjalikum analüüs ei ole seega ka magistritöö eesmärgi ja ulatuse seisukohast prioriteetne. Magistritöö teine peatükk keskendub streigiõiguse käsitlele rahvusvahelises õiguses. Kolmandas peatükis käsitleb autor streigiga seotud võimalikke piiranguid. Analüüsitud on streigiõiguse piiranguid ja korraldamise nõudeid, sh millal ja kellele on streikimine keelatud. Magistritöös uuritakse, mil määral on Eesti streigiõiguse kontseptsioon kooskõlas Euroopa Sotsiaalharta ja ILO konventsioonidega ja mida need õigusaktid streigiõiguse kohta üldse sätestavad.

Magistritöö uurimisküsimusele vastamisel rakendatakse analüütilist ja võrdlevat meetodit. Töö põhiallikateks on asjakohased Eesti ja Euroopa Liidu (EL) õigusaktid, rahvusvahelised õigusaktid, eelnõud ja erinevad nii Eesti kui ka EL tehtud analüüsid. Töö teisesteks allikateks on asjakohane teaduskirjandus, erinevad aruanded ja statistika ning muud temaga seonduvad artiklid ja raamatud.

Magistritöö autorile teadaolevalt ei ole kollektiivsete töötulide temaatikat käsitletud eestikeelses õiguskirjanduses ega analüüsitud magistritööd iseloomustava põhjalikkuse ja mahuga. Kollektiivsete töösuhete olemusest on kirjutanud Kadi Pärnist doktoritöö²⁴, kuid kollektiivseid töötüüpe tema töö ei kajasta. Samuti on valminud magistritöö,²⁵ mis uuris kollektiivlepingute sõlmimist transpordivaldkonna näitel ja magistritöö,²⁶ mille teemaks oli kollektiivläbirääkimisteks õigustatud isikute ringi laiendamine. Kollektiivsete töötulide teemal ei ole magistritööid valminud. Streigiõiguse teemal on käsitlemist leidnud ainult poliitiline streik.²⁷ Kuivõrd eelpool nimetatud teadustööde autorid uurisid vaid kollektiivseid töösuhteid ja -lepinguid, mitte kollektiivseid töötüüpe, saab järeldada, et kollektiivsete töötulide uurimisele suunatud teadustööid varem koostatud ei ole ja seega on magistritöö autori hinnangul vajalik antud temaatikat põhjalikult käsitleda ning analüüsida.

Magistritöö teema on aktuaalne, sest streigid on ühed olulisemaid vahendeid, mida töötajad saavad kasutada oma õiguste kaitsmiseks ja paremate töötingimuste saavutamiseks. Streigid

²³ Tavits, G. *Juridica International* „The Right to Collective Action in Labour Relations in Estonia: Is the Right to Organise a Strike Guaranteed?“ *Juridica International* 2014/21, lk 223.

²⁴ Pärnits, K. *Kollektiivlepingute roll ja regulatsioon nüüdisaegsetes töösuhetes*. Doktoritöö. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2015.

²⁵ Mägila, M. *Kollektiivlepingute sõlmimine, sisu ja laiendamine transpordivaldkonna näitel*. Magistritöö. Tallinn: Tartu Ülikool 2016.

²⁶ Rahumets, M-H. *Kollektiivläbirääkimisteks õigustatud isikute ringi laiendamine Eestis*. Magistritöö. Tallinn: Tartu Ülikool 2022.

²⁷ Sökk, H. *Töötajate poliitilise streigi õiguse keelamine kui streigiõiguse piiramine*. Magistritöö. Tallinn: Tartu Ülikool 2016.

võivad avaldada märkimisväärset mõju nii tööandjatele kui ka ühiskonnale tervikuna ning seetõttu on oluline mõista ja reguleerida streigiõigust adekvaatselt. Streikide kaudu väljendavad töötajad oma rahulolematust mitmesuguste probleemidega, sealhulgas palgaküsimuste, töötingimuste, tööõiguse ja muude tööga seotud küsimustes. Seega peegeldab streigiõigus töötajate võitlust õiglase kohtlemise ja inimväärse töökeskkonna tagamise eest.

Magistritööd iseloomustavateks märksõnadeks on töösuhted, kollektiivlepingud, kollektiivsed läbirääkimised, streigid.

1. KOLLEKTIIVNE TÖÖTÜLI

Kollektiivse töötüli lahendamise seadus²⁸ (KTTLS) sätestab, et kollektiivne töötüli saab tekkida kollektiivlepingute sõlmimisel ja täitmisel või uute töötingimuste kehtestamisel, seega kollektiivse töötüli tekkimise eelduseks on kollektiivlepingu olemasolu või selle sõlmimise soov.

Kollektiivlepingu seadus²⁹ (KLS) sätestab kollektiivlepingu mõiste, mis on vabatahtlik kokkulepe töötajate või töötajate ühingu või liidu ja tööandja või tööandjate ühingu või liidu, samuti riigiasutuste või kohalike omavalitsuste vahel, mis reguleerib tööandjate ja töötajate vahelisi töösuhteid. Seadus keelab kollektiivlepinguga kokku leppida tingimused, mis on töötaja jaoks halvemad seaduses või muus õigusaktis ettenähtust. Vastavad kokkulepped on tühised, välja arvatud, kui sellise kokkuleppe võimalus on seaduses ette nähtud. Seega kollektiivlepingu eesmärk on leppida kokku töötajatele paremates töötingimustes võrreldes individuaalses töölepingus kokkulepituga või seadustes sätestatuga.

Töötajate ja tööandja vahel on võimalik sõlmida kollektiivleping, mis võimaldab kokku leppida täpsemad töötegemise tingimused. ILO määratleb kollektiivlepingut kui kirjalikku kokkulepet töötingimuste osas, mis on sõlmitud ühelt poolt tööandja, tööandjate grupi või tööandja organisatsioonide ja teiselt poolt töötajate organisatsioonide või nende puudumisel töötajate esindajate vahel, kes on valitud vastavalt riiklikele seadustele ja määrustele.³⁰ Kollektiivlepingul on kohustuslik iseloom.³¹

KLS sätestab, et kollektiivlepingu kehtivuse ajal on pooled kohustatud pidama töörahu³² ehk täitma kollektiivlepingus ettenähtud tingimusi ning mitte kuulutama välja streiki või töösulgu³³ kollektiivlepingus sätestatud tingimuste muutmise ajendil. See tähendab, et kollektiivlepingu kehtivuse ajal peavad mõlemad pooled järgima lepingus kokkulepituid tingimusi ja hoiduma streikide või töösulgude korraldamisest, et suruda läbi muudatusi kollektiivlepingus sätestatud tingimustes. Teisisõnu, töörahu säilitamine ja kollektiivlepingus kokkulepituga nõustumine on kohustuslik kogu lepingu kehtivuse ajal. Kui aga lepingu sõlmimisel selle tingimustes

²⁸ Kollektiivse töötüli lahendamise seadus. - RT I, 30.06.2023, 31.

²⁹ Kollektiivlepingu seadus. – RT I, 30.06.2023, 30.

³⁰ ILO. Collective bargaining. A policy guide, lk 3. Arvutivõrgus: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/instructionalmaterial/wcms_425004.pdf (28.04.2024).

³¹ B. Gernigon, B. Otero, A. Guido, H., lk 51.

³² KLS - RT I, 30.06.2023, 30 - § 11 lg 3.

³³ Töösulu ja streigi detailsem käsitus leitav peatükist 1.3.

kokkuleppele ei jõuta, tekib kollektiivne töötüli. Töötülid võivad olla nii tööandjate, ettevõtete, töötajate kui ka ühiskonna jaoks väga palju segadust tekitavad, samas tõstavad need ühiskonnas esile olulised valdkonnad, mis võivad vajada poliitilist või muud tähelepanu.

Töörahu kehtimise regulatsioon on imperatiivne, mis tähendab, et kui selgub, et streik kuulutati välja kehtiva kollektiivlepingu ajal, tuleb streigi seaduslikkuse hindamisel arvestada, kas kollektiivlepingut tegelikult täideti.³⁴

ILO defineerib töötüli kui erimeelsust konkreetsetes küsimuses või küsimuste kogumis, kus konflikti poolteks on töötajad ning tööandja. Kollektiivse töötüliga on tegemist ka siis, kui üks pool keeldub teise poolega kollektiivlepingu läbirääkimisi üldse pidamast.³⁵

Kollektiivsele töötülile peavad alati eelnema kollektiivsed läbirääkimised, mille kaudu üritatakse kokkulepe saavutada rahumeelselt. Töötajatel, töötajate ühingul või liidul tekib õigus korraldada töötüli lahendamiseks streik üksnes siis, kui töörahu kohustus ei kehti või kui lepitusprotseduurid on täidetud, kuid leppimist ei ole saavutatud või ei peeta saavutatud kokkulepest kinni või ei täideta kohtuotsust.³⁶ Tavaliselt algavad töötülid erinevatest arusaamadest poolte vahel. Kui alguses pole oma seisukohti piisavalt selgitatud ega arutatud küsimusi põhjalikult läbi, võib vastuolu süveneda, muutuda vaidluseks ning seejärel konfliktseks olukorraks ja lõpuks töötülik. Kui töötajatel ei ole võimalik kollektiivse töötüli käigus oma seaduslikke nõudmisi saavutada, annab seadus neile õiguse korraldada streik, mille eesmärk on saavutada seaduslikke järeleandmisi tööandjalt, tööandjatel on õigus korraldada töösulg.

Kollektiivtöötülide põhjuseks on tavaliselt erimeelsused töö-, sotsiaalsete ja majanduslike tingimuste kehtestamise või nende muutmise üle läbirääkimiste, kollektiivlepingu sõlmimise ja täitmise käigus. Võimalikud on huvikonfliktid, kui kollektiivleping ei ole veel sõlmitud ja selle sõlmimiseks peetakse veel läbirääkimisi ja õiguskonfliktid, kui kollektiivleping on sõlmitud, kuid seda ei järgita ega rakendata. Kõige rohkem tekitab töötülisid palgaküsimus, sellele

³⁴ Bagdanskis, T., lk 1598.

³⁵ ILO. Access to labour justice in collective labour disputes: Evidence from the updated IRLex database. Arvutivõrgus:

https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40ed_protect/%40protrav/%40travail/documents/publication/wcms_868789.pdf (27.04.2025)

³⁶ KTTLS - RT I, 30.06.2023, 31 - § 13 lg 1.

järgnevad tööhõive ja muude töötingimuste seotud probleemid. Enamik vaidlustest moodustavad huvikonfliktid, õiguskonflikte esineb vähem.³⁷

Samas puudub Euroopas kollektiivsete töötülide kohta teave ja vastav andmebaas, mis võimaldaks saada usaldusväärset ja selget infot toimunud töötülide kohta, seega õigeid ja ammendavaid andmeid on võimatu saada, kuigi Eurofound avaldab regulaarselt ülevaateid streikide ja töökonfliktide kohta.³⁸

Enamike kollektiivsete töötülide peamine põhjus on töötajate rahulolematuse palgatingimuste ning kollektiivlepingu muutmise ja täitmise seonduv. Palganõudmised moodustavad enamiku nõuetest, mille aluseks on madal palgatase või väide, et töötasu ei vasta tehtud tööle või ei ole võrreldav teiste Euroopa Liidu liikmesriikidega. Töötülide lahendamisel tuleb kaaluda, kas nõue on põhjendatud ning arvestada nii töötajate kui ka tööandjate piiratud võimalustega. Finantsanalüüs aitab hinnata nõuete täitmise võimalusi, võrreldes olemasolevat palgataset teiste asjakohaste näitajatega ja hinnates ettevõtte majanduslikku seisundit. Kollektiivlepinguga seotud töötülide põhjused on aja jooksul muutunud, alates tööandjate vastumeelsusest uusi lepinguid sõlmida kuni tõlgendamisvaidlusteni lepingu erinevate punktide üle. Lepitustegevuse edendamiseks on oluline, et kollektiivlepingud oleksid täpsed ja arusaadavad ning et mõlema poole nõuded ja õigused oleksid selgelt määratletud.³⁹

Töötülid võivad tekkida erinevates sektorites üle Euroopa Liidu (EL). Eurofoundi uuringus leiti, et kõige rohkem töötülisid esineb vastavalt järjestusele transpordi-, kaevandamis- ja tootmissektoris ning meditsiinivaldkonnas.⁴⁰

Autor on seisukohal, et töötülisid esineb just nendes sektorites kõige rohkem, sest neis esineb kõige rohkem erinevaid stressoreid, näiteks töötajate puudus, ülekoormus, mitterahuldav töötasu, ebasobivad töötingimused ja ebapiisav rahastus. Need tegurid võivad tekitada pingeid töötajate ja tööandjate vahel, mille tulemuseks on läbirääkimiste ebaõnnestumine, streigid, millega soovitakse töötingimusi parandada.

Õigus kollektiivläbirääkimistele, sealhulgas õigus streikida, on töösuhete ja töötingimuste parandamise asendamatu vahend. See on õigus, mida on olnud paljudel riikidel raske täita.

³⁷ Eurofound. Collective labour disputes in the EU. Publications Office of the European Union. Luxembourg: 2022, lk 1, 9. Aruvitvõrgus: <https://www.eurofound.europa.eu/system/files/2022-05/ef21026en.pdf> (22.04.2025).

³⁸ Samas.

³⁹ Nestor, E., Peterson, P., Taliga, H., Pärnits, K., Kruuser, A. jt. Praktiline kollektiivläbirääkimiste käsiraamat. Tallinn: 2011, lk 79.

⁴⁰ Eurofound. Collective labour disputes in the EU, lk 1, 9, 10.

Viimases 2018. aasta tööõigusi puudutavas järelevalves tuvastas ILO ühinemisvabaduse komitee mitme osalisriigi poolt eelkõige streigiõiguse rikkumisi.⁴¹

Streigiõiguse rikkumist võib seletada ebapiisava või ebaefektiivse seadusandlusega, mis ei suuda piisavalt tagada töötajate õigusi. Lisaks võivad streigiõigust rikkuda ka tööandjad, kes soovivad vältida töötajate nõudmiste täitmist või kes ei tunnista töötajate kollektiivlääbirääkimiste õigust. Seetõttu on oluline analüüsida, kas Eestis on tagatud piisav streigiõigus ja kas see on kooskõlas rahvusvahelise õiguse nõuetega.

1.1 Huvikonflikt

Lähtuvalt töötüli sisust liigitatakse need huvi- ja õiguskonfliktiks. Seega võib kollektiivne töötüli tekkida kas huvide või õiguste üle. Kollektiivsete töövaidluste põhjuseks on erimeelsused töö-, sotsiaalsete ja majanduslike tingimuste kehtestamisel või nende muutmisel läbirääkimiste käigus, samuti kollektiivlepingu sõlmimisel ja täitmisel. Võimalikud on nii kollektiivsete huvidega seotud vaidlused (kui kollektiivlepingut pole veel sõlmitud ja peetakse läbirääkimisi selle sõlmimiseks) kui ka õigusvaidlused (kui kollektiivleping on sõlmitud, kuid seda ei täideta ega järgita).⁴²

Huvikonflikt tekib siis, kui kehtivas või soovitavas kollektiivlepingus ei käsitleta konkreetseid küsimusi, mis puudutavad uute töötingimuste kehtestamist. Õiguskonflikt aga seisneb vaidluses kehtiva kollektiivlepingu või muude õigusaktidega antud õiguste rakendamise ja nende tõlgendamise üle.⁴³

Kuna kollektiivsed töösuhted on praktikas tihti keerulised, võib olla piiri huvi- ja õiguskonfliktide raske tõmmata. Siiski on sellise vahetegemise tähtsus ilmne, et tagada kollektiivsete töösuhete süsteemi toimivus – seda kinnitab nende riikide kogemus, kus kahte tüüpi tülisid eristatakse. Riikides, kui kahel konfliktil vahet ei tehta, on kollektiivse töötüli tulemused ebasoodsad.⁴⁴

⁴¹ ILO. Freedom of Association. Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association. Sixth edition. Geneva: ILO 2018. Arvutivõrgus:

https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40ed_norm/%40normes/documents/publication/wcms_632659.pdf (21.04.2024).

⁴² Bagdanskis, T., lk 1589.

⁴³ Kollektiivne töötüli (streik, töösulg). Tööinspeksioon. 16.06.2021. Arvutivõrgus:

<https://www.tooelu.ee/et/59/kollektiivne-tootuli-streik-toosulg> (07.04.2024).

⁴⁴ M. Tiraboschi, P. Tomassetti, lk 30.

Huvikonfliktid tekivad töösuhete poolte erimeelsustest uute töötingimuste kehtestamisel või olemasolevate töötingimuste muutmisel. Üldine seisukoht on, et õigusvaidluseid esineb rohkem individuaalsetes töösuhetes ja kollektiivsetes töösuhetes tuleb rohkem huvikonflikte ette. Individuaalsed töövaidlused tekivad enamasti õiguse põhimõtete erinevast tõlgendamisest, kollektiivvaidlused aga võivad olla nii õigus- kui ka huvikonfliktid, kuna nendes võivad töösuhete poolte huvid kokku põrkuda ka ilma vastava õigusnormita, st uute töötingimuste kehtestamisel ja olemasolevate töötingimuste muutmisel.⁴⁵

Huvikonflikt tekib siis, kui lahkarvamused puudutavad õiguste ja kohustuste kehtestamist või muutmist, mitte nende olemasolevat tõlgendamist. Sellistes vaidlustes puudub kindel õiguslik alus, mille põhjal otsust teha, mistõttu kerkivad need esile eelkõige kollektiivläbirääkimiste käigus, näiteks uue kollektiivlepingu sõlmimisel või olemasoleva muutmisel. Tavaliselt kujuneb huvikonflikt olukorras, kus üks osapool, olgu selleks ametiühing, töötaja, tööandja või tööandjate liit, teeb ettepaneku reguleerida mõnd töötingimust, nagu palgatõus või tööaja korraldus, kuid teine osapool ei ole valmis sellega kaasa minema.⁴⁶

Näited sellistest vaidlustest võivad hõlmata poolte katseid kokku leppida ettevõttes kehtivas palgatasemes, töökorraldustes või ettevõtte tootlikkuses, kuid üldiselt on huvikonfliktide käigus käsitletavat probleemi läbiräägitavad ja sageli on võimalik saavutada kõikidele osapooltele sobiv kompromiss.⁴⁷

Huvikonfliktid tuleb lahendada eranditult töövaidluse osapoolte vastastikuse läbirääkimise teel, võimaldades kollektiivseid sanktsioone (streike) või kolmanda osapoole kaasamist vahendajana juhul, kui läbirääkimised ebaõnnestuvad.⁴⁸

Huvikonflikti tekkimist piirab töörahu hoidmise kohustus. Kui mingi küsimus on kollektiivlepinguga juba reguleeritud, ei tohi osapooled kollektiivlepingu kehtivuse ajal töömeetmeid kasutada, mistõttu huvikonfliktid kerkivad enamasti esile kas pärast kollektiivlepingu lõppemist või siis, kui vaidlust tekitav teema ei ole senises lepingus üldse

⁴⁵ Bagdanskis, T. Peculiarities of the Settlement of Collective Labour Disputes in Lithuania. *Jurisprudencija*, 19(4). (2012), lk 1588.

⁴⁶ M. Tiraboschi, P. Tomassetti, lk 30.

⁴⁷ Foley, K. and Cronin, M., 2015. Professional conciliation in collective labour disputes. A Practical Guide, lk 12. Arvutivõrgus: <https://webapps.ilo.org/public/libdoc/ilo/2015/489865.pdf> (27.04.2025).

⁴⁸ Bagdanskis, T, lk 1588.

reguleeritud. Töörahu nõue kohustab lepingu osapooli hoiduma kollektiivsetest aktsioonidest nende teemade puhul, mis on lepingus kaetud.⁴⁹

Ka KLS sätestab vastavad nõuded. KLS-i kohaselt on kollektiivlepingu kehtivus on üks aasta, kui pooled ei ole kokku leppinud teisiti,⁵⁰ seega selle kehtivuse ajal on pooled kohustatud täitma kollektiivlepingus ettenähtud tingimusi ning mitte kuulutama välja streiki või töösulgu kollektiivlepingus sätestatud tingimuste muutmise ajendil (pidama töörahu).

Seega, kui uue kollektiivlepingu läbirääkimised ebaõnnestuvad, on töötajate esindajatel õigus alustada huvidega seotud kollektiivset töötüli ning kui see ei lahene lepituse või vahendamise kaudu, võivad nad streigi välja kuulutada.⁵¹

Sõltumata vaidluse sisust lahendatakse kollektiivseid töövaidlusi (nii huvi- kui õiguskonflikte) kolmandate isikute ja lepitusmenetluse teel ning streigiõigust võivad töötajad kasutada *ultima ratio*.⁵² Selles kontekstis viitab *ultima ratio* olukorrale, kus töötajad või tööandjad kasutavad kollektiivset töötüli, näiteks streiki või tööseisakut, kui muud vahendid, nagu läbirääkimised või vahendamine, on ebaõnnestunud ja pole saavutatud kokkulepet. See väljend viitab selliste meetmete äärmuslikule iseloomule ja sellele, et need peaksid olema viimane võimalus, mida kasutatakse alles siis, kui kõik muud võimalused on läbi proovitud.

Euroopa Sotsiaalharta artikli 6 lõige 4 on kohaldatava ainult huvikonfliktidele, mis tähendab konflikte seoses kollektiivlepingu sõlmimisega või olemasoleva kollektiivlepingu töötingimuste muutmisega kollektiivläbirääkimiste teel. See ei puuduta õiguskonflikte, mis on seotud kollektiivlepingu kohaldamise ja täitmisega või poliitiliste vaidlustega.⁵³ Euroopa sotsiaalõiguste komitee varasemad järeldused on toonud esile, et sotsiaalharta artikli 6 lõike 4 kohaselt ei ole lubatud streik, mille eesmärk on muuta kehtivat kollektiivlepingut, kuna seda peetakse õiguskonfliktis. Seega ei ole streikimine lubatud, kui vaidlus tekib küsimuses, mis on kollektiivlepinguga juba hõlmatud.⁵⁴

⁴⁹ M. Tiraboschi, P. Tomassetti, lk 30.

⁵⁰ KLS - RT I, 30.06.2023, 30 - § 11 lg 2.

⁵¹ M. Tiraboschi, P. Tomassetti, lk 31.

⁵² Bagdanskis, T. Peculiarities of the Settlement of Collective Labour Disputes in Lithuania. Jurisprudencija, 19(4). (2012), lk 1589.

⁵³ European Social Charter. Conclusions 2022 - Greece - Article 6-3 Arvutivõrgus: <https://hudoc.esc.coe.int/eng/?i=2022/def/GRC/6/3/EN> (07.04.2024).

⁵⁴ Tiraboschi, M ja Tomassetti, P. Eesti Sotsiaalministeerium. Huvikonflikti korral kohaldatavate menetluste õiguslik analüüs Eestis, lk 8. Arvutivõrgus: https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Uuringu_ja_analuusid/Toovaldkond/huvikonflikti_korral_kohaldatavate_menetluste_õiguslik_analuus_eestis.pdf (21.04.2024).

Eestis ei ole õigus- ja huvikonfliktide vahel selget eristust, kuid KTTLS § 2 lg 2 alusel võib järeldada, et streigiõigus on seotud huvikonfliktiga, kuna töökatkestust määratletakse eesmärgiga saavutada teatud järeleandmisi tööalastes nõudmistes. Eestis reguleerib streigi mõistet kollektiivse töötüli lahendamise seadus, mille järgi on streigiõigus seotud lahendamata töötüliga. KTTLS § 2 lg 1 kohaselt tekib kollektiivne töötüli, kui tööandja või tööandjate ühingu ja töötajate või töötajate ühingu vahel on lahkarvamusi kollektiivlepingute sõlmimise, täitmise või uute töötingimuste kehtestamise osas. Seega on kollektiivne töötüli seotud huvide, mitte õiguste vaidlustega, kuna konfliktid tulenevad läbirääkimistest ja kollektiivlepingu sõlmimisest.

Kollektiivlepingu ja kollektiivse töötüli lahendamise seaduse (KLTLS) eelnõus,⁵⁵ millega sooviti ühendada KTTLS ja KLS, käsitletakse samuti streiki ja selle olemust. Eelnõu § 32 järgi tekib kollektiivne töötüli, kui töötajate, ametiühingu või tööandjate vahel ei saavutata kokkulepet töösuhtetingimustes, sealhulgas töötingimuste reguleerimises või kollektiivlepingu täitmises. Eelnõu järgi on lahkarvamus ka siis, kui kollektiivlepingu tingimusi tõlgendatakse erinevalt või kui üks pool keeldub läbirääkimisi pidamast. Töötülid tekivad peamiselt kollektiivlepingu normatiivsete tingimuste üle, nt töö- ja puhkeaeg, töötasu ja töökeskkond, kuid võivad hõlmata ka muid töökorralduse, täiendavate hüvede või töörahu küsimusi. Eelnõu § 53 kohaselt on streik töökatkestus, mille eesmärk on survestada tööandjat või tema esindajaid kokkuleppele jõudma töötingimustes. Eelnõu seletuskirjas täpsustatakse streigi määratlust, rõhutades, et see on töötajate või ametiühingu algatatud tegevus, mille eesmärk on saavutada kokkulepe seaduslikes nõudmistes, mis vastavad streigis osalejate huvidele.⁵⁶

Järelilikult huvikonflikti olukorras ei saavuta osapooled kokkulepet, tekib olukord, kus huvid on vastandlikud ja lahkarvamused jäävad lahendamata. Sellisel juhul tekib töötajatel streigiõigus, kuna streik on tunnustatud meetod, millega töötajad võivad survestada tööandjat kokkuleppele jõudmiseks.

⁵⁵ Eelnõu langes Riigikogu menetlusest välja 1. märtsil 2015 toimunud Riigikogu valimiste tagajärjel.

⁵⁶ Kollektiivlepingu ja kollektiivse töötüli lahendamise seaduse eelnõu seletuskiri. 623 SE I, lk 21-22.

Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/37dcf358-840a-4258-aa98c3e9551a948c/Kollektiivlepingu%20ja%20kollektiivse%20%C3%B6%C3%B6t%C3%BCli%20lahendamise%20seadus> (21.04.2024).

1.2 Õiguskonflikt

Õiguskonflikt tekib kollektiivlepingu rakendamise ja selle tingimuste tõlgendamise vaidlustes.⁵⁷ Seejuures tekivad õigusvaidlused nii erinevast kohaldamisest, tööõiguse rikkumistest kui ka kohustuste täitmata jätmisest.

Kollektiivses töövaidluses võivad mõlemad pooled tõlgendada kehtivaid tööseadusi või lepinguid erinevalt, mis toob kaasa lahkarvamusi selles, kuidas neid seadusi töökohal rakendada või jõustada. Sellised vaidlused nõuavad sageli õiguslikku analüüsi, seetõttu ei ole neid võimalik streikimise teel lahendada.

Õiguskonflikt tekib siis, kui eriarvamused puudutavad kehtivates õigusaktides või olemasolevas kollektiivlepingus sätestatud õiguste kasutamist või tõlgendamist. Sellised vaidlused põhinevad tavaliselt olukordadel, kus probleemil on juba olemas normatiivne alus (seadus või leping). Õiguskonflikti iseloomulik tunnus on selle otsene seotus konkreetse töölepinguga, kus vaidlus keskendub sellele, kuidas mõista või tõlgendada juba kehtestatud õigusi.⁵⁸ See lähenemine on kooskõlas ka Euroopa Sotsiaalharta artikli 6 lõike 4 sõnastusega, mis piirab streigiõigust vaid huvikonfliktidega. Seega õigusvaidluse lahendamine, mis tuleneb erinevast õigusakti tõlgendusest, tuleks jätta pädevate kohtute lahendada. Streikide keelamine sellises olukorras ei kujuta endast ühinemisvabaduse rikkumist.⁵⁹ Nende vaidluste lahendamine nõuab õiguspõhimõtete, faktiliste tõendite ja kõigi asjaosaliste huvide hoolikat kaalumist. Õiguskonflikte tuleb lahendada eranditult kohtus või vahekohtus, kuna nende vaidluste sisuks on õigusaktide või lepingutega kehtestatud seaduserikkumine, mida saab tuvastada ainult kohus.⁶⁰

Õiguslike kollektiivsete töövaidluste lahendamine hõlmab tavaliselt läbirääkimiste, õigusanalüüsi ja mõnikord kolmanda osapoole sekkumist. Näiteks võib õiguskonflikt tekkida kollektiivlepingu kehtivuse ajal küsimuses, kuidas tõlgendada lepingus sätestatud aluseid, mis määratlevad töötasu muutuvat osa mõjutavate eesmärkide saavutamise. Selliseid vaidlusi põhjustavad sagedased probleemid hõlmavad palkade mittemaksmist, tööaja ühepoolset

⁵⁷ Kollektiivne töötüli (streik, töösulg). Tööinspeksioon 16.06.2021 Arvutivõrgus: <https://www.tooelu.ee/et/59/kollektiivne-tootuli-streik-toosulg> (07.04.2024).

⁵⁸ M. Tiraboschi, P. Tomassetti, lk 30.

⁵⁹ ILO. Freedom of Association. Compliant of decisions of the Committee on Freedom of Association. Sixth edition. Geneva: ILO 2018. P 767. Arvutivõrgus: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_632659.pdf (26.04.2024).

⁶⁰ Bagdanskis, T. Peculiarities of the Settlement of Collective Labour Disputes in Lithuania. Jurisprudencija, 19(4), 2012, lk 1588.

lepingu muutmist, kokkulepitud palgamäärade või puhkuse eiramist. Õiguskonflikt ilmneb ka siis, kui üks lepinguosalistest keeldub järgimast kehtivat lepingusätet või õigusnormi.⁶¹

Euroopa sotsiaalõiguste komitee on õiguskonflikti lahendamisele kohtus ette näinud kaks teooriat. Esimese teooria kohaselt peaksid õiguskonfliktid, mis on puhtalt juriidilised vaidlused, olema lahendatud kohtutes või muudes asutustes, kellel on pädevus õigust mõista. Sarnane tõlgendus paistab sobivat ka Eestisse, kus streigiõigust käsitletakse suhtelise õigusena ning on kehtestatud seadusega töörahu hoidmise kohustus. Lisaks on see kooskõlas Euroopa sotsiaalõiguste komitee seisukohaga, mis ei luba streikida õiguskonfliktide korral seoses kollektiivlepingute olemasolu, kehtivuse, tõlgendamise või rikkumisega.⁶²

Teise teooria kohaselt võib streikida ka juhul, kui vaidlused puudutavad olemasolevate õiguste tõlgendamist või kasutamist. Selle lähenemise kohaselt ei ole töötajate eesmärk streigiga saavutada juriidilisi tulemusi, mida ainult kohus saab otsustada, vaid pigem soovivad nad täpsustada kehtivat kollektiivlepingut ja vajadusel sõlmida uus kollektiivleping. Seega, kui pooled sellises olukorras korraldavad streigi, muutub vaidlus huvikonfliktiks, mitte õiguskonfliktiks. Seetõttu ei tehta paljudes riikides vahet huvi- ja õiguskonflikti vahel.⁶³

Õiguskonflikt on sätestatud KTTL § 12 lg-s 1. Praegu kehtiva seaduse kohaselt võivad töötajad ja tööandjad, kes ei jõua kokkuleppele kollektiivlepingu täitmisest tulenevas vaidluses (st õiguskonflikti olukorras), pöörduda vaidluse lahendamiseks töövaidluskomisjoni või kohtusse, kuivõrd ainult neile kuulub õiguskonfliktide lahendamise pädevus. See tähendab seda, et kui töötajate ja tööandjate vahel tekib vaidlus, mis puudutab juba olemasoleva kollektiivlepingu täitmist (näiteks tööandja ei täida kokkulepitud palgamäärasid või tööaegu), siis seda olukorda käsitletakse õiguskonfliktina, mitte huvikonfliktina. Seaduse järgi ei ole sellisel juhul töötajatel õigust streikida, vaid nad peavad oma nõude lahendamiseks pöörduma töövaidluskomisjoni või kohtu poole

Õiguskirjanduses on tehtud ettepanek kehtestada Eestis streigikeeld õiguskonflikti korral, st seadusesse tuleb sätestada klausel, mille kohaselt, kui kollektiivlepingu täitmisest tulenevas õiguste üle tekkivas vaidluses (s.o õiguskonflikt) kokkulepet ei saavuta, on pooltel õigus pöörduda vaidluse lahendamiseks töövaidluskomisjoni või kohtusse. Samuti soovitatakse

⁶¹ ILO. Professional Conciliation in Collective labour Disputes. 2015. arvutivõrgus: https://webapps.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---sro-budapest/documents/publication/wcms_486213.pdf lk 12

⁶² Tiraboschi, M ja Tomassetti, P, lk 9.

⁶³ Samas.

lisada selge säte, mis välistab streigi korraldamise võimaluse õiguskonflikti korral. Lisaks soovib töörühm täpsustada, et õiguskonflikt võib puudutada ka õigusakti tõlgendamist või kohaldamist, mitte ainult kollektiivlepingu täitmist.⁶⁴

KLTLS eelnõu nägi ette seadusemuudatuse õiguskonflikti lahendamisele järgneva sõnastuse: „Töötüli, mis tekib kollektiivlepingu täitmisest, lahendatakse töövaidluskomisjonis, kohtus või käesolevas seaduses sätestatud juhul vahekohtus.“⁶⁵

Autor on arvamisel, et pakutud säte on täpsem, kuna see määratleb selgelt, et kollektiivlepingu täitmisest tulenevad vaidlused ehk õiguskonfliktid lahendatakse töövaidluskomisjonis, kohtus või vahekohtus, erinevalt vanast sättest, kus oli üldine viide kohtusse pöördumise õigusele. Uus säte on konkreetsem, kuna nimetab, millised vaidlused lahendatakse kohtus.

1.3. Kollektiivse töötüli viisid

1.3.1 Töösulg

Töösulg on lihtsustatuna ajutine töötamisõiguse peatamine tööandja poolt.⁶⁶

KTTLS sätestab, et töösulg (*lockout*) on töökatkestus tööandja või tööandjate ühingu või liidu algatusel, saavutamaks töötajatelt või nende ühingult või liidult järeleandmisi seaduslikes tööalastes nõudmistes.⁶⁷ Kuigi töösulg ei ole otseselt streigiõiguse vorm, on oluline käesolevas magistritöös see defineerida, kuivõrd see sarnaneb olemuselt streigiga, kuid töösulu algatajaks on tööandja. Töösulg on ühe või mitme töökoha täielik või osaline ajutine sulgemine või töötajate tavapärase töötegevuse takistamine ühe või mitme tööandja poolt eesmärgiga esitada mingeid nõudmisi või neile vastu seista või toetada teisi tööandjaid nende nõudmistes.⁶⁸ Streik ja töösulg on mõlemad kollektiivsete töövaidluste vormid, kuid sisult on need vastandlikud – kui streik on töötajate meede töö katkestamiseks oma nõudmiste toetuseks, siis töösulg on tööandjate initsiatiivil rakendatav ajutine töö peatamine, millega piiratakse töötajate ligipääsu tööle.

⁶⁴ Samas.

⁶⁵ Eelnõu, lk 8.

⁶⁶ Rosen, S. D. The Evolution of the Lockout. *Suffolk University Law Review*, vol. 4, no. 2, Winter 1970, lk 267.

⁶⁷ KTTLS - RT I, 30.06.2023, 31 - § 2 lg 1.

⁶⁸ Chernyshev, I. Decent work statistical indicators: strikes and lockouts statistics in the international context. *Bulletin of labour statistics* 3, no. 2. 2003, lk 2.

Alates 1993. aastast ei ole Eestis korraldatud mitte ühtegi töösulgu, millest tulenevalt on seda reguleerivad sätted vaid teoreetilised, kuna puuduvad juhtumid või kohtulahendid selle kohta.⁶⁹

Eesti seadusandlus ei sisalda detailseid regulatsioone, mis käsitleksid tööandjate poolt korraldatavaid töösulge. Töösulgude korraldamiseks nähakse seaduses ette sama menetlus ja põhimõtted, mida kasutatakse streikide korraldamiseks. Ainsad erinevused on seotud töösulgude iseloomulike mõistetega, kus töösulg tähendab töö katkestamist tööandja algatusel, et saavutada töötajatelt järeleandmisi seaduslike tööalaste nõudmiste täitmiseks. Et mõista töösulgude korraldamise nõudeid, tuleb seega teada, millised on streigi seaduslikuks korraldamiseks kehtestatud nõuded.⁷⁰

Töösulgude ebapopulaarsus võib seisneda selles, et tööandja on töötajast niivõrd tugevam pool kui töötaja, et tööandjal puudub vajadus töösulu korraldamiseks oma õiguste kaitseks. Üldiselt on tööandjalt võimalik oma soovid saavutada juba läbirääkimiste tasemel ja võib eeldada, et tööturu osapooled, sealhulgas ametiühingud ja tööandjad, eelistavad läbirääkimisi ja kokkulepete saavutamist ilma töösulgusid korraldamata.

Vaatamata sellele, et nii pika aja jooksul ei ole aset leidnud ühtegi töösulgu, leiab töö autor, et vastava regulatsiooni olemasolu seaduses on siiski vajalik. Töösulud võivad olla üks töötulide lahendamise vorme ning nende reguleerimine seaduses tagab, et töösulud toimuksid seaduslike ja õiglaste protseduuride kohaselt. Töösulgude reguleerimine seadustega võib aidata kaasa töösuhete stabiilsusele ja õiguskindlusele ning aidata vältida tööseisakute eskaleerumist või ulatuslikke häireid tööturul. Samuti võib see aidata tasakaalustada töötajate ja tööandjate õigusi ning tagada mõlema poole huvide arvestamist töökonfliktide lahendamisel.

Töösulgude korraldamise õiguse annab tööandjatele ka Euroopa Sotsiaalharta artikli 6 lõige 4, mis tunnustab ka tööandjate õigust korraldada kollektiivseid aktsioone.⁷¹ Vaatamata sellele, Euroopa sotsiaalharta artikli 6 lõige 4 ei kohusta (individuaaltööandja) töösulu tunnustamist, välja arvatud erakorralistel juhtudel.⁷² Sätte eesmärk on tõenäoliselt leida tasakaal töösuhetes ning töötajate ja tööandjate õigustes. Töösulus, mille käigus tööandjad ajutiselt takistavad ligipääsu tööle või keelavad töötajatelt töövaidluse ajal töötada, võivad avaldada märkimisväärset negatiivset majanduslikku ja sotsiaalset mõju. Lubades töösulu ainult

⁶⁹ Tavits, G., lk 223

⁷⁰ Samas, lk 224.

⁷¹ Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta. - RT II 2000, 15, 93.

⁷² Lukas, K. The Revised European Social Charter: An Article by Article Commentary. In The Revised European Social Charter. Edward Elgar Publishing (2021), lk 111.

erandjuhtudel, püüab harta tagada, et seda taktikat kasutatakse läbimõeldult ja viimase abinõuna, edendades töösuhete stabiilsust ja õiglust.

1.3.2 Streik

Paljudes riikides ei ole sugugi selge, mida täpselt mõeldakse „töövaidluse“ või „streigi“ all. See küsimus on sageli vaieldav. Näiteks, kas selle definitsioonis peaks olema tingimus, et streik oleks suunatud tööandja vastu? Kuigi töövaidluse ja streigi mõistete defineerimine on oluline, ei tohiks selle tähtsust üle hinnata – nende terminite tähendus on üks asi, kuid see, kas konkreetne töövaidlus või streik on seaduslik või mitte, on hoopis teine küsimus. Viimasele ei tohi anda hinnangut üksnes definitsioonidest lähtuvalt.⁷³

ILO, samuti ILO ühinemisvabaduse komitee ning konventsioonide ja soovituste kohaldamise ekspertkomisjon ei ole seni andnud ühest ja ammendavat definitsiooni ühegi töökatkestuse vormi (nt streik, hoiatusstreik, toetusstreik või töösulg) kohta. Küll aga on ühinemisvabaduse komitee korduvalt rõhutanud, et streigiõigus kujutab endast üht kesket vahendit, mille abil töötajad ja nende ühendused saavad oma majanduslikke ja sotsiaalseid huve edendada ja kaitsta.⁷⁴

Autor on seisukohal, et töökatkestused ja streigid on oma olemuselt väga erinevad ja sõltuvad suurel määral iga riigi majanduslikust, sotsiaalsest ja õiguslikust kontekstist. Ühtse ja jäiga määratluse kehtestamine rahvusvahelisel tasandil võiks piirata paindlikkust, mis on vajalik selleks, et arvestada töötajate õiguste ja huvide kaitsel erinevate ühiskondlike olukordade ja vajadustega. Selle asemel on ILO rõhutanud streigi olulisust kui töötajate ja nende organisatsioonide seaduslikku vahendit oma huvide edendamiseks ja kaitsmiseks, jättes konkreetsete vormide ja tunnuste määratlemise suuresti riikide ja kohtupraktika pädevusse.

Üldiselt on streik ajutine tööseisak, mille algatavad teadlikult üks või rohkem töögrupp, et sundida tööandjaid täitma või vastu seisma nende nõudmistele, väljendada kaebusi, või toetada teisi töötajaid nende nõudmistes või kaebustes.⁷⁵ Streikimist peetakse ühinemisvabaduse lahutamatu seotus. Ühinemisvabadus tähendab töötajate õigust luua ametiühinguid ja vabadust nendega liituda, tagades seeläbi töötajate poliitiliste, sotsiaalsete ja majanduslike

⁷³ Waas, B, lk 3.

⁷⁴ ILO. Freedom of Association. Compliant of decisions of the Committee on Freedom of Association. Sixth edition. Geneva: ILO 2018, p 753. Arvutivõrgus: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_632659.pdf (18.04.2024).

⁷⁵ Samas, p 783.

huvide tunnustamise. Ühinemisvabadus annab töötajatele võimaluse osaleda sotsiaaldialoogis tööandjatega, mis mõjutavad nende töökeskkonda ja elutingimusi. Ametiühingute loomine on eelduseks kollektiivläbirääkimisteks, andes töötajatele võimaluse kaasa rääkida küsimustes, mis on suuremad kui üksikute töölepingute tasemel lahendatavad. Sellest tulenevalt on streik ühinemisvabaduse edendamise vahend, millega töötajad kaitsevad oma õigusi ja huve.⁷⁶

KTTLs-i kohaselt on streik on töökatkestus, mis toimub töötajate või töötajate ühingu või liidu algatusel, saavutamaks tööandjalt või tööandjate ühingult või liidult järeleandmisi seaduslikes tööalastes nõudmistes. KLTLs eelnõuga sooviti selles paragrahvis täpsustada streigimääratlust, sätestades, et streik on töötajate või ametiühinguühenduste initsieeritud töökatkestus töötüli korral, mille eesmärk on survestada tööandjat, tööandjate liitu või tööandjate keskliitu kokku leppima seaduslikes nõudmistes kehtestada sellised töösuhtetingimused, sealhulgas töötingimused, mis streigis osalejaid rahuldavad.⁷⁷ KLTLs eelnõu paragrahvi muudatused täpsustavad streigi määratlust, andes sellele täpsema definitsooni. Varasem määratlus streigist on kui töökatkestusest, mille eesmärk on saavutada tööandjalt või tööandjate ühenduselt järeleandmisi seaduslikes tööalastes nõudmistes. Uus säte toob aga esile, et streigi eesmärk on survestada tööandjat või tööandjate liitu kokku leppima sellistes töösuhte ja -tingimustes, mis rahuldavad streigis osalejaid, andes sellele laiema ulatuse. Streik ei ole enam ainult seotud seaduslike nõudmistega täitmisega, vaid ka töötajate töötingimuste parandamisega. Lisaks täpsustatakse, et streik toimub töötüli korral, mis viitab sellele, et streik ei ole enam lihtsalt tööandja või töötajate tegevus, vaid see on seotud töövaidluse ja lahendamisega, mille käigus püütakse saavutada kokkuleppeid, mis lahendavad töötüli. Uus määratlus toob ka esile, et streigi eesmärk on survestada mitte ainult üksikut tööandjat, vaid ka tööandjate liitu või keskliitu kokkuleppele jõudma, laiendades streigi ulatust ja võimaldades suuremat kollektiivset tegutsemist.

Autor on seisukohal, et KLTLs eelnõu uus streigi määratlus on täpsem, kuna see lisab, et streik toimub töötüli korral ja on suunatud tööandjate liidu või keskliidu survestamisele, et tagada rahuldavad töötingimused. Erinevalt varasemast määratlusest, mis piirdus ainult tööandjaga, laiendab uus säte töötajate õigust mõjutada kollektiivselt laiemalt kogu tööandjate võrgustikku. Samuti toob see esile streigi eesmärgi mitte ainult nõudmistega täitmise saavutamises, vaid ka

⁷⁶ European Trade Union Confederation. Emergency resolution - the right to strike is a democratic and universal right. Berliin, 2023, lk 2. Arvutivõrgus: <https://www.etuc.org/sites/default/files/2023-06/Emergency%20resolution%20-%20The%20right%20to%20strike%20is%20a%20democratic%20and%20universal%20right.pdf> (26.04.2025).

⁷⁷ Kollektiivlepingu ja kollektiivse töötüli lahendamise seaduse eelnõu seletuskiri, lk 45.

töötingimuste parandamises, andes selge raamistiku töövaidluste lahendamiseks ja streigi õigustamiseks.

1.4 Streigi liigid

1.4.1 Hoiatusstreik

Nagu hoiatusstreigi nimetus viitab, kasutatakse neid selleks, et anda tööandjale esmane märk ja hoiatus probleemidest töösuhetes. Arvestades nende väga lühikest kestust, on ka streigi mõju väga väike. Seetõttu, kuigi hoiatusstreike ei käsitleta klassikalises mõttes streikidena, on nende kasutamine aktsepteeritud. Selline streik on oma olemuselt mõeldud üksnes ametiühingu nõudmiste tõsiduse ja streikimisvalmiduse rõhutamiseks ning on tavaliselt väga lühikese kestusega – tundide või päevade, mitte nädalate või kuude pikkune.⁷⁸

Rahvusvahelises streigiõiguses on hoiatusstreikide teema vähem käsitletud. Paljudes riikides puudub sellele ka otsene viide. Riikides, kus seda on käsitletud ja kus see on tunnustatud seaduslikuna, on kehtestatud piirangud hoiatusstreigi kestusele (enamasti üks kuni kaks tundi).⁷⁹

Hoiatusstreigi korraldamise nõuded võivad erineda vastavalt riigile ja selle seadusandlusele, kuid üldiselt võib selliste nõuete hulka kuuluda:

1. teavitamise kohustus - seadus võib nõuda, et töötajad annaksid tööandjale teada streigikavatsusest ja selle põhjustest teatud aja enne streigi algust;
2. läbirääkimiste kohustus - mõned riigid võivad nõuda, et enne streigi korraldamist peaksid pooled läbi viima teatud arvu läbirääkimisi ja püüdma jõuda kokkuleppele;
3. töötajate häälteenamus - mõnes riigis nõutakse, et streigi korraldamise otsus peaks saama töötajate enamuse toetuse.⁸⁰

KTTLS sätestab, et töötajatel, nende ühingutel või liitudel on õigus korraldada hoiatusstreike kestusega mitte üle ühe tunni.

⁷⁸ Westfall D., Thusing G., Strikes and Lockouts in Germany and under Federal Legislation in the United States: A Comparative Analysis. Boston College International and Comparative Law Review, vol. 22, no. 1. (1999), lk 58.

⁷⁹ Blanpain, R., Colucci, M., Hendrickx, F. Kollektiivse tööõiguse teatud küsimuste õiguslik analüüs: streik. Lõpparuanne. Belgia 2011, lk 35.

⁸⁰ Blaziene, I. Legal framework for industrial action under debate. Eurofound. Arvutivõrgus: <https://www.eurofound.europa.eu/en/resources/article/2005/legal-framework-industrial-action-under-debate> (21.04.2025).

Eesti seadusandlus ei sätesta hoiatusstreikidele erinõudeid kui vaid seda, et hoiatusstreik ei tohi olla kestusega üle ühe tunni ja sellest tuleb ette teavitada vähemalt kolm päeva⁸¹, mis tähendab, et nende korraldamine on vähem reguleeritud. See võib tekitada segadust ja ebaselgust nii töötajate kui ka tööandjate jaoks, seoses streigieelse ettevalmistusega. Lisaks võib see takistada streikide efektiivset kasutamist vahendina töötajate õiguste kaitsmisel ja nende huvide esindamisel kollektiivläbirääkimiste käigus.

Hoiatusstreik ei eelda eelnevat lepitusmenetlust ja seda võib korraldada läbirääkimiste käigus. Hoiatusstreiki võib pidada oluliseks osaks kollektiivläbirääkimistest, kus töötajad avaldavad survet tööandjale oma nõudmiste täitmiseks.⁸²

Hoiatusstreikide korraldamise osas ei ole Euroopa Sotsiaalharta konkreetsed juhised, kuid need peaksid järgima põhimõtteid, mis austavad demokraatlikke protsesse ja teiste isikute õigusi.

Autor on seisukohal, et hoiatusstreik on suurepärane esmane abinõu töötajatele enne pikemat streiki, sest see annab töötajatele võimaluse näidata rahulolematust ja avaldada survet tööandjale ilma, et kohe mindaks täieliku tööseisakuni, mis tooks kaasa suuremad majanduslikud ja sotsiaalsed kahjud. See on töötajate jaoks tasakaalukas viis oma nõudmiste kuuldamiseks: see annab märku, et probleemid on tõsised, ent samas jätab avatuks ukse läbirääkimisteks ja kokkuleppeks. Hoiatusstreik aitab tihti vältida pikemaid ja rohkem kahju tekitavaid töövaidlusi, sest tööandjale antakse võimalus olukorda parandada enne, kui konflikt eskaleerub. Samuti on see töötajatele vähem koormav kui pikaajaline streik, sest hoiatusstreik kestab lühikest aega, mille tõttu ei ole see töötajatele majanduslikult ja emotsionaalselt nii koormav.

2023. aastal toimunud õpetajate hoiatusstreiki peeti samuti ebaseaduslikuks, väites et streikida saab ainult töötüli korral ja pärast ebaõnnestunud lepitusmenetlust, kuid haridustöötajad liidu ja ministeeriumi vahel on toimunud ainult õpetaja töötasu läbirääkimisi ettevalmistavad arutelud, mille tõttu ei tohiks streiki toimuda⁸³

Autor on seisukohal, et õpetajate hoiatusstreik ei olnud ebaseaduslik, kuna see vastas kõigile KTTL-s sätestatud tingimustele: streigi kestus oli kuni üks tund, tööandjat teavitati vähemalt kolm päeva ette ning streik toimus kollektiivläbirääkimiste käigus, mistõttu eelnev

⁸¹ KTTL - RT I, 30.06.2023, 31- § 18 lg 1.

⁸² Tavits, G., lk 225.

⁸³ Hindre, M. Riiklik lepitaja õpetajate hoiatusstreiki ebaseaduslikuks ei pea. 08.11.2023. Arvutivõrgus: <https://www.err.ee/1609158661/riiklik-lepitaja-opetajate-hoiatusstreiki-ebaseaduslikuks-ei-peat> (28.04.2025).

lepitusmenetlus ei olnud nõutav. Riiklik lepitaja leidis samuti, et hoiatusstreik oli seaduslik ja seda käsitleti õiguspärase abinõuna tööandjale rahulolematuse ja streikimisvalmiduse näitamiseks. Kuna hoiatusstreiki käsitlevad sätted olid täidetud ja seadus ei näe hoiatusstreigile täiendavaid nõudeid ette, siis puudub alus väita, et õpetajate hoiatusstreik oli ebaseaduslik.

1.4.2 Toetusstreik

Toetusstreigiks saab lugeda sellist streiki, kus ühe ettevõtte töötajad otsustavad streikida, et toetada üht või mitut kolleegi, keda mingi sündmus võib asjaolu otseselt mõjutab.⁸⁴

ILO Ühinemisvabaduse Komitee ja Euroopa Sotsiaalõiguste Komitee lubavad toetusstreikide korraldamist tingimusel, et põhistreik on seaduslik.⁸⁵

Toetusstreik on eriline streigiliik kahes aspektis: esiteks, seda saab korraldada sõltumata sellest, kas tööandja on sõlminud oma töötajatega kollektiivlepingu või mitte; ja teiseks, toetusstreigi korraldajate tööandjal ei ole võimalust seda tegevust ära hoida. Isegi, kui tööandja on sõlminud kollektiivlepingu, mil kehtib töörahu kohustus, peab ta ikkagi arvestama, et toetusstreigi tagajärjel võivad tema igapäevatöös tekkida ootamatud katkestused toetusstreigi näol. See võib tekitada küsimuse, kas toetusstreik on vajalik.⁸⁶

Toetusstreik on streigis osalevate töötajate toetuseks korraldatud streik, mis KTTLS-i⁸⁷ kohaselt ei tohi kesta üle kolme päeva.

Eestis on toetusstreik kõige probleemsemaks streigiliigiks. Peamine argument toetusstreigi vastu puudutab toetusstreigi olemust, mis ei vasta seadusandja poolt sätestatud streigi mõistele ega definitsioonile (KTTLS § 2). Toetusstreik ei vasta sellele eesmärgile, kuna selle eesmärk on näidata solidaarsust põhistreigiga liitunud töötajatele. Seega tuleks toetusstreiki pigem vaadelda mitte kui streigi vormi, vaid kui solidaarsusaktsiooni, mis võib olla võrreldav näiteks avaliku koosolekuga.⁸⁸

Toetusstreikide reguleerimine ja äratundmine on ebapiisav ja neil puudub selge õiguslik raamistik. Toetusstreik erineb olulisel määral tavastreigist, kuna toetusstreikide eesmärk ei ole lahendada põhistreigi käigus tekkinud probleeme ega väljendada ametiühingu aktiivsust oma

⁸⁴ Kanowitz, L., lk 227.

⁸⁵ B. Gernigon, A. Odero, H. Guido, lk 16.

⁸⁶ Samas.

⁸⁷ KTTLS - RT I, 30.06.2023, 31- § 18 lg 2.

⁸⁸ Tavits, G., lk 225.

liikmete hüvanguks. Samas võib ette tulla olukord, kus toetusstreigi korraldajate tööandjal ei ole võimalik tegevust jätkata ning tal võib tekkida märkimisväärne majanduslik ja muu kahju. Samuti puudub toetusstreigil otsene õiguslik alus rahvusvahelisel tasandil, Seega võib küsida, kas ja kuidas toetusstreikide pidamise õigus sobitub üldise streigiõigusega.⁸⁹

Toetusstreigi korraldamiseks ei ole rahvusvahelisel tasandil spetsiifilisi reegleid. Kuigi nii ILO kui ka Euroopa sotsiaalõiguste komitee tunnustavad õigust korraldada toetusstreike, ei ole mitmes riigis toetusstreik seaduslikuna tunnustatud. Puuduvad ka kindlad argumendid toetusstreikide tunnustamiseks ja reguleerimiseks. Toetusstreik ei aita ka lahendada põhistreigis esitatud probleeme. Samuti ei saa toetusstreiki käsitleda ühinemisõiguse lahutamatu osana, kuna see tegevus ei väljenda asjakohase ametiühingu tegevust oma liikmete jaoks paremate töötingimuste saavutamiseks.⁹⁰

Probleemid tekivad ka streigi majandusliku poolega seoses. Võib tekkida olukord, kus põhistreigis osalev tööandja saab jätkata oma majandustegevust, samas kui tööandja, kelle töötajad korraldavad toetusstreigi, ei pruugi oma tegevust suuta jätkata ja toetusstreik võib põhjustada talle majanduslikke ja muid kaotusi. Seetõttu võib toetusstreigi korraldamise õigus tuua kahju nii töötajatele kui ka tööandjatele: tööandjad peavad alati arvestama võimalike majanduslike kahjude ja toetusstreigis osalevad töötajad töötajad ei saa toetusstreigiga endale paremaid töötingimusi saavutada.⁹¹

Sotsiaalharta järelevalveorgan ning ILO ühinemisvabaduse komitee ei pea lubatavaks toetusstreikide täielikku keelustamist, sest leiavad, et kui anda töötajatele võimalus streikida üksnes oma otsese tööandja vastu, võimaldab see tööandjal ema- ja tütarühingute kasutamise jms kaudu vältida töötajatega läbirääkimist ja takistada nende survemeetmeid.⁹² Töötajatel peaks olema võimalik osaleda toetusstreigil tingimusel, et toetatav streik on seaduslik. Üldisemalt ei tohiks streigiõigust piirata üksnes töövaidlustega, vaid töötajad ja nende organisatsioonid peaksid saama vajaduse korral laiemas kontekstis väljendada oma rahulolematust. ILO ühinemisvabaduse komitee juhib tähelepanu, et toetusstreigid ning sotsiaalsed ja majanduslikud protestiaktsioonid peavad olema seadusega kaitstud.⁹³

⁸⁹ Samas.

⁹⁰ Samas.

⁹¹ Samas.

⁹² Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2020. § 29 komm. 35.

⁹³ ILO. Case No 2473 (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland) - Complaint date: 16-DEC-05, p 1543.

Samas on Euroopa Inimõiguste Kohus (EIK) leidnud, et toetusstreikide täielik keeld võib olla seaduslik.⁹⁴ Kohus leidis, et kuigi selline keeld kujutab endast sekkumist ühinemisvabadusse, ei riku see Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklit 11, kui keeld põhineb demokraatlikul konsensusel ja on suunatud teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitsmisele ja jättis selle reguleerimise õiguse liikmesriikidele. Kohus mõõnis, et toetusstreik on pigem kõrvaline kui keskne osa ühinemisvabadusest.

See otsus tõstatab küsimuse, kas toetusstreik on tänapäeval endiselt vajalik vahend töötajate õiguste kaitsmiseks või võiks selle eesmärgi saavutada muude vahenditega, näiteks avalike koosolekute kaudu. Samuti tekitab see küsimusi, kui töötajatel on õigus toetusstreigile, siis võiks tööandjatel olla vastavalt õigus toetustöösulgudeks, kuigi kirjanduses pole seda seni käsitletud.⁹⁵

Autor on seisukohal, et kuigi toetusstreikidel on rahvusvahelises tööõiguses oluline koht, ei ole need samal määral kaitstud ega käsitletud võrdselt põhistreikidega. Kuigi ühinemisvabaduse komitee ja Euroopa sotsiaalõiguste komitee lubavad toetusstreikide korraldamist tingimusel, et põhistreik on seaduslik, annab EIK riikidele toetusstreikide reguleerimisel märkimisväärselt laia kaalutlusruumi. Seetõttu ei ole toetusstreikidel sama tugevat õiguslikku kaitset nagu põhistreikidel ning nende lubatavus sõltub suuresti siseriiklikust õigusest ja konkreetsetest tingimustest.

Seetõttu on näha selge erinevus rahvusvaheliste tööõiguslike standardite ja EIK-i praktika vahel: kui esimesed rõhutavad toetusstreigi kui kollektiivse tegevuse tähtsust ja seaduslikkust, siis EIK lähtub pigem põhiõiguste tasakaalustamise printsiibist. Sellest tulenevalt võib riik kehtestada piiranguid toetusstreikidele, kui piirangud on proportsionaalsed ja põhinevad legitiimsel eesmärgil. Autor leiab, et Eestis tuleks toetusstreikide lubatavust hinnata just selles tasakaalupunktis, vältides nii nende üldist keelustamist kui ka piiramata lubamist. Oluline on tagada, et streigiõigus ei muutu formaalseks ega ülemääraselt piiravaks.

Autor leiab, et toetusstreikide korraldamise lubamine on oluline, et kaitsta töötajate kollektiivseid huve olukordades, kus ühe rühma töötajate probleemid võivad mõjutada laiemalt veel kedagi. Toetusstreik võimaldab survet suurendada ja tugevdada nõrgema positsiooniga töötajate läbirääkimisjõudu. Võrreldes toetusstreiki ja avalikku koosolekut

⁹⁴ EIKo 08.04.2014, 31045/10, National Union of Rail, Maritime and Transport Workers v. United Kingdom.

⁹⁵ Tavits, G., lk 226.

korraikatseseaduse⁹⁶ mõttes, on selge, et neil on väga erinevad mõjud ja eesmärgid. Avalik koosolek on eelkõige arvamuse avaldamise viis, see võimaldab väljendada meelsust, kuid ei mõjuta otseselt tööandja majanduslikke huve ega tekita samasugust survet nagu tööseisak või streik. Streik, sh toetusstreik, peatab töö tegemise ja tekitab tööandjale survet või isegi majanduslikku kahju, mis sunnib tööandjat läbirääkimistele või oma tegevust muutma. Seega ei ole avalik koosolek toetusstreigi tegelikuks alternatiiviks, kuna see ei ole piisavalt tugev ega mõjus vahend töötajate õiguste ja huvide kaitseks tööandja ees. Toetusstreik säilitab oma aktuaalsuse just seetõttu, et see ühendab meelsuse avaldamise reaalse majandusliku mõjuga, mida üksnes koosolekuga saavutada ei saa.

Lisaks arvestades, et KTTLs keelab toetusstreigi kestusega üle kolme päeva, on selge, et selline piirang vähendab potentsiaalset kahju, mida toetusstreik võib selles osalevatele töötajatele ja nende tööandjale tekitada. Kuna streik kestab vaid lühikest aega, ei põhjusta see tööandjatele pikaajalist majanduslikku kahju, mis võiks õigustada toetusstreigi täielikku keelamist või sellesse sekkumist. Toetusstreigi lühike kestus tagab, et see on pigem vahend põhistreigis osalevatele töötajatele toetuse avaldamiseks, mitte toetusstreigis osalejate tööandja survestamiseks.

Praktikas on Eestis seoses toetusstreigiga esile kerkinud probleeme, kuivõrd piir toetusstreigi ja poliitilise streigi vahel võib hägustuda. 2012. aastal toimunud õpetajate palga- ja töötingimuste parandamiseks korraldatud streigile korraldati ka toetusstreike, kus osales kokku 11 000 töötajat.⁹⁷ Eesti Ametiühingute Keskliidu (EAKL) korraldatud toetusstreik sai kriitika osaliseks mitmel põhjusel. Esiteks, see hägustas õpetajate põhistreiki, teiseks oli Tööandjate Keskliit ja valitsus seisukohal, et toetusstreik ei vastanud seaduslikele nõuetele.⁹⁸

Eesti Raudteelaste Ametiühing, Eesti Vedurimeeste Ametiühing ja Edelaraudtee Vedurimeeste Assotsiatsioon korraldasid õpetajatele 24-tunnise toetusstreigi. Streik puudutas reisijate- ja kaubavedu ettevõtetes nagu Edelaraudtee, Elektriraudtee, Eesti Raudtee ja GoRail. Selles toetusstreigis osales 68% Eesti raudteetöötajatest. Streigi eesmärk oli toetada õpetajate

⁹⁶Korraikatseseadus. RT I, 14.03.2023, 29.

⁹⁷Lühikokkuvõtte õpetajate üleriigilisest streigist 7.-9. märtsil 2012.a. Eesti Haridustöötajate Liit. Arvutivõrgus: <https://ehl.org.ee/2012/03/26/luhikokkuvote-opetajate-uleriigilisest-streigist-7-9-martsil-2012-a/> (21.04.2024).

⁹⁸Riiklik lepitaja: keskliidu streigi õiguspärasus tekitab küsimusi. Delfi. 02.03.2012. Arvutivõrgus: <https://www.delfi.ee/artikkel/64012475/riiklik-lepitaja-keskliidu-streigi-oigusparasus-tekitab-kusimusi> (28.04.2024).

palganõudmisi ja väljendada vastuseisu valitsuse plaanile muuta kollektiivlepingu seadust ühepoolselt.⁹⁹

AS Eesti Raudtee ja AS EVR Cargo pöördusid Eesti Raudteelaste Ametiühingu vastu kohtusse, et saada hinnang toetusstreigi seaduslikkusele, väites, et raudteeliiklus on eluliselt tähtis teenus ning kollektiivlepingud näevad ette töörahu säilitamise. Ringkonnakohus tühistas maakohtu otsuse, kuna maakohus oli rikkunud menetlusnorme ja valesti kohaldanud materiaalõiguse norme, mistõttu saatis ringkonnakohus asja uueks läbivaatamiseks maakohtusse. Ringkonnakohus märkis, et toetusstreigi seaduslikkus sõltub toetatava streigi seaduslikkusest. Kuna hagejad ei olnud tõendanud, et õpetajate streik oleks olnud ebaseaduslik (ega esitanud ka vajalikke asjaolusid selle hindamiseks), jäi toetusstreigi ebaseaduslikkus tõendamata. Hagejad olid seisukohal, et toetusstreik põhjustas kahju tööandjale, kuid seda ei olnud nad suutnud tõendada. Streigi ebaseaduslikkuse tõendamise kohustus lasub hagejal.¹⁰⁰

Asja uuel läbivaatamisel sõlmisid osapooled kompromissi, millega hagejad loobusid oma nõuetest ja kostjatele pandi kohustus nendega sõlmitud või sõlmitavate kollektiivlepingute kehtivuse ajal hoida töörahu, sh keelati neil osalemine hoiatus- ja toetusstreikides.¹⁰¹ Kuna pooled jõudsid kompromissini, ei saanud õiguslik probleem lõplikult lahendust.

Autor on arvamusel, et kuna õpetajate streik toimus ja seda ei vaidlustatud, võib järeldada, et õpetajate streik oli seaduslik. Seega, kuna õpetajate streik ei olnud ebaseaduslik ja seda ei vaidlustatud, võib pidada ka Eesti Raudteelaste Ametiühingu toetusstreiki seaduslikuks, kuna see oli toetusstreik seaduslikult korraldatud õpetajate streigile.

Riigikohus on toetusstreigi osas leidnud, 3-päevane toetusstreigi etteteatamistähtaeg on tööandjate põhiõigusi ja avalikkuse huve ülemäära kahjustav. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium¹⁰² tunnistas 2015. aastal PS-vastaseks ja kehtetuks KTTLS § 18 lõike 3, millega oli määratud toetusstreigist etteteatamise tähtajaks kolm päeva. Kolleegium leidis analüüsi tulemusel, et sättel on ebaproportsionaalne mõju, kuna säte riivab ettevõtlusvabadust (PS § 31) ja omandipõhiõigust (PS § 32), kuivõrd võimaldab töötajatel toetusstreigist üksnes kolmepäevase etteteatamisega töölt puududa, põhjustades tööandjale majanduslikke ja organisatoorseid raskusi. Samuti tões kolleegium, et toetusstreikide mõju ei piirdu ainult

⁹⁹ Raudteelased: 8. märtsil ei veere Eestis ükski vagun. ERR. 02.03.2012. Arvutivõrgus: <https://www.err.ee/366042/raudteelased-8-martsil-ei-veere-eestis-ükski-vagun> (28.04.2025).

¹⁰⁰ TlnRnKo, 30.12.2012, 2-12-9463.

¹⁰¹ Harju Maakohtu otsus, 10.07.2015, 2-12-9463.

¹⁰² RKPSJK, 05.03.2015, 3-4-1-49-14.

erasektoriga, vaid võib avaldada mõju ka avalikule huvile ning määratlemata hulga isikute põhiõigustele.

KTTLS reguleerib peastreigi korraldamise menetlust põhjalikult, nõudes mitmeid etappe enne streigist etteteatamist, seega on tööandjal võimalik varakult streigist teadlik olla ja selleks ettevalmistusi teha. Toetusstreigi puhul võib tööandjal olla keeruline streigiohtu enne etteteatamist aimata ning tal pole võimalust pöörduda lepitaja poole ega ära hoida streiki. Seadus piirab toetusstreigi korraldamist vähem kui peastreigi puhul, hoolimata sellest, et tööandjal pole töötajatega töötüli. Tööandja saab peastreigi toimumise võimalikkusest teada tavaliselt rohkem kui kuu aega ette, samas kui toetusstreigi puhul võib see aeg olla vaid kolm päeva. Riigikohtu tsiviilkolleegium leidis, et toetusstreigi eesmärki saab saavutada ka pikema etteteatamise tähtajaga, vähendades samal ajal ettevõtlusvabaduse riivet. Pikema etteteatamistähtaja korral saab ettevõtja võtta meetmeid, et oma tegevust jätkata.¹⁰³

KTTLS-i vastav säte viidi pärast kohtuotsuse jõustumist põhiseadusega kooskõlla ja toetusstreigi etteteatamistähtajaks tööandjale muudeti viie tööpäeva peale.¹⁰⁴

Autor nõustub, et varasem kolme tööpäevane etteteatamistähtaeg toetusstreigi korraldamiseks oli tööandjate seisukohalt ebapiisav. Näiteks, kui töötaja teatas reedel kavatsusest alustada toetusstreiki teisipäeval, jäi tööandjale ettevalmistuste tegemiseks vaid üks tööpäev, kuna nädalavahetus ei ole tavapäraselt tööaeg. See lühike aeg ei võimaldanud tööandjal piisavalt reageerida ega korraldada tööprotsesse ümber, mis võis põhjustada ebamõistlikke häireid ettevõtte tegevuses. Seetõttu on viie tööpäevase etteteatamistähtaja kehtestamine mõistlik ja tasakaalustatud lahendus. See annab tööandjale piisava aja ettevalmistusteks, vähendades ootamatust ja võimaldades paremat planeerimist. Samal ajal säilitab see töötajate õiguse korraldada toetusstreike, mille kestus on seadusega piiratud kolme päevaga.

1.4.3 Poliitiline streik

Tavapäraselt kasutavad ametiühingud streiki vahendina tööandjate survestamiseks, et alustada kollektiivläbirääkimisi või teha järeleandmisi kollektiivlepingu sõlmimisel. Mõnikord kasutatakse streiki aga ka selleks, et avaldada survet valitsusele, näiteks kui kavandatakse seadusandlikud reformid võiksid nõrgendada kollektiivläbirääkimiste süsteemi või kahjustada töötajate huve. Sellisel juhul ei ole streik suunatud tööandja, vaid valitsuse või seadusandja

¹⁰³ Samas, p 37.

¹⁰⁴ KT TLS - RT I, 30.06.2023, 31- § 18 lg 4.

vastu ning seda nimetatakse poliitiliseks streigiks. Kuigi see võib mõjutada ka üksikuid tööandjaid, on poliitilise streigi tegelik sihtmärk riigivõim.¹⁰⁵

Poliitilised streigid erinevad tavapära seotud streikidest selle poolest, et neid ei suunata konkreetse tööandja vastu, vaid riigi või valitsuse poliitikate mõjutamiseks.¹⁰⁶

Sellistel poliitilistel streikidel võib olla väga erinevaid eesmärke. Tihti soovitakse mõjutada valitsuse poliitikaid, mis otseselt mõjutavad töötasu või töötingimusi, näiteks kui parlamendis arutatakse pensionireformi või kui kokkuhoiupoliitikad piiravad sotsiaalpartnerite võimalusi pidada palgaläbirääkimisi või parandada töötingimusi. Streigi eesmärgiks võib olla ka kollektiivse tegutsemisõiguse, sealhulgas kollektiivläbirääkimiste õiguse säilitamine, näiteks kui valitsus soovib viia läbirääkimised sektori tasandilt üksikettevõtetesse. Töötajate vastuseis sellisele reformile läbi streigi on sellises olukorras õigustatud.¹⁰⁷

Avalikus sektoris on valitsuse vastu suunatud streigid sageli seotud avalike teenuste kaitsmisega, näiteks kui kavandatakse teenuste erastamist või kui riigieelarve aruteludes nähakse ette avalike teenuste rahastamise vähendamine. Sellistes olukordades on töötajate huvid otseselt seotud valitsuse poliitikatega, mistõttu on streik suunatud valitsuse vastu nii poliitilises kui ka tööandja rollis.¹⁰⁸

On olemas ka streigid, millel puudub igasugune seos töötajate otseste huvidega, näiteks kui töötajad streigivad valitsuse tegevusetuse vastu kliimamuutuste küsimuses või protestivad valitsuse rolli üle mõnes rahvusvahelises konfliktis. Selliseid streike nimetatakse „puhasteks poliitilisteks streikideks“, kuna neid korraldatakse poliitiliste eesmärkide nimel, mis ei ole seotud töötajate töötingimuste ega sotsiaalsete huvide kaitsmisega. Need on üks alaliik laiemast poliitiliste streikide kategooriast: sihtmärkiks on küll samuti valitsus, kuid streigi põhjus ei ole seotud töötingimustega.¹⁰⁹

Seega, kui streik on suunatud tööandja vastu (sh toetusstreik) ning selle eesmärk on mõjutada kollektiivläbirääkimisi või parandada töötajate töötingimusi ja palgataset, on tegemist tavapärase ning seadusliku streigiga. Poliitiline streigi puhul võib aga need jaotada kaheks:

¹⁰⁵ De Schutter, O. Towards an EU-wide right to politically strike: A constitutional perspective. 2024, lk 9. Arvutivõrgus: <https://policycommons.net/artifacts/11323923/towards-an-eu-wide-right-to-politically-strike-a-constitutional-perspective/12212563/> (21.04.2024).

¹⁰⁶ De Schutter, O., lk 6.

¹⁰⁷ Samas.

¹⁰⁸ Samas.

¹⁰⁹ Samas.

1. poliitiline streik, mille eesmärk on parandada töötasu ja töötingimusi ehk streik on seotud töötajate sotsiaalsete ja majanduslike huvidega, kuid streigi tulemust tööandja mõjutada ei saa, sest streik on suunatud valitsuse poliitika vastu;
2. poliitiline streik, mille eesmärk on samuti mõjutada üldiselt valitsuse poliitikaid ja mille tulemust tööandja mõjutada ei saa, kuid streik ise ei ole seotud töötajate huvidega.¹¹⁰

ILO kohaselt ei kuulu poliitilised streigid ühinemisvabaduse konventsioonide nr 87 ja 88 kaitse alla. Puhtpoliitilise iseloomuga streigid ning streigid, mille otsus on tehtud süsteemselt juba enne läbirääkimiste alustamist, ei kuulu ühinemisvabaduse põhimõtete reguleerimisalasse.¹¹¹ ILO järelevalveorganid on siiski tunnustanud, et ametiühingutel peab olema võimalus kasutada poliitilisi streike, kui streikide eesmärk on kritiseerida valitsuse majandus- ja sotsiaalpoliitikat, kui need mõjutavad otseselt ametiühingu liikmeid ja töötajaid üldiselt, eriti tööhõivet, sotsiaalset kaitset ja elatustaset. Teisisõnu, streigiõigust ei tohiks piirata üksnes selliste töösuhetest tulenevate vaidlustega, mida on võimalik lahendada kollektiivlepingu sõlmimise teel. Töötajatel ja nende organisatsioonidel peaks olema lubatud avaldada laiemas kontekstis oma rahulolematust majandus- ja sotsiaalküsimustes, mis mõjutavad nende liikmete huve, isegi kui poliitiliste ja ametialaste aspektide eristamine streigi puhul võib sageli olla keeruline.¹¹²

Poliitiliste streikide analüüs¹¹³ Euroopa Liidu (EL) liikmesriikide kontekstis toob esile nüansirikka maastiku, mida iseloomustavad erinevates riikides erineval määral õiguslik tunnustamine või täielik poliitilise streigi keeld. Lähtudes nende poliitiliste streikide õiguslikust käsitlemisest, on EL riigid võimalik jagada kolme erinevasse rühma:

1. selgesõnaline keeld. Nendes riikides võidakse poliitilistes streikides osalevaid töötajaid karistada (vallandada), kui nende tegevust peetakse põhjendamatuks. Siiski on oluline märkida, et valitsuse vastu suunatud streike töötajate huvide kaitseks võib siiski pidada seaduslikuks;
2. kaudne välistamine: siia kuuluvad riigid, mis ei keela selgesõnaliselt poliitilisi streike, kuid määratlevad streigid viisil, mis välistab "puhtalt poliitilisteks" peetavad streigid. Selle rühma võib veel jagada kaheks alarühmaks:

¹¹⁰ Samas lk 10.

¹¹¹ ILO. Freedom of Association. Compliant of decisions of the Committee on Freedom of Association. Sixth edition. Geneva: ILO 2018. P 759, 760. Arvutivõrgus: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/--normes/documents/publication/wcms_632659.pdf (21.04.2024).

¹¹² Servais, J-M., lk 150-151.

¹¹³ De Schutter, O.

- 2.1. streigid on lubatud, kui sellega püütakse mõjutada kollektiivlepingute tingimusi või survestada tööandjaid kollektiivläbirääkimisprotsessidesse;
- 2.1. streigi eesmärki (sh Eesti) määratletakse laiemalt kui töötajate sotsiaalsete ja majanduslike huvide kaitsmist ja edendamist. See laiem määratlus välistab kaudselt poliitiliste eesmärkidega streigid.
3. selgesõnaline luba. Riigid lubavad selgesõnaliselt poliitilisi streike, sageli nende seaduslikkust kinnitavate kohtuotsuste tulemusena.

Vaatamata nendele kategooriatele jääb poliitiliste streikide õiguslik staatus paljudes riikides ebaselgeks, kuna seadusandlus on ebaselge või puudub väljakujunenud kohtupraktika. Erinevus valitsuse poliitikat käsitlevate streikide ja töötajate huvide kaitstavate streikide vahel on sageli hägune, mis põhjustab ebakindlust poliitiliste streikide seaduslikkuse suhtes.¹¹⁴

Lubamatuteks poliitilisteks streikideks võib pidada ideoloogilisi streike, mis on suunatud tööandja vastu, ning puhtalt poliitilisi streike. Ideoloogilised streigid tööandja vastu on sellised, mille puhul protestitakse tööandja juhtimisotsuste vastu, mis ei ole kooskõlas töötajate ideoloogiliste seisukohtadega, kuid mis ei puuduta otseselt töötajate huve. Sellised streigid ei ole seotud kollektiivsete läbirääkimiste või töötajate otseste majanduslike ja sotsiaalsete huvidega. Kui streigi eesmärk on ideoloogiline või sotsiaalne, ei mõjuta see töötajate töötingimusi või mõjutab neid minimaalselt. Näiteks ähvardasid Briti Ringhäälingu Töötajate Liidu liikmed katkestada telepildi edastamise, et sundida BBC-d keelduma 1977. aastal FA finaali näitamisest Lõuna-Aafrikas. Briti ülemkohus keelas sellise streigi, kuna see ei puudutanud tööalaseid küsimusi ega olnud seotud töötüliküsimustega. Kui töötajad streigivad tööandjate ettevõttepoliitika mõjutamiseks, mis ei ole seotud nende töötingimustega, sekkuvad nad tavaliselt juhtimisotsustesse, mis kuuluvad ettevõtte juhtkonna pädevusse.¹¹⁵

Riigikohus on leidnud, et toetusstreik võib olla seaduslik, kui toetatav streik on seaduslik, ning sellele streigile esitatakse lisaks tööalastele nõudmistele ka poliitilisi nõudmisi.¹¹⁶ Seega võib streigi raames esitada poliitilisi nõudmisi, kui need seotud tööalastele nõudmistega ja eeldusel, et toetatav streik on seaduslik. See tähendab, et poliitilised nõudmised võivad olla osa streigi eesmärkidest, kuid need ei tohi olla streigi põhieesmärk.

¹¹⁴ Samas, lk 11.

¹¹⁵ Sokk, H, lk 62.

¹¹⁶ RKTko 3-2-1-159-13, 19.12.2013, p 18.

ILO järelevalveorganid järgivad põhimõtet, et töötajate ja tööandjate organisatsioonidel peaks olema vabadus oma tegevust iseseisvalt korraldada. See vabadus laieneb õigusele osaleda protestiaktisioonides ja poliitilises tegevuses, sealhulgas avaldada toetust oma liikmete huvidele vastavatele erakondadele. Õigusaktid, mis seavad ametiühingute funktsioonidele piiranguid üksnes poliitilistel veendumustel või kuuluvustel, on vastuolus organisatsioonilise autonoomia ja esindajate vaba valimise põhiprintsiibiga.¹¹⁷

Lisaks toetab ILO töötajate grupp streigiõiguse laiendamist. Nimelt streigi eesmärgid ei tohiks piirduda ainult töökohaga seotud küsimustega, vaid peaksid hõlmama laiemaid sotsiaalseid ja poliitilisi küsimusi. See vaatenurk tunnistab töökoha väljakutsete omavahelist seost suuremate ühiskondlike dünaamikatega, nagu globaliseerumine ja ettevõtete killustatus. Seetõttu on nad seisukohal, et streigi piiramine tööalaste probleemidega kahjustaks ametiühingute tõhusust töötajate mitmekülgsuste vajaduste rahuldamisel.¹¹⁸

Sisuliselt rõhutab ILO seisukoht töötajate organisatsioonide autonoomia säilitamise ja töösuhete olulisust tänapäeva ühiskonnas. Toetades õigust osaleda protestiaktisioonides ja propageerides igakülgset arusaamist streigiõigustest, püüab ILO kaitsta töötajate suutlikkust kollektiivselt lahendada erinevaid väljakutseid ja edendada tõhusalt oma huve erinevatel rinnetel.

2012. aasta üleriigilise streigi käigus nõudsid õpetajad töötasu alammäärade tõstmist vähemalt 20% ulatuses, töökoormuse vähendamist ja tugispetsialistide süsteemi arendamist. Riigikogult, valitsuselt, Haridus- ja Teadusministeeriumilt ning omavalitsustelt sooviti kiireid ja püsivaid lahendusi palgakasvaks ning töötingimuste parandamiseks.¹¹⁹ Õpetajate streigile avaladus toetust Narva Energia Ametiühing, mida Eesti Energia Narva Elektriijaamad AS pidas ebaseaduslikuks, väites, et õpetajate streik oli poliitiline. Eesti Energia leidis, et kuna nõudmised esitati valitsusele ja parlamenti survestati, ei olnud tegu tööalaste nõudmistega ja tegemist on ebaseadusliku poliitilise streigiga. Kohus otsustas, et õpetajate streik oli seaduslik,

¹¹⁷ ILO. Giving globalization a human face. International labour conference 101st session. Geneva: ILO 2012, lk 83, p 105. Arvutivõrgus: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--ed_norm/--relconf/documents/meetingdocument/wcms_174846.pdf (21.04.2024).

¹¹⁸ B. Gernigon, A. Odero, H. Guido. lk 48.

¹¹⁹ Eesti Haridustöötajate Liit. Uudised. Arvutivõrgus: <https://www.ehl.org/ee/2012/03/27/7-9-martsil-2012-uleriigilisest-opetajate-streigist-osavotnute-poolt-esitatud-ettepanekud-pedagoogide-tootasu-tostmiseks-tootingimuste-parandamiseks-ja-hariduskorralduslike-kusimuste-paremaks-la/> (27.04.2025).

kuna see oli otseselt seotud töötajate töötingimuste ja huvidega ja lepitusmenetlus oli läbitud. Tartu Ringkonnakohus leidis, et selline poliitikasse sekkumine oli lubatav.¹²⁰

Kas 2024. aastal toimunud õpetajate streigi osas võib jõuda sarnasele järeldusele, kuna haridustöötajad esitasid oma nõudmised valitsusele? 2024. aasta õpetajate streigi põhieesmärk oli õpetajate töötasu alammäära tõstmine. Selline nõudmine on selgelt seotud töötingimustega ning kuulub tüüpiliste tööalaste vaidluste alla, mida Euroopa Sotsiaalharta ja ILO standardite kohaselt käsitletakse tavapärase kollektiivse töötulina, mitte poliitilise streigina. Kuigi nõudmised esitati valitsusele, ei muuda see streiki iseenesest poliitiliseks, sest töötasu alammäärasid reguleerib Eestis valitsus ja palgatingimuste muutmine on töövaidluse loomulik osa. Seega 2024. aasta õpetajate streik oli tööalane, mitte poliitiline, sest eesmärgiks oli konkreetselt õpetajate töötingimuste parandamine, mitte üldine valitsuse poliitika või muu poliitiline protest.

¹²⁰ TrtRnKo 26.03.2014, 2-12-9657, p 19.

2. STREIK RAHVUSVAHELISES ÕIGUSES

2.1 ILO konventsioonid

Õigus ühineda ja läbirääkimisi pidada on Euroopa töötajate põhiõigus. Rahvusvahelised õigusaktid sätestavad nimetatud õiguste alused, kuid konkreetsed sätted on reguleeritud riiklikul tasandil.

ILO on juba aastakümneid tegelenud streigiõiguse küsimusega, arendades tööstandardeid, mis käsitlevad streigitgevuse põhimõtteid ja ideoloogiat. Need standardid põhinevad peamiselt ILO järelevalveorganite otsustel, soovitudel ja seisukohtadel. ILO-l on kaks olulist järelevalveorganit, mille kaudu streigiõiguse küsimused on käsitletud: ühinemisvabaduse komitee¹²¹ ja ILO konventsioonide kohaldamise ekspertkomitee.¹²² Ühinemisvabaduse komitee eesmärk on jälgida ühinemisvabaduse põhimõtteid, uurides ja lahendades kaebusi, mis on seotud ühinemisvabaduse rikkumistega, olenemata sellest, kas riik on ILO konventsioonid ratifitseerinud või mitte. Ühinemisvabaduse komitee järeldused konkreetsetes juhtumites on suunatud riikide valitsustele ja ametiasutustele, et toetada arutelu ja anda vajalikke samme soovitude elluviimisel seoses ühinemisvabaduse ja kollektiivläbirääkimiste õiguse tunnustamisega. Ühinemisvabaduse komitee teeb oma järeldused ja soovitud tuginedes nende õiguste põhimõtetele ning liikmete pikaajalisele kogemusele töösuhete valdkonnas. Kaebuste menetluse eesmärk ei ole süüdistada ega karistada, vaid edendada konstruktiivset kolmepoolset dialoogi, et tugevdada ametiühinguõiguste austamist seadustes ja praktikas. Seejuures arvestatakse ka riigiti erinevate õigussüsteemide ja tegelikkusega.¹²³

Ekspertkomitee on sõltumatu õiguseksperdist koosnev organ, mis jälgib aga liikmesriikide vastavust ILO konventsioonidele ja soovitudele. Ekspertkomitee ülesanne on koostada märkusi ja otsuseid riikide seadusandlikkuse ning praktika vastavuse kohta ILO konventsioonidele.¹²⁴

Need kaks komiteed ei ole kohtuorgandid, vaid nad hindavad, kas riikide õigus ja praktika vastavad asjakohastele ILO normidele, tehes selleks asjakohaseid märkusi ja otsuseid. Samas

¹²¹ the Committee on Freedom of Association

¹²² Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations

¹²³ ILO. Freedom of Association. Compliant of decisions of the Committee on Freedom of Association. Sixth edition. Geneva: ILO 2018, p-d 1 ja 2. Arvutivõrgus: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_632659.pdf (21.04.2024).

¹²⁴ ILO. Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (CEACR) Arvutivõrgus: <https://www.ilo.org/international-labour-standards/ilo-supervisory-system-regular-supervision/applying-and-promoting-international-labour-standards/committee-experts-application-conventions-and-recommendations-ceac> (28.04.2024).

võib väita, et just ühinemisvabaduse ja streigiõiguse vallas omandavad nende komiteede seisukohad ja otsused erilise kaalu, sest neid käsitletakse sageli kui omamoodi kohtupraktikat, mille põhjal saab järeldada selle valdkonna üldpõhimõtteid.¹²⁵

ILO on vastu võtnud mitmeid konventsioone, mis reguleerivad töötajate kollektiivseid õigusi. Näiteks on Eesti ratifitseerinud ILO konventsiooni nr 87, mis käsitleb ühinemisvabadust ja organiseerumise õigust ning ILO konventsiooni nr 98, mis käsitleb organiseerumise õigust ja kollektiivse läbirääkimise õigust. Need on kaks peamist ühinemis- ja läbirääkimisõigust, sh streigiõigust käsitlevat konventsiooni. Lisaks on ILO vastu võtnud konventsiooni nr 154, mis käsitleb kollektiivläbirääkimisi, kuigi Eesti pole seda veel ratifitseerinud. See konventsioon selgitab kollektiivläbirääkimiste eesmärki ja olemust ning sellega kaasneb ILO soovitus nr 163. Kollektiivlepingute osas on ILO välja andnud ka soovitus nr 91, mis annab juhised kollektiivlepingute kehtivuse ja laiendamise kohta.

Eesti on ratifitseerinud nii konventsiooni nr 87 ühinemisvabaduse ja organiseerumisõiguse kaitse kohta¹²⁶ kui ka konventsioon nr 98 organiseerumisõiguse ja kollektiivse läbirääkimisõiguse kaitse kohta¹²⁷ 22. märtsil 1994, mistõttu on magistritöö fookus suunatud nendele kahele konventsioonile.

ILO tunnustab ühinemisvabadust ametiühingute valdkonnas ning kollektiivläbirääkimiste ja kollektiivse tegutsemise õigust. ILO konventsioon nr 87, mis käsitleb ühinemisvabadust ja organiseerimisõiguse kaitset ning nr 98, mis käsitleb organiseerimisõigust ja kollektiivläbirääkimisi, on peamised ILO vahendid selles valdkonnas. Konventsioon nr 87 sätestab töötajate ja tööandjate õigused asutada oma valitud organisatsioone või nendega ühineda ilma riigi loata, tegutseda sekkumiseta, olla seotud teiste organisatsioonidega ning olla kaitstud peatamise või lõpetamise eest. Konventsioon nr 98 kaitseb töötajaid ametiühingutegevusest tingitud diskrimineerimise eest, näeb ette mittesekkumise töötajate ja tööandjate organisatsioonidesse ning tunnustab kollektiivläbirääkimisi.

Kahel kõige olulisemal konventsioonil, mis käsitlevad ühendusevabadust (konventsioon 87, mis käsitleb ühendusevabaduse kaitset ja ühenduseõigust, ja konventsioon 98, mis käsitleb

¹²⁵ Blanpain R., Colucci M., Hendrickx F. Kollektiivse tööõiguse teatud küsimuste õiguslik analüüs: streik. Lõpparuanne. Belgia 2011, p 18. Arvutivõrgus: https://mkm.ee/sites/default/files/documents/2023-07/kollektiivse_tooiguse_teatud_kusimuste_oiguslik_analuus_-streik.pdf (25.04.2025).

¹²⁶ Ühinemisvabaduse ja organiseerumisõiguse kaitse konventsioon. Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni konventsioon nr. 87. - RT II 1993, 26, 76.

¹²⁷ Organiseerumisõiguse ja kollektiivse läbirääkimisõiguse kaitse konventsioon. Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni konventsioon nr. 98. - RT II 1993, 26, 76.

organisatsiooniõigust ja kollektiivset läbirääkimist), ei sisalda sõna "streik" määratlust ega suunist, mis viitaks streigiõigusele.¹²⁸ Üheks peamiseks põhjuseks, miks töötulide lahendamise kohta on vastu võetud vaid väga vähe ILO standardeid, näib olevat hirm piirata tööandjate ja töötajate organisatsioonide omavahelist vabadust ja tegutsemist.¹²⁹

Kuigi eelpool viidatud ILO dokumendid ei sisalda terminit streigiõigus, rõhutab ILO konventsioonide järelevalveorgan, ühinemisvabaduse komitee, et streik on töötajate organiseerumisõiguse põhielemente, ametiühingute tegevusvabaduse lahutamatu osa ja seega kõnealuste konventsioonidega kaitstud. Samuti on ühinemisvabaduse komitee öelnud, et ILO konventsiooni nr 87 artikli 3 kaitse alla kuulub töötajate streigiõigus.¹³⁰ ILO järelevalveorganid on kujundanud põhimõtete kogumi, mis tunnustab streigiõigust kui lahutamatu osa organiseerumisõigusest ning töötajate ja nende organisatsioonide põhiõigusena.¹³¹

Siinkohal tuleb rõhutada, et mõlemad need institutsioonid tegelevad soovitude ja arvamustega, kuna neil puudub õigus tõlgendada ILO kehtestatud tööstandardeid. Pole kahtlust, et ILO, koostöös oma järelevalveasutustega, omab suveräänset õigust kehtestada põhimõtted organisatsiooni kohta seoses streigiõiguse täitmisega, kuidas samas tekitab rahvusvaheliste lepingutes streigile viite puudumine kahtlusi.¹³²

Samuti jätavad ILO dokumendid defineerimata, keda mõista töötaja ja tööandja all ning mis on tööleping või töösuhe, kuivõrd nende mõistete juriidilises määratluses oleks ilmselt võimatu organisatsiooni liikmesriikidel jõuda kokkuleppele.¹³³ Seega peab iga riik ise need mõisted defineerima enda riigisisises õiguses. Selle kõige põhjal saab järeldada, et töösuhted, sh kollektiivsed töösuhted ja kõik nendega seonduv jääb paljuski riigisisese õiguse kujundada.

Ühinemisvabaduse komitee on osutanud, et konventsioon nr 87 tunnustab ametiühingute õigust kui töötajate organisatsioonide, mis on loodud oma ametihuvide edendamiseks ja kaitsmiseks. Need õigused tähendavad, et ametiühingud võivad pidada läbirääkimisi tööandjatega ja väljendada oma seisukohti majandus- ja sotsiaalsetes küsimustes, mis mõjutavad nende liikmete ametihuviseid. Need õigused moodustavad aluseomitee seisukohale, et streigiõigus on

¹²⁸ G.Tavits. The Right to Collective Action in Labour Relations in Estonia: Is the Right to Organise a Strike Guaranteed? *Juridica International* 2014/21, lk 220.

¹²⁹ Servais, J-M. ILO Law and the Right to Strike. *Canadian Lab. & Emp. LJ*, 15 (2009), lk 148.

¹³⁰ Bellace, J.R. The ILO and the right to strike. *International Labour Review*. (2014), lk 29.

¹³¹ Servais, J-M., lk 149.

¹³² Tavits, G., lk 220.

¹³³ De Stefano, V. Not as simple as it seems: The ILO and the personal scope of international labour standards. *International Labour Review*, 160(3), 2021, lk 390.

üks töötajatele olemasolevatest põhivahenditest oma ametihuvide edendamiseks ja kaitsmiseks. See õigus tuleneb otseselt ühinemisvabadusest, mitte kollektiivläbirääkimiste õigusest. Siiski loetakse streik legitiimseks ainult siis, kui seda kasutatakse ametihuvidest tulenevate õiguste kaitsmiseks ja edendamiseks. Puhas poliitiline streigiaktsioon, mis otsustatakse juba enne läbirääkimiste algust, ei kuulu kaitse ulatusse.¹³⁴

Vaidlus selle üle, kas streigiõigus eksisteerib ILO konventsioonides, on õhus olnud juba aastakümneid, täpsemalt alates 1989. aastast, kui Rahvusvaheline Tööandjate Organisatsioon (IOE¹³⁵) hakkas järjepidevalt väitma, et ILO konventsioonid ei sätesta alust streigiõigusele. Nad põhjendavad oma seisukohta streigiõigust käsitleva selgesõnalise sätte puudumisega ILO konventsioonis nr 87. Konventsioon annab töötajatele vabaduse liituda nende enda valitud organisatsioonidega ja annab nende organisatsioonidele õiguse korraldada oma tegevusi ja programme, kuid sõnaselgelt streigiõigust konventsioonis puudub. Lisaks väidab IOE, et ühel ILO järelevalveorganil, ekspertide komiteel, puuduvad volitused lähtuda streigiõigusest konventsioonis nr 87, sest "ainult Rahvusvaheline Kohus saab anda ILO konventsioonidele autoriteetseid tõlgendusi".¹³⁶ Tööandjate seisukoht, et rahvusvahelisel tasandil ei eksisteeri streigiõigust, on tekitanud palju arutelusid, kuid need arutelud on näidanud peamiselt seda, et streigiõigus tõepoolest eksisteerib rahvusvahelisel tasandil ja on osa ühinemisvabadusest ja õigustest.¹³⁷

Kokkuvõttes oli ILO-s toimunud konflikt seotud streigiõiguse tunnustamise üle, kus tööandjad ei soovinud seda õigust rahvusvaheliselt aktsepteerida, samas kui töötajate esindajad püüdsid seda kaitsta, olles valmis viima vaidluse isegi Rahvusvahelisse Kohtusse. Vastavalt ILO põhikirja artiklile 37 võib iga konventsioonide tõlgendamise seotud küsimuse või vaidluse esitada lahendamiseks Rahvusvahelisele Kohtule. 2023. aasta lõpus sunnas ILO vaidluse streigiõiguse üle Rahvusvahelisele Kohtule.

ILO Ühinemisvabaduse komitee, mis koosneb sõltumatutest ekspertidest, kes vastutavad ratifitseeritud konventsioonide kohaldamise järelevalve eest liikmesriikides, on olnud aastaid seisukohal, et streigiõigus on ühinemisvabaduse ja organiseerumisõiguse kaitse

¹³⁴ Servais, J-M., lk 150.

¹³⁵ International Organisation of Employers.

¹³⁶ Frey, D. F. Conflict over Conflict: The Right to Strike in International Law. *Global Labour Journal*, 8(1), 2017, lk 18.

¹³⁷ Tavits guaranteed lk 220.

konventsiooniga nr 87 tunnustatud ja kaitstud.¹³⁸ Tööandjate jaoks aga ei sisalda konventsioon nr 87 ühtegi sätet, mille tähendus viitaks streigiõiguse olemasolule, samas kui selle vastuvõtmiseni viinud ettevalmistustöö kinnitab, et koostajate kavatsus oli selgelt mitte hõlmata konkreetset streigiõigus konventsiooni nr 87 raames. Seevastu on töötajad seisukohal, et organiseerimisõigust tagava konventsiooni nr 87 tingimusi tuleb mõista ILO põhikirja preambuli ja Philadelphia deklaratsiooni asjakohaste sätete kontekstis ning võttes arvesse kõiki hilisemaid tingimusi, mis loob üldise kokkuleppe nende tõlgendamise osas, nagu näiteks konventsiooni kohaldamise järelevalve eest vastutavate organite järjekindel kohtupraktika.¹³⁹

Kuigi ILO ei tunnusta streigiõigust oma põhikonventsioonides sõnaselgelt põhiõigusena, tunnistab see siiski kollektiivläbirääkimiste tähtsust ja töötajate õigust moodustada organisatsioone ja nendega liituda, mis on tihedalt seotud streigiõigusega. Need põhimõtted, mis on kirjas ILO erinevates konventsioonides ja deklaratsioonides ja mis annavad aluse

Ühinemisvabadus hõlmab õigust moodustada ametiühinguid ja vabadust ühineda nendega. Ühinemisvabadus on oluline osa töötajate õigustest, mis tagab nende võimaluse organiseeruda ja väljendada ühiselt oma seisukohti ja huve. See tagab töötajate poliitiliste, sotsiaalsete ja majanduslike huvide tunnustamise ning võimaldab neil osaleda otsustamises, mis mõjutab nende töökeskkonda ja elu. ILO jaoks on ühinemisvabaduse põhimõte oluline, sest rahvusvahelisel tasandil ei saa töötajaid ja tööandjaid end tõhusalt esindada, kui nad ei suuda moodustada selleks vastavaid organisatsioone. Ametiühingute moodustamine võimaldab kollektiivläbirääkimisi, kus töötajad saavad kaasa rääkida küsimustes, mis mõjutavad nende käekäiku ning mida individuaalsed töölepingud ei lahenda. Ühinemisvabadus hõlmab ka töötajate vabadust koonduda ilma ametiühingu liikmeks olemata, et kaitsta oma sotsiaal-majanduslikke või isegi poliitilisi huve. Streik on üks viis, kuidas töötajad saavad oma huvide eest seista ning streigiõiguse tunnustamine kui osa ühinemisvabadusest annab töötajatele õiguse streikida kõigis olukordades, kus on olemas õigustatud huvi.¹⁴⁰

Ühinemisvabadus ja sellega seotud õigused, sealhulgas streigiõigus, on olulised vahendid töötajate kaitseks ja võimalusteks nende huvide esindamisel. Seetõttu peetakse ühinemisvabadust ja streigiõigust töötajate õiguste oluliseks osaks demokraatlikus ühiskonnas

¹³⁸ ILO refers dispute on the right to strike to the International Court of Justice.. Aruviivõrgus: https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_901633/lang--en/index.htm (29.03.2023).

¹³⁹ Interpretation of Convention No. 87 with respect to the right to strike. Aruviivõrgus: <https://www.ilo.org/global/topics/freedom-of-association-and-the-right-to-collective-bargaining/advisory-opinion-C87-icj/lang--en/index.htm> (29.03.2024).

¹⁴⁰ B. Gernigon, A. Odero, H. Guido, lk 11.

ning vahenditeks, mis aitavad kaasa tasakaalustatud töösuhetele ja sotsiaalse õigluse edendamisele.

2.2 Euroopa sotsiaalharta

Euroopa Sotsiaalharta¹⁴¹ on Euroopa Nõukogu inimõigusi kaitsev dokument, mis sätestab sotsiaalsed õigused ja vabadused. Harta kaitseb igapäevaeluga seotud inimõigusi nagu tööhõivet, eluaset, tervist, haridust, sotsiaalset kaitset ja heaolu. Harta nõuete täitmise üle tesotab kontrolli Euroopa Sotsiaalõiguste Komitee.¹⁴²

1961. aastal vastuvõtmise ajal oli Euroopa Sotsiaalharta esimene rahvusvaheline inimõiguste akt, mis tunnustas otseselt streigiõigust. See seob streigiõiguse kollektiivlepingu sõlmimise õigusega, mitte aga ühinemisõiguse või õigusega luua ja liituda ametiühingutega.¹⁴³

Sotsiaalharta täitmist kontrollib Euroopa sotsiaalõiguste komitee¹⁴⁴, mille ülesanne on hinnata siseriikliku õiguse ja tavade vastavust sotsiaalharta. Riiklike aruannete osas võtab ta vastu „järelduisi” ja kollektiivsete kaebuste puhul „otsuseid”. Euroopa Sotsiaalharta juriidilist tõlgendust ja teostada kontrolli selle täitmise üle saab teostada ainult Euroopa Sotsiaalõiguste Komitee. Komitee on rõhutanud, et streigiõigust tuleb tõlgendada kooskõlas Euroopa sotsiaalhartas sätestatud põhimõtetega, mis kaitsevad töötajate õigust ametiühingutele liituda ja kollektiivselt läbi rääkida.

Euroopa Sotsiaalhartas on mainitud kollektiivsete ühisaktsioonide õigust. Seni on Euroopa Sotsiaalharta peetud ainsaks dokumendiks, kus on ette nähtud õigus korraldada kollektiivseid aktsioone, sealhulgas streike. Euroopa sotsiaalõiguste komitee on osutanud, et streikide organiseerimise õigus ei piirdub ainult kollektiivlepingu sõlmimisega, vaid streikide organiseerimise õigus peab olema tagatud igasugustes läbirääkimistes töötajate ja tööandja vahel tööõiguslike vaidluste lahendamiseks. Seetõttu saab väita, et piirkondlikul tasandil - Euroopa Nõukogu raamistikus - on kollektiivsete tegevuste õigus tagatud täpsemalt kui rahvusvahelisel tasandil tervikuna. Rahvusvahelisel tasandil (st ILO tasandil) saame ainult

¹⁴¹ Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta. – RT II 2000, 15, 93.

¹⁴² Charter in four steps. Council on Europe. Arvutivõrgus: <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/about-the-charter> (21.04.2025).

¹⁴³ De Schutter, O., lk 30.

¹⁴⁴ European Committee of Social Rights. Council on Europe <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/european-committee-of-social-rights> (21.04.2025).

tuletada õiguse organiseerida kollektiivset tegevust, sealhulgas streiki, kuid Euroopa tasandil on streikide organiseerimise õigus ette nähtud täpsemalt Euroopa Sotsiaalharta.

Euroopa Sotsiaalharta näeb ette õiguse ühineda (artikkel 5) ja pidada kollektiivläbirääkimisi (artikkel 6). Need on kaks olulisemat ühinemisõiguse artiklit ja kuuluvad harta olulisemate põhiõiguste hulka. Õigus ühineda ja pidada kollektiivläbirääkimisi on töötajate garantiid, mis tagavad talle õiguse tööle ja inimväärsetele töötingimustele.¹⁴⁵

Artikkel 5 sätestab, et lepingu pooled peavad looma tingimused, mis annavad töötajatele ja tööandjatele vabaduse moodustada oma majandus- ja sotsiaalhuvide kaitseks organisatsioone ja nende organisatsioonidega ühineda. Artikkel 5 tagab ühinemisvabaduse ning õiguse moodustada ametiühinguid ja tööandjate organisatsioone ning nendega ühineda.

Euroopa Sotsiaalharta artikkel 5 tagab töötajatele ja tööandjatele õiguse moodustada ja liituda organisatsioonidega, eelkõige ametiühingutega, et kaitsta oma majanduslikke ja sotsiaalseid huve. See hõlmab mitmeid õigusi ja vabadusi:

1. ametiühingute moodustamise ja juhtimise vabadus. Inimestel peab olema vabadus moodustada ametiühinguid ning neil peab olema õigus juhtida oma organisatsioone ilma riikliku sekkumiseta. Registreerimisnõuded, liikmemaks ja miinimumliikmete arv on lubatud, kui need on mõistlikud ega takista asutamist;
2. õigus valida liikmeid ja esindajaid. Ametiühingud peavad saama ise otsustada, kes võivad olla nende liikmed või esindajad. Kodakondsuse või elukoha alusel piiramine pole lubatud.
3. õigus mitte ühineda – Inimesed peavad olema vabad ka mitte liituma ametiühinguga; Kohustuslik liikmelisus või töölepingu tingimuseks seatud ühinemine on vastuolus harta.
4. ametiühingute tegutsemisvabadus. Harta kaitseb ametiühingute õigust kollektiivläbirääkimisteks, juurdepääsuks töökohtadele ja koosolekute korraldamiseks. Samuti tuleb tagada liikmete kaitse diskrimineerimise ja surve eest.¹⁴⁶

Artikkel 6 seab harta osalisriikidele eesmärgiks rakendada tulemuslikult kollektiivläbirääkimiste pidamist. See sätestab kollektiivläbirääkimise õiguse tulemuslikuks rakendamiseks riikidele neli suunist: esiteks, edendada töötajate ja tööandjate vahelist ühisnõupidamist; teiseks, soodustada vajadusel ja sobivusel vabatahtlike läbirääkimiste süsteeme, mille kaudu tööandjad ja töötajate organisatsioonid saavad sõlmida

¹⁴⁵ Lukas, K, lk 94.

¹⁴⁶ Euroopa sotsiaalõiguste komitee praktika (case-law) kokkuvõte. Euroopa sotsiaalharta, juuli 2001, lk 21. Arvutivõrgus: <https://www.digar.ee/arhiiv/et/download/23483> (24.04.2025).

kollektiivlepinguid töötingimuste ja palkade reguleerimiseks; kolmandaks, toetada vahekohtu ja lepitusmehhanismide loomist ja kasutamist töövaidluste rahumeelseks lahendamiseks; ning neljandaks, tunnustada töötajate ja tööandjate õigust kollektiivseteks tegevusteks, sealhulgas streigiks, tingimusel et see ei riku varasemate kollektiivlepingutega võetud kohustusi.

Streigiõiguse tunnustamine on sätestatud harta artikkel 6 lõikes 4. Selleks peavad lõike 4 kohaselt harta lepingupooled tunnustama töötajate ja tööandjate õigust korraldada ühisaktsioone huvikonfliktide korral, sealhulgas õigust streikida.

Seega võib järeldada, et artikli 6 lõige 4 annab töötajatele õiguse streikida just huvikonfliktide korral, rõhutades, et streik on eelkõige kollektiivsete huvide kaitse vahend, mitte vahend õiguskonflikti lahendamiseks. See tähendab, et streigiõigust ei saa kasutada õiguskonflikti puhul, näiteks kui vaidlus puudutab kollektiivlepingu olemasolu, kehtivust, tõlgendamist või rikkumist, isegi kui kollektiivleping sisaldab sätteid, mis justkui lubaksid sellist tegevust. Samuti ei kuulu poliitilised streigid artikli 6 kohaldamisalasse, kuna see artikkel on mõeldud kaitsma „kollektiivlääbirääkimiste õigust“ ning poliitilised streigid jäävad kollektiivlääbirääkimiste raamistikust välja. Artikkel 6 kohaldub ka tööandjate õigusele korraldada töösulge.¹⁴⁷

Seega on kooskõlas harta artikli 6 lõikega 4 see eristav lähenemine, mille kohaselt jäetakse õiguste konfliktide lahendamine kohtutele või vahekohtuorganitele ning kollektiivsed meetmed peavad olema suunatud huvide konfliktide lahendamisele tingimusel, et töötajate ja tööandjate õigust osaleda kollektiivsetes meetmetes huvide konfliktide korral ei piirata liigselt.¹⁴⁸

Streigiõigus on küll hartas selgesõnaliselt esile toodud, kuid see on vaid üks mitmest võimalikust töötajate aktsioonivormist, mida nad võivad oma huvide kaitseks rakendada.¹⁴⁹ Sotsiaalharta artikli 6 lõige 4 tagab õiguse kollektiivsele tegevusele, määratlemata täpsemalt, milliseid kollektiivseid meetmeid saab peale streigiõiguse võtta.¹⁵⁰ See säte tagab töötajate ja tööandjate õiguse korraldada kollektiivseid aktsioone, sealhulgas streike, kuid see õigus ei ole absoluutne ning selle teostamist võivad riigid reguleerida, kui piirangud jäävad sotsiaalharta sättestatud raamidesse.¹⁵¹

¹⁴⁷ Digest of the case law of the European Committee of Social Rights. Council of Europe, June 2022, lk 90-91.

¹⁴⁷ Euroopa sotsiaalõiguste komitee praktika (case-law), lk 26.

¹⁴⁸ Samas.

¹⁴⁹ Euroopa sotsiaalõiguste komitee praktika (case-law), lk 25.

¹⁵⁰ Lukas, K., lk 111.

¹⁵¹ Euroopa sotsiaalõiguste komitee praktika (case-law), lk 25.

Ühinemisvabaduse ja kollektiivlääbirääkimiste kaudu on töötajatel võimalik avaldada oma arvamust töötingimuste parandamiseks, mille tulemuseks on suurem töötajate rahulolu. Töötajatele võimaluse andmine osaleda kollektiivlääbirääkimistes ja nende arvamustega arvestamiseks on peamine viis töötingimuste parandamiseks.¹⁵²

Artikli 6 lõike 4 kohaselt on oluline hinnata ka streigi tagajärgi. Kui streik toob kaasa töölepingu lõppemise, on see vastuolus sotsiaalharta. Siiski, kui töötajad pärast streiki tööle ennistatakse ning nende varasemad õigused (näiteks pensionistaaž, puhkusepäevad või ametipositsioon) jäävad alles, ei loeta töölepingu formaalset lõpetamist hartaga vastuolus olevaks.¹⁵³

2.3 Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon

Töötajate õigused võib liigitada inimõiguste hulka. Seda seisukohti toetab töötajate põhiõiguste lisamine rahvusvahelistesse dokumentidesse ja inimõiguslepingutesse, samuti rahvusvaheliste ja riiklike ülemkohtute otsustesse. Töövaidlustega seotud küsimusi vaadeldakse seetõttu üha enam inimõiguste õiguse seisukohast. Näiteks Rahvusvaheline Vabade Ametiühingute Konföderatsioon (IFTUC¹⁵⁴) on seisukohal, et nii inimõiguste kui ka tööõiguste kaitse kuulub nende pädevusse. Paljud inimõiguste organisatsioonid tegelevad praegu aktiivselt tööõiguste kaitsega.¹⁵⁵

Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon (EIÕK) artikkel 11¹⁵⁶ tagab õiguse rahumeelsele kogunemis- ja ühinemisvabadusele, sealhulgas üksikisikute huvide kaitseks ametiühingute moodustamisele ja nendega liitumisele. Kuigi artiklis 11 streigiõigust otseselt ei EIK tõlgendanud seda kui ametiühingute vabadust kaitsta oma liikmete huve, sealhulgas õigust streikida.¹⁵⁷

EIK artiklis 11 sätestatud streigiõiguse kaitse on laiem kui Euroopa Sotsiaalharta artikli 6 lõikes 4 sätestatud kaitse, kuna see ei ole otseselt seotud kollektiivlepingute läbirääkimiste ja

¹⁵² Kuruvilla, S. and Li, C. (2021), Freedom of Association and Collective Bargaining in Global Supply Chains: A Research Agenda. *J Supply Chain Manag*, lk 46.

¹⁵³ Euroopa sotsiaalõiguste komitee praktika (case-law), lk 26.

¹⁵⁴ International Confederation of Free Trade Unions.

¹⁵⁵ Stylogiannis, C. Freedom of association and collective bargaining in the platform economy: A human rights-based approach and an ever-increasing mobilization of workers. *International Labour Review*. 2023, lk 136.

¹⁵⁶ Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon - RT II 2010, 14, 54.

¹⁵⁷ Dilek and Others v. Turkey.

sõlmimisega. Selle asemel on see jätkuvalt seotud töötajate huvide kaitsmisega ametiühingute tegevuse kaudu.¹⁵⁸

Üldiselt rõhutab EIK kohtupraktika streigiõiguse olulisust ametiühinguvabaduse ja töötajate huvide kaitse põhiaspektina, mis on tagatud rahvusvaheliste konventsioonide ja inimõiguste konventsioonidega.¹⁵⁹

Kuna streigiõigus on otseses seoses ühinemisvabadusega, siis on selge, et õigus streikida kuulub inimõiguste hulka.¹⁶⁰

EIK on samuti tunnustanud kollektiivlääbirääkimiste õigust EIÕK artikli 11 tähenduses. Esmakordselt tegi kohus seda 2008. aastal¹⁶¹, mil tõi välja, et kollektiivlääbirääkimiste õigus on kaitstud konventsiooni artikli 11 alusel. Kohus leidis, et Türgi ametiasutuste sekkumine ametiühingu ja kohaliku omavalitsuse vahel sõlmitud kollektiivlepingusse rikkus töötajate õigust kollektiivlääbirääkimistele.

Samuti rõhutas EIK 2009. aasta lahendis¹⁶², et streik kujutab endast olulist osa ametiühinguvabaduse sisust Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikli 11 tähenduses. Streik on vahend, mille kaudu töötajad saavad kollektiivselt oma huvide eest seista ja töötingimuste kujundamises kaasa rääkida. Antud kohtuasjas kritiseeris kohus Türgi ametiasutusi, mis olid keelanud avaliku sektori töötajatel osaleda ametiühingute korraldatavas kollektiivses aktsioonis. Kohus leidis, et selline üleriigiline ja ebamäärane piirang ei olnud demokraatlikus ühiskonnas põhjendatud ega proportsionaalne ning kujutas endast lubamatut sekkumist ametiühingu õigusesse tegutseda ja oma liikmeid esindada. Seetõttu tuvastas EIK, et Türgi rikkus ühinemisvabadust, nagu see on sätestatud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklis 11.

EIK on leidnud, et ametiühingul on õigus kaitsta oma liikmete huve streigi kaudu, sest streigiõigus on tunnustatud kui oluline osa ametiühinguvabadusest ja töötajate õigustest, mille on määranud rahvusvahelised tööorganisatsioonid, sealhulgas ILO. Kohus selgitas, et streik ei ole pelgalt õiguse kasutamine, vaid oluline tööriist töötajate ja ametiühingute huvide kaitsmiseks. Kohus leidis, et Horvaatia tegevus, mis piiras arstide õigust streikida, ei olnud

¹⁵⁸ De Schutter, O., lk 30.

¹⁵⁹ Samas.

¹⁶⁰ Utz, A. F. Is the right to strike a human right? Washington University Law Quarterly, 1987, lk 732.

¹⁶¹ EIKo 34503/97, Demir and Baykara v Turkey. P-d 131, 153-154.

¹⁶² EIKo 68959/01, Enerji Yapi-Yol Sen v. Turkey. P-d 25-34.

põhjendatud ja oli vastuolus inimõiguste harta artikliga 11, kuna see piiras liiga ulatuslikult töötajate õigust oma huvide eest seista. Kohus otsustas, et ametiühingutel peaks olema õigus kasutada streigiõigust, et kaitsta oma liikmete huve, kui nad ei suuda kollektiivselt kokkuleppele jõuda töötingimuste osas, mis on õigustatud rahvusvaheliste inimõiguste ja tööõiguse kohaselt.¹⁶³

Autori hinnangul näitavad need olulised EIK lahendid selgelt, et streigi- ja kollektiivläbirääkimiste õigused ei ole pelgalt formaalsed põhimõtted, vaid sisulised tööriistad, millega töötajad saavad tegelikult mõjutada töötingimusi ja osaleda otsuste tegemises ning riik ei tohi liigselt sekkuda ega kehtestada piiranguid, mis ei ole demokraatlikus ühiskonnas selgelt põhjendatud ja proportsionaalsed.

2.4 Euroopa Liidu põhiõiguste harta

Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 28¹⁶⁴ sätestab kollektiivläbirääkimiste ja kollektiivse tegutsemise õiguse töötajatele ja tööandjatele või nende organisatsioonidele, sh huvide konflikti korral streikida.

See artikkel põhineb Euroopa sotsiaalharta artiklil 6.¹⁶⁵ Kollektiivläbirääkimiste ja -aktsioonide õigused koos artikliga 27 (töötajate õigus saada teavet ja olla kaasatud ettevõtte tasandil) ning artikliga 12 (koosoleku- ja ühinemisvabadus) moodustavad kollektiivsete tööõiguste võrgustiku, mis kaitseb töötajate väärikut.¹⁶⁶

Artikkel 28 annab kollektiivläbirääkimistele ja -lepingutele põhiõigusliku kaitse, tugevdades sellega praktikat, mis on juba valdavas osas Euroopa riikides laialt levinud. Selle eesmärk on anda õigusselgus kogu kollektiivläbirääkimiste protsessile – alates läbirääkimiste algatamisest, kuni kollektiivlepingu sõlmimiseni. Artiklis kasutatud väljend "*õigus pidada kollektiivläbirääkimisi*" viitab kaheastmelisele protsessile: läbirääkimiste pidamisele ning lepingu sõlmimisele, mis tähendab, et kaitse hõlmab kogu protsessi, mitte ainult selle lõpptulemust.¹⁶⁷

¹⁶³ EIKo 36701/09, Hrvatski Lijecnicki Sindikat v. Croatia.

¹⁶⁴ Euroopa Liidu põhiõiguste harta - 2012/C 326/02.

¹⁶⁵ European Union Agency for Fundamental Rights. EU Charter of Fundamental Rights (2002). Arvutivõrgus: <https://fra.europa.eu/en/eu-charter/article/28-right-collective-bargaining-and-action#explanations> (25.04.2025).

¹⁶⁶ Bercusson, B., European labour law and the EU Charter of Fundamental Rights, lk 54. Arvutivõrgus: <https://www.etui.org/sites/default/files/EuropeanLabourLawShort%20Web%20version.pdf> (25.04.2025).

¹⁶⁷ Bercusson, B., lk 54.

Artikkel 28 viitab ka kõigile osapooltele ehk töötajad, tööandjad ja nende ühendused ning võimaldab läbirääkimiste pidamist sobival tasandil. Siiski ei anna artikkel ise definitsiooni kollektiivlepingule ega täpsusta selle siduvust ega sisu (nt normatiivsed ja kohustuslikud sätted), kehtivusulatust (nt kas see kehtib kõikidele sektoris töötavatele töötajatele, mitte ainult liidu liikmetele), ega selle suhet teiste õiguse allikatega, nagu töölepingud või seadused. Seega jätab artikkel teatud määral otsustusõiguse liikmesriikide seadusandlusele ja praktikatele. Artiklis sätestatud „*siseriiklike õigusaktide ja tavade kohaselt*” tähendab, et liikmesriigid võivad anda sellele õigusele oma määratluse ja reguleerimisviisi, kuid need peavad jääma kooskõlla EIK õiguspraktikaga ning ei tohi piirata kollektiivsete partnerite lepinguvabadust. Üldpõhimõttena toetab artikkel kollektiivsete osapoolte autonoomiat ja nende õigust sõlmida vabalt kokkuleppeid.¹⁶⁸

Kokkuvõttes tagab artikkel 28 põhiõigusliku raamistiku, mille alusel kollektiivläbirääkimised saavad toimida õiguskindlalt ja sõltumatult, kuid jättes samas ruumi liikmesriikide spetsiifilistele seadustele ja tavadele, mis peavad austama kollektiivsete osapoolte lepinguvabadust.

Artikli lõpus olev sõnastus „... *huvide konflikti korral kollektiivselt oma õigusi kaitsta, sealhulgas streikida*“ võib olla tõlgendatav kui streigiõiguse tunnustamine. Kui kollektiivsed meetmed hõlmavad streiki ja neid käsitletakse kui õigust, siis tähendab see, et ka streik on õigus.¹⁶⁹

Kuna artiklis 28 ei ole otseseid piiranguid, näib see hõlmavat igat liiki huvide konflikte, sealhulgas majanduslikke ja poliitilisi huve. See on kooskõlas enamiku riiklike õigusaktide ja rahvusvaheliste normidega. Üldine väljend „õigus kollektiivsetele meetmetele“ hõlmab näiliselt kõiki huvide konfliktidest tingitud tarvitata vaid meetmeid. Seega kuuluvad selle alla ka „sekundaarsed meetmed¹⁷⁰“, mis on mõnes liikmesriigis praegu keelatud.

Artikli 28 isikulisse kohaldamisalasse kuuluvad kõik töötajad, sõltumata töötamise iseloomust, seetõttu streigiõiguse täielik keelamine kõigis avaliku teenistuse valdkondades ei saa olla kooskõlas artiklis 28 sätestatud õigusega ja piirata tohib seda õigust vaid kooskõlas harta artikliga 52.¹⁷¹

¹⁶⁸ Samas, lk 54.

¹⁶⁹ Samas, lk 58.

¹⁷⁰ Nt poliitiline streik.

¹⁷¹ Samas, lk 60.

Samas on EIK leidnud, et streigiõigus on küll põhiõigus, kuid kui see on vastuolus Euroopa Liidu aluspõhimõtetega nagu teenuste vaba liikumine ja ettevõtlusvabadus, siis on viimased ülimuslikud. Töötajate õigus korraldada ühisaktsioone on tunnustatud seni, kuni need ei ulatu liikmesriigi sisemajandusest kaugemale ega mõjuta töösuhteid. See tähendab, et piiriülese tegevuse korral on töötajate aktsioonid piiratud, kui need takistavad Euroopa Liidu majandusvabaduste teostamist.¹⁷²

2.5 Euroopa Liidu miinimumpalga direktiiv

Euroopa Liidu miinimumpalga direktiiv (EL) 2022/2041¹⁷³ kujutab endast osa laiemast sotsiaalpoliitilisest strateegiast, mille eesmärgiks on tagada töötajatele õiglane ja inimväärne elatustase ning võidelda palgavaesusega. Piisav miinimumpalk tagab töötajatele inimväärse elatustaseme, vähendab vaesust ja palkade ebavõrdsust ning aitab toetada majanduslikku stabiilsust ja aitab tagada töötajate ostujõu, soodustab kestlikku majanduse taastumist ning toob kasu ka laiemale majandusele, suurendades nõudlust ja aidates väikestel ettevõtetel kasvada.

Direktiiv lähtub põhimõttest, et töötasu peab olema õiglane ja võimaldama väarikat äraelamist, sealjuures peetakse oluliseks kollektiivläbirääkimiste osakaalu tõstmist miinimumpalkade kujundamisel. Kollektiivläbirääkimised on tööandjate ja töötajate organisatsioonide vahel toimuv struktureeritud dialoog, mille raames lepatakse kokku töötasu ja töötingimuste alastes miinimumnõuetes. Selline mehhanism vähendab oluliselt tööturu ebavõrdsust ning võimaldab töötajatel koonduda ühiste huvide nimel, sealhulgas vajadusel kasutada streigiõigust, kui läbirääkimised ebaõnnestuvad.¹⁷⁴

Miinimumpalga direktiiv ei käsitle üksnes palkade suurust, vaid seab esikohale kollektiivläbirääkimiste ulatuse ja mõjuvõimu suurendamise Euroopa tööturul. Direktiivi artikli 4 kohaselt peavad liikmesriigid soodustama kollektiivläbirääkimiste pidamist miinimumpalkade kehtestamisel ning võtma meetmeid, kui kollektiivlepingute katvus jääb alla 80% töötajatest.¹⁷⁵

¹⁷² Tavits. G. The Right to Collective Action in Labour Relations in Estonia: Is the Right to Organise a Strike Guaranteed? *Juridica International* 2014/21, lk 222.

¹⁷³ 19. oktoober 2022 Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2022/2041, mis käsitleb piisavat miinimumpalka Euroopa Liidus ELT L 275.

¹⁷⁴ Samas.

¹⁷⁵ Samas.

Lisaks kollektiivläbirääkimiste edendamisele suunab direktiiv tähelepanu pöörama sotsiaaldialoogile.¹⁷⁶ Sotsiaaldialoog on Euroopa Liidu toimimise lepingu¹⁷⁷ artiklis 151 sätestatud mõiste, mis viitab sotsiaalpartnerite ehk töötajate ja tööandjate vahelisele suhtlusele, mille eesmärk on arutada, kujundada ja vajadusel ka kokku leppida tööturgu, töösuhteid ja sotsiaalpoliitikat puudutavates küsimustes.¹⁷⁸ Sotsiaaldialoogi osa on kollektiivläbirääkimised, kuna need põhinevad vastastikusel usaldusel töötajate ja tööandjate vahel, mille lõpptulem on siduv kollektiivleping. Kõikidele pooltele sobiva kokkuleppeni jõudmine aitab tagada töörahu ning ära hoida streike ja tööseisakuid.¹⁷⁹

Kollektiivläbirääkimised on töötajate ja tööandjate vaheline usaldusel põhinev protsess, mis aitab tasakaalustada nende huve ja leida kompromisse töösuhetes. Isegi kui kokkulepet ei saavutata, aitab see protsess tugevdada usaldust ja vähendada vajadust konfliktsete meetmete, nagu streigid ja tööseisakud, järele. Kui pooled jõuavad lahendusteni ühiselt, välditakse sageli kulukaid ja pingeid tekitavaid töövaidlusi, mis tugevdab ka töösuhete stabiilsust ja töörahu.

Streigiõigus on lahutamatu osa sellest dialoogist, pakkudes töötajatele viimast abinõu, kui kokkuleppele jõudmine osutub võimatuks või kui tööandjad keelduvad sisulistest läbirääkimistest³. Seega tagab streigiõigus selliselt töötajatele reaalse mõjuvõimu ja aitab säilitada sotsiaalse tasakaalu tööturul.

¹⁷⁶ Samas.

¹⁷⁷ Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon. - ELT C 202/1.

¹⁷⁸ Goodger, S. Makay, M. Teabelehed Euroopa liidu kohta. Sotsiaaldialoog. 2024. Arvutivõrgus: https://www.europarl.europa.eu/erpl-app-public/factsheets/pdf/et/FTU_2.3.7.pdf (17.04.2025).

¹⁷⁹ ILO. Social Dialogue Report 2022. Geneva: ILO 2022, lk 32. https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40dgreports/%40dcomm/%40publ/documents/publication/wcms_842807.pdf (17.04.2025)-

3. STREIGI NÕUDED

3.1 Streigi eesmärk

KTTLS reguleerib, millistel tingimustel ja millistel juhtudel võivad töötajad streigiks koguneda, et väljendada oma rahulolematust ja nõuda paremaid tingimusi.

Töötajatel on õigus streiki korraldada siis, kui tööandjaga on tekkinud kollektiivne töötüli, mis tähendab, et töötajad ja tööandja ei ole suutnud jõuda kokkuleppele töötingimuste, palga või muude oluliste küsimuste osas ning läbirääkimised on ummikusse jooksnud. Enne streigi korraldamist peavad tavaliselt olema läbitud teatud protseduurid, nagu lepitus- või vahekohtumenetlus, kuid kui need ei vii soovitud tulemuseni, võivad töötajad õiguslikult streikida.¹⁸⁰ Streigi korraldamise korral tuleb sellest avalikult teada anda vähemalt 14 päeva enne streigi algust.¹⁸¹

Seaduse kohaselt võivad streiki korraldada töötajad või nende ametiühingud, liidud või muud esindusorganisatsioonid, kes esindavad töötajaid kollektiivsetes töösuhetes. See tähendab, et streigi korraldamise õigus on töötajatel endil või nende poolt valitud ametiühingutel või muudel esindusorganisatsioonidel, kes esindavad nende huve tööandjatega peetavatel läbirääkimistel.¹⁸²

Eesti on ILO liikmesriik ning on kohustatud järgima ILO konventsioone ja soovitusi. Eesti streigiõigust reguleerivad seadused, nagu töövaidluskomisjoni seadus ja kollektiivse töötüli lahendamise seadus, on välja töötatud kooskõlas rahvusvaheliste standarditega. Siiski võib arutelu tekkida selle üle, kas Eesti seadused vastavad täielikult ILO soovitustele ja kas neid tuleks täiendada või täpsustada.

Nagu ka Euroopas on Eestis streigiõigus seotud kollektiivlääbirääkimistega ning sõltub töötüli olemasolust. PS § 3 teine lause määrab, et rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtted ja normid on Eesti õigussüsteemi lahutamatu osa. Põhiseaduse § 123 järgi ei saa Eesti Vabariik sõlmida välislepinguid, mis on vastuolus põhiseadusega, ning kui Eesti seadused või muud aktid on vastuolus Riigikogu poolt ratifitseeritud välislepingutega, siis kohaldatakse välislepingu sätteid. Seega on Eestis streigiõigus tunnustatud nii põhiseaduslike printsiipide kui ka põhioiguste ja -vabaduste deklaratsiooniga, mis kuulub põhiseaduslike õiguste hulka. Erilist

¹⁸⁰ KT TLS - RT I, 30.06.2023, 31- § 13.

¹⁸¹ KT TLS - RT I, 30.06.2023, 31- § 15.

¹⁸² KT TLS - RT I, 30.06.2023, 31- § 2 lg 2.

tähtsust omab rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtete ja normide integreeritus Eesti õigussüsteemi ning rahvusvahelise õiguse ülimuslikkuse printsiip.

Eestile õiguslikult siduva Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni (ÜRO) majandusalaste, sotsiaalsete ja kultuuriõiguste rahvusvahelise pakti¹⁸³ kohaselt kohustuvad pakti ratifitseerinud riigid tagama „streigiõiguse tingimusel, et seda kasutatakse vastavuses iga riigi õigusega“. See tähendab, et riigid tunnustavad streigiõigust rahvusvahelise õiguse tasandil, kuid lubavad selle rakendamisel arvestada riigi enda seadustega – ehk annavad riigile õiguse sätestada, kuidas ja millal streiki võib korraldada. Ehk iga riik võib reguleerida ise streigile kohaldatavaid etteteatamistähtaegu, lepidusprotseduure, piiranguid jne.

Tänaseks sätestab Eesti Vabariigi põhiseaduse¹⁸⁴ § 29 lõige 5 töötajate ja tööandjate ühingutesse ja liitudesse kuulumine on vaba. Töötajate ja tööandjate ühingud ja liidud võivad oma õiguste ja seaduslike huvide eest seista vahenditega, mida seadus ei keela. Streigiõiguse kasutamise tingimused ja korra sätestab seadus.

Eestis tekib streigiõigus KTTLS § 13 alusel, kui töörahu ei kehti ning töötüli pooled on varem püüdnud lahendada erimeelsusi lepituse kaudu, kuid see ei ole vilja kandnud. Streikimine on lubatud ainult siis, kui töötüli ei ole lahendatud, kokkulepet ei täideta või kohtuotsus jääb täitmata. Seega on streigiõigus võimalik ainult, kui töötülis ei saavutata leppimist ja kõik muud lahendusvõimalused on ammendatud. Järelikult streigid, mis ei ole seotud kollektiivlepingu sõlmimisega, on ebaseaduslikud.

PS käsitleb töötajate ja tööandjate õigust oma huvide eest seista, lähtudes dispositiivsuse põhimõttest, mis tähendab, et lubatud on kõik vahendid, mida seadus ei keela. See annab töötajatele ja tööandjatele võimaluse valida meetodeid, mis ei ole otseselt seadusega piiratud. PS § 29 lõike 5 kohaselt ulatub isikuline kaitseala töötajate ühinemisvabadusele, hõlmates kõiki palgatöötajaid, sealhulgas ametnikke, samuti tööandjate puhul kõiki eraõiguslikke tööandjaid ning juriidilisi isikuid. Seadusandjal on PS § 29 lõike 5 järgi kohustus mitte sekkuda töötajate ja tööandjate ühinemisvabadusse, kuid samal ajal on tal vastavalt PS §-le 14 sätestatud ülesanne määrata kindlaks vajalik korraldus ja menetlus, mis on vajalik ühinemisõiguse teostamiseks. See tähendab, et seadusandja peab tagama, et töötajad ja tööandjad saaksid oma õigusi teostada, kuid samas on tal õigustatud huvi kehtestada piiranguid, kui need on vajalikud teiste isikute põhiõiguste ja -vabaduste kaitseks. Näiteks võivad olla vajalikud piirangud streigiõiguse

¹⁸³ Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvaheline pakt. RT II 1993, 10, 13 (§ 8 lg 1 p d)).

¹⁸⁴ Eesti Vabariigi põhiseadus. RT I, 15.05.2015, 2.

kasutamiseks, kui see on vajalik ühiskonna tervise kaitsmiseks või tööandja ettevõtlusvabaduse ja omandipõhiõiguse kaitsmiseks.¹⁸⁵

Põhiseadus määratleb streigiõiguse töötajate ühinemisvabaduse osana, mis on kooskõlas rahvusvahelise õigusega. Rahvusvahelised streigiõiguse allikad toovad esile töötajate huvide kaitse, mis on ühinemisvabaduse ja streigiõiguse eesmärgiks.¹⁸⁶

PS sätestab ka kollektiivsete töösuhete õigusliku reguleerimise põhimõtted. PS § 48 lg 1 näeb ette, et igapähe on õigus koonduda mittetulundusühingutesse ja liitudesse.¹⁸⁷ PS § 29 lg 5 on üldise ühinemisvabaduse (PS § 48) üks vorm, mis tagab igapähe õiguse kuuluda töötajate ning tööandjate ühingutesse ja liitudesse. PS § 29 lg 5 mõistes hõlmab ühinemisõigus järgnevaid õigusi: asutada töötajate ning tööandjate ühinguid ning astuda nende liikmeks; mitte olla töötajate või tööandjate ühingu liige; pidada kollektiivlääbirääkimisi ja sõlmida selle tulemusel kollektiivlepinguid; kasutada kollektiivseid survemeetmeid enda sotsiaalsete ja majanduslike huvide saavutamiseks, sh töötajate õigus streikida.¹⁸⁸

Alates kollektiivse töötüli lahendamise seaduse vastuvõtmisest, 1993. aastast on Eestis toimunud 3 suuremat streiki: 2004. aasta vedurijuhtide streik, 2012. aasta õpetajate streik ja 2012. aasta arstide ja õdede streik.¹⁸⁹ Sellele on lisandunud 2024. aastal toimunud õpetajate streik, kus osales ligikaudu 15 000 haridustöötajat.¹⁹⁰

2024. aasta õpetajate streik ei piirdunud üksnes palgaküsimustega. Õpetajad nõudsid mitmeid muudatusi haridussüsteemis ja paremat töökeskkonda. Streigi keskmes oli ka soov muuta õpetajate tööd atraktiivsemaks ning suurendada haridusvaldkonna üldist jätkusuutlikkust. Lisaks palgaküsimustele olid streigi peamised nõudmised seotud õpetajate töötingimuste, töökoormuse ja ametialase väärtustamisega.¹⁹¹

Õpetajate streik 2024. aastal oli oluline samm avaliku arvamuse ärksamaks muutmiseks haridusvaldkonna probleemide suhtes ning tõi esile vajaduse põhjalikumate muudatuste järele Eesti haridussüsteemis..

¹⁸⁵ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2020. § 29 komm. 30.

¹⁸⁶ Samas, lk 18-19.

¹⁸⁷ Eesti Vabariigi põhiseadus - RT I, 15.05.2015, 2.

¹⁸⁸ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2020. § 29 komm. 29

¹⁸⁹ Tavits, G, lk 223.

¹⁹⁰ Mändveer, M. Õpetajad ei streikinud ainult palga pärast. Õpetajate Leht. (2024). Arvutivõrgus: <https://opleht.ee/2024/02/opetajad-ei-streikinud-ainult-palga-parast/> (28.04.2024).

¹⁹¹ Samas.

Enamikul juhtudel kehtestab seadus mitmeid tingimusi või nõudeid, mida tuleb täita, et streik oleks seaduslik. Ebaseaduslik on streik, mis on algatatud kohtu tegevuse mõjutamiseks.¹⁹² Samuti streik, millele ei ole eelnenud läbirääkimisi ja lepitustoiminguid¹⁹³ või kui streigi väljakuulutamisel või korraldamisel on rikutud KTTLS-s kehtestatud korda.¹⁹⁴ Seega võib töötajate ühing või liit, korraldada streigi tööalaste järeleandmiste saavutamiseks ning tingimusel, et streigile on eelnenud lepitamine.

Streigiõigus ole absoluutne õigus ja selle kasutamine peaks olema kooskõlas kodanike ja tööandjate muude põhiõigustega. Seetõttu hõlmavad järelevalveorganite põhimõtted ainult seaduslikke streike, st streike, mis viiakse läbi vastavalt siseriiklikele õigusaktidele, eeldusel et see ei kahjusta streigiõiguse põhitagatist. Tingimused, mis muudavad streigi seaduslikuks, peavad olema mõistlikud ega tohi oluliselt piirata ametiühingute tegutsemist.¹⁹⁵ Seetõttu käsitletakse streiki kui äärmuslikku meetet. Nagu iga õigus, ei ole ka streigiõigus piiramatu ning seda ei tohi rakendada meelevaldselt – see tähendab, et tuleb järgida seaduses ette nähtud tingimusi ja piiranguid.¹⁹⁶

Streiki ei tohiks käsitleda streikivate töötajate töölepingu rikkumisena. Sellega peaks kaasnema vallandamise keeld. Ainult siis, kui streikijad ennistatakse pärast streigi lõppu täielikult tööle ja nende varasemaid õigusi (pensionid, puhkused ja tööstaaž) ei mõjutata, ei ole töölepingu ametlik lõpetamine artikli 6 lõike 4 rikkumine.¹⁹⁷ Samuti nõue teavitada tööandjat enne streiki streigi kestusest on hartaga vastuolus ja seda isegi oluliste avalike teenuste puhul.¹⁹⁸

3.2 Kollektiivläbirääkimised

Kollektiivsete töötülile ehk streigile peavad alati eelnema kollektiivsed läbirääkimised, mille kaudu üritatakse kokkulepe saavutada rahumeelselt.

Kollektiivläbirääkimised on vabatahtlik protsess, mida kasutatakse töötingimuste kindlaksmääramiseks ning tööandjate, töötajate ja nende organisatsioonide vaheliste suhete reguleerimiseks, mille tulemusel sõlmitakse kollektiivleping. Kollektiivläbirääkimistel

¹⁹² KTTLS - RT I, 30.06.2023, 31- § 22 lg 1.

¹⁹³ KTTLS - RT I, 30.06.2023, 31 - § 22 lg 2.

¹⁹⁴ KTTLS- RT I, 30.06.2023, - 31 § 22 lg 3.

¹⁹⁵ B. Gernigon, A. Odero, H. Guido, lk 42.

¹⁹⁶ Bagdanskis, T., lk 1594.

¹⁹⁷ European Social Charter. Conclusions II (1969), Statement of Interpretation of Article 6§4, p (i).

Arvutivõrgus: http://hudoc.esc.coe.int/eng?i=I.Ob_-26/Ob/EN (21.04.2024).

¹⁹⁸ European Social Charter. Conclusions 2006, Italy. Arvutivõrgus: <http://hudoc.esc.coe.int/eng?i=2006/def/ITA/6/4/EN> (07.04.2024).

lahendatakse probleemid pigem dialoogi ja konsensuse kui konflikti ja vastasseisu kaudu. Nende käigus keskenduda lahendustele, mis toovad kasu töötajatele, tööandjatele ja ühiskonnale laiemalt.¹⁹⁹

Kollektiivläbirääkimised on konstruktiivne viis mõjutada töötingimusi ja tööandjate ja töötajate või nende vastavate organisatsioonide vahelisi suhteid. See võib aidata võimalikke probleeme ennetada ja pakkuda rahumeelseid viise nende lahendamiseks ja nii tööandjate kui ka töötajate prioriteete ja vajadusi arvestavaid lahendusi leida.²⁰⁰

Alates oma loomisest on ILO pühendunud ülemaailmsele kollektiivläbirääkimiste edendamisele. Kollektiivläbirääkimiste tähtsuse rõhutamine on juba kajastatud Philadelphia deklaratsioonis, mis on osa ILO põhikirjast.²⁰¹

Läbirääkimised on peamine viis konfliktide lahendamiseks tööalastes küsimustes. Selle protsessi edukus sõltub suuresti ettevalmistusest ja läbiviimisest. Oluline on teadvustada probleemi tähtsust kõigile osapooltele, luua usalduslik õhkkond ning kasutada sisendus- ja veenimismeetodeid. Tulemusliku läbirääkimise jaoks on oluline põhjalik ettevalmistus, sealhulgas eesmärkide selgitamine ja tegevuskava koostamine. Läbirääkimistesse võib kaasata ka spetsialiste ning selle käigus koostatakse protokoll, kus fikseeritakse kokkulepped ja erimeelsused. Tavapärastelt lepitakse iga vooru lõpus kokku järgmised sammud ja kokkusaamise aeg ning koht.²⁰²

Kollektiivläbirääkimised koos ühinemisõigusega on põhiõigus töötajate töötingimuste parandamiseks. See on tööandjate organisatsioonide ja ametiühingute jaoks ülioluline vahend õiglaste töötingimuste ja paremate tööstandardite kehtestamisel. Tavaliselt läbirääkimisprotsessidega seotud küsimused on võrdne kohtlemine, palk, tööaeg, tervishoid ja ohutus ning koolitused. Kollektiivläbirääkimistel on ka laiemad väärikust tõstvad eesmärgid, nagu töötajate demokraatliku osalemise suurendamine nende elu oluliselt mõjutavate otsuste tegemisel.²⁰³

Harta toetab erinevaid elemente ja protsesse, mis on seotud kollektiivläbirääkimiste õigusega, sealhulgas tööandjate ja töötajate organisatsioonide ühist konsulteerimist, vabatahtlike

¹⁹⁹ Samas.

²⁰⁰ ILO. Q&As on business and collective bargaining. Arvutivõrgus: https://www.ilo.org/empent/areas/business-helpdesk/faqs/WCMS_DOC_ENT_HLP_CB_FAQ_EN/lang--en/index.htm (22.04.2024).

²⁰¹ B. Gernigon, A. Odero, H. Guido, lk 34.

²⁰² Nestor, E., Peterson, P. Jt, lk 84.

²⁰³ Lukas, K., lk 103-104.

läbirääkimismehhanismide soodustamist kollektiivlepingute kaudu, lepitus- ja vahekohtumehhanismide edendamist ning tööaktsioonide, sealhulgas streigiõiguse tunnustamist.²⁰⁴

Harta artikli 6 lõike 2 kohaselt kohustuvad osalisriigid edendama tööandjate või tööandjate organisatsioonide ja töötajate organisatsioonide vahelisi vabatahtlikke läbirääkimisi, et reguleerida töötingimusi kollektiivlepingute kaudu. Euroopa sotsiaalõiguste komitee leidis, et olukord ei ole seitsmes riigis kooskõlas harta artikli 6 lõikega 2 põhjusel, et vabatahtlike läbirääkimiste mehhanismi ei edendata piisavalt. Nende riikide hulka kuulub ka Eesti.²⁰⁵

Autor nõustub komitee järeldusega, et Eestis ei edendata piisavalt kollektiivläbirääkimise, mida tõendab riigis väike hõlmatus kollektiivlepingutega. Võimalikud põhjused võivad hõlmata nõrga seadusandliku raamistiku olemasolu, ebapiisavat toetust ametiühingutele või tööandjate organisatsioonidele ning tööandjate vastumeelsust ja teadmatust pidada läbirääkimisi töötajate esindajatega. See omakorda võib takistada õiglaseid ja tasakaalustatud kokkuleppeid töötingimuste üle ning võib viia olukorrani, kus töötajate õigusi ja huve ei kaitsta piisavalt, mistõttu on oluline, et Eesti suurendaks kollektiivlepinguga hõlmatust.

Eesti kollektiivlepinguga hõlmatuse suurendamiseks võiks kaaluda mitmeid meetmeid. Esiteks tuleks suurendada töötajate, tööandjate ja ametiühingute teadlikkust - korraldada kampaaniaid ja teavituskampaaniaid tööandjate ja töötajate hulgas kollektiivlepingutega liitumise eeliste ja võimaluste tutvustamiseks. Teiseks tuleb tugevdada ametiühinguid, toetades ametiühinguid nende rollis töötajate esindajatena ning aidata neil laiendada oma liikmeskonda ja suurendada osalust kollektiivlepingute läbirääkimistel. Tööandjaid tuleb erinevatesse protsessidesse, sh poliitilistesse otsustesse rohkem kaasata. Tööandjaid tuleb julgustada osalema kollektiivlepingute läbirääkimistel ja neid sõlmima, selgitades nende eeliseid ettevõtte jaoks, milleks on stabiilsemad töösuhted ja parem töökeskkond. Seadusandlikest meetmetest tuleks võtta vastu seadusi, mis soodustavad kollektiivlepingute sõlmimist ja laiendavad nende kohaldamisala, näiteks maksusoodustused või muud stiimulid ettevõtetele, kes sõlmivad kollektiivlepinguid. Nii tööandjatele kui ka töötajatele tuleb pakkuda nõustamist ja toetust kollektiivlepingute sõlmimiseks ning läbirääkimiste pidamiseks, näiteks erinevate juhendite ja koolituste abil. Need meetmed võivad aidata suurendada kollektiivlepingutega hõlmatust

²⁰⁴ Samas, lk 104.

²⁰⁵ ECSR. Press Briefing Elements Conclusions 2018 (2019), lk 7

Eestis, tagades parema kaitse töötajate õigustele ja soodustades tasakaalustatud töösuhete arengut.

3.3 Streigi piirangud

3.3.1 Ametnike streigikeeld

Streigiõigus ei ole absoluutne ning selle teostamisel tuleb arvestada teatud kitsendustega, mis määratlevad streigi seaduslikkuse. Streigiõigust võib piirata tingimusel, et kõik piirangud vastavad sotsiaalhartas artiklis G sätestatud tingimustele. Artikkel G näeb ette, et harta poolt tagatud õiguste piirangud peavad olema kehtestatud seadusega, teenima legitiimset eesmärki ning olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitseks või avalikes huvides, rahvusliku julgeoleku, rahvatervise või moraali kaitseks. Nõue, et piirang peab olema “kehtestatud seadusega”, ei tähenda, et see peab tulenema üksnes seadusandlikest aktidest, ka riigisisene kohtupraktika võib sellele vastata, kui see on piisavalt stabiilne ja etteaimatav, et tagada asjaosalistele õiguskindlus.²⁰⁶

Mõningate kollektiivmeetmete keelamine või üldise seadusandliku piirangu kehtestamine kollektiivõigusele, näiteks, et vältida ebaseaduslike või kuritahtlike eesmärkide (nt tööõigustega mitte seotud või diskrimineerivad eesmärgid) saavutamist, ei pruugi olla vastuolus artikliga 6 lõige 4. Samas võib seadus piirata või keelata liialdatud või kuritarvitavaid kollektiivmeetmeid, mis ohustavad avalikku korda või ülemäära piiravad teiste isikute õigusi. Siiski ei ole artikliga 6 lõige 4 kooskõlas see, kui siseriiklik õigus keelab *a priori* kollektiivmeetmete kasutamise või lubab seda üksnes miinimumtöötingimuste saavutamiseks, sest see rikub töötajate ja ametiühingute põhiõigust tegutseda kollektiivselt töötajate sotsiaalsete ja majanduslike huvide kaitseks.²⁰⁷

Euroopa sotsiaalõiguste komitee tõlgendab põhjendatud piiranguid kitsalt. Näiteks ei saa streigist mõjutatud tööandjad kasutada „teiste õiguste ja vabaduste kaitse” põhjendust, viidates materiaalse kahju tekkimisele. Komitee hinnangul on üksikute tööandjate kantud rahaline kahju iseenesest ebapiisav põhjus kollektiivse tegevuse piiramiseks. Selliseid piiranguid võib õigustada ainult ülemäärane kollektiivne tegevus, millel on püsiv mõju asjaomasele ettevõttele

²⁰⁶ Digest of the case law..., lk 92.

²⁰⁷ Samas.

või kogu sektorile või isegi riigi majandusele. Samuti kolmandate isikute, näiteks klientide või tarbijate õiguste kaitsele suunatud piirangud võiksid olla õigustatud vaid erandjuhtudel.²⁰⁸

Streikide keelamist olulistes sektorites – eriti kui need on laialdaselt määratletud, st „energia” või „tervis” – ei peeta proportsionaalseks. Nende töötajate streigi keelamist, tegemata vahet konkreetsete ametite ja ülesannete vahel, ei saa pidada proportsionaalseks ja sotsiaalharta kooskõlas olevaks²⁰⁹

ILO järelevalveorganid eristavad kolme liiki streigi piiranguid. Esiteks võib streigiõigust keelata avalike teenistujate puhul, kes täidavad riigi nimel avalikku võimu, näiteks tolliametnikud või need, kes töötavad kohtusüsteemis ja õigusemõistmise alal. Seevastu riigi omanduses olevates kaubandus- või tööstusettevõtetes töötavatel avaliku sektori töötajatel peaks olema õigus streikida, välja arvatud juhul, kui nad pakuvad elutähtsaid teenuseid. Teiseks võivad piirangud kehtida töötajatele, kes töötavad avalikes või eraõiguslikes teenustes, mida peetakse elutähtsateks. Kolmandaks võivad ametiasutused avalikes teenustes kehtestada miinimumteenuse nõuded, et vältida kahju, mis oleks pöördumatu või ei oleks proportsiooniliselt töötüli osapoolte ametialaste huvidega, ning et kaitsta kolmandate isikute huve. Selliseid nõudeid võib kehtestada nii elutähtsates teenustes kui ka olulistes avalikes teenustes. Samuti võivad need olla õigustatud olukorras, kus riiki tabab äge kriis, mis ohustab elanikkonna normaalset elukorraldust, kuid ka siis tohivad need hõlmata ainult hädavajalikke toiminguid ohu vältimiseks.²¹⁰ Nimetatud kolme piirangut käsitleb magistritöö järgneva kolmes alapeatükis.

Avalike teenistujate streigiõiguses kohta ütleb sotsiaalõiguste komitee, et harta artikli G kohaselt võib teatud kategooriate avalike teenistujate streigiõigust piirata, sealhulgas politsei- ja sõjaväelaste, kohtunike ja kõrgemate ametnike puhul. Teatud kategooriate avalike teenistujate streigiõiguse piiramine, näiteks nende puhul, kelle ülesanded ja rollid oma olemuse või vastutuse taseme tõttu mõjutavad otseselt teiste isikute õigusi, riigi julgeolekut või avalikke huve, võib olla õigustatud ning täita legitiimset eesmärki harta artikli G tähenduses. Samas on komitee seisukohal, et streigiõiguse keelamine kõigile avaliku teenistuse töötajatele ei saa olla kooskõlas hartaga. Politseiametnike streigiõiguse täielikku keelustamist võib pidada kooskõlas

²⁰⁸ European Social Charter. Conclusions XIV-1, the Netherlands.

²⁰⁹ Matica Hrvatskih Sindikata v. Croatia Complaint No 116/2015. European Committee Of Social Rights.

²¹⁰ Servais, J-M., lk 153.

olevaks muudetud harta artikli 6 lõikega 4 üksnes juhul, kui selleks esinevad kaalukad põhjused.²¹¹

KTTL § 21 keelab streikimise valitsusasutustes ja muudes riigiorganites ning kohalikes omavalitsustes, Kaitseliidus, kohtutes ning päästeasutustes. Menetluses olnud KLTL eelnõus nähti selles paragrahvis olulist probleemi ja sooviti seda muuta. Selle sätte ebaõigele regulatsioonile kehtivas õiguses seoses avalike teenistujate streigiõigusega on korduvalt tähelepanu juhtinud nii ILO konventsioonide ja soovitude kohaldamise ekspertkomisjon kui ka Euroopa sotsiaalõiguste komitee. ILO käsitluse kohaselt saab täieliku streigikeelu kehtestada ainult hädavajalike teenuste puhul ning teatud avalike teenistujate, nagu relvajõudude ja politseinike, ning riigi nimel avalikku võimu teostavate ametnike suhtes. Täielik töökatkestuse keelu kehtestamine on intensiivne riive isiku põhivabadustele ja seda saab rakendada vaid väga piiratud ja põhjendatud juhtudel, kui piiratud streigiõiguse kehtestamisest ei piisa.²¹² Uue regulatsiooni kohaselt oleks kehtima jäänud streigikeeld vaid päästeasutuses töölepingu alusel töötavatel päästetöötajatel; Kaitseministeeriumis, Kaitseressursside Ametis, Kaitseväes ja Kaitseliidus töölepingu alusel töötavatel isikutel ja töötajatel, kes tagavad hädaolukorra seaduses sätestatud katkematu side toimimise teenuse toimepidevuse.²¹³

Eesti avaliku teenistuse seadus (ATS) § 59 keelab ametnikel ehk riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuse ametnikele ning ATS-is sätestatud juhtudel riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuse töötajatele (§ 2 lg 1). Autori hinnangul on käesolev sätte endiselt sotsiaalharta vastuolus. Euroopa sotsiaalõiguste komitee seisukoht, et ametnikel ei tohiks täielikult keelata streikimist, seab küsimuse alla Eesti avaliku teenistuse seaduse sätte, mis keelab ametnikel streikida. See näitab vastuolu Eesti seadusega ja toob esile vajaduse vaadata üle Eesti õigusraamistik, et viia see kooskõlla rahvusvaheliste standarditega töötajate õiguste kaitse osas. Järelikult Eestis võiks kaaluda avaliku teenistuse seaduse muutmist või täpsustamist, et tagada ametnikele nende õigus streikida, kuid samal ajal järgides hoolikalt oluliste teenuste jätkuvuse tagamise nõudeid. See võimaldaks paremini tasakaalustada ametnike õigusi ja avaliku teenistuse tõhusat toimimist.

Euroopa sotsiaalõiguste komitee on korduvalt juhtinud Eesti tähelepanu asjaolule, et ametnike streigikeeld on vastuolus sotsiaalharta artikkel 6 lõikega 4, kuna kõigil riigi nimel avalikku võimu teostavatel avalikel teenistujatel on streigiõigus keelatud ning selline üldine keeld ületab

²¹¹ Digest of the case law..., lk 92.

²¹² Kollektiivlepingu ja kollektiivse töötüli lahendamise seaduse eelnõu seletuskiri, lk 61.

²¹³ Samas.

harta artikli G lubatud piire.²¹⁴ Euroopa sotsiaalõiguste komiteele esitavad osalisriigid regulaarselt järelevalvesüsteemi raames aruandeid harta rakendamise kohta seadustes ja praktikas. Komitee vaatab need aruanded läbi ja otsustab, kas kirjeldatud riiklikud olukorrad vastavad hartale. Kui komitee leiab, et olukord ei vasta hartale, peab vastav osalisriik olukorra vastavusse viima.²¹⁵ Viimane tööõiguse-teemaline raport Eesti kohta on valminud 2022. aastal, mis leidis samuti, et Eestis ei ole ametnike streigikeeld kooskõlas Euroopa sotsiaalhartaaga.

Kuna täielik streigikeeld on ulatuslik sekkumine töötaja põhiõigustesse, tuleks seda rakendada ainult erandlikel ja piiratud juhtudel, kus muud meetmed ei oleks piisavad. Praegune kehtiv regulatsioon, mis kehtestab streigikeeldu laialdaselt valitsusasutustes ja teistes riigorganites, on liiga ulatuslik ja ei vasta rahvusvahelistele nõudmistele, mis kaitsevad töötajate õigusi.

Seetõttu tuleks seaduse muutmise eesmärk uuesti ette võtta, et streigikeeld rakenduks vaid kitsamalt määratud sektoritele, nagu päästeasutustes töötavad päästetöötajad, Kaitseministeeriumis, Kaitseväes ja Kaitseliidus töötavad isikud, kelle töö on seotud hädaolukordade teenuste katkematu tagamisega. Ülejäänud valdkondades, kus streikimine ei ohusta otseselt ühiskonna turvalisust või teenuste katkemist, tuleks streigiõigus tagada vastavalt rahvusvahelistele normidele, et kaitsta töötajate õigusi ja tagada tasakaalustatud tööõiguslik keskkond.

Kehtiv KTTLS seaduse säte, mis keelab streigi valitsusasutustes, riigorganites, kohalikes omavalitsustes, Kaitseliidus, kohtutes ja päästeasutustes, on samuti vastuolus rahvusvaheliste õiguse standardite ja praktikaga. ILO konventsioonid ja Euroopa sotsiaalõiguste komitee on korduvalt juhtinud tähelepanu sellele, et streigikeeldu saab kehtestada ainult hädavajalikele teenustele ning teatud ametigruppidele, nagu relvajõudude liikmed, politseinikud ja teised avaliku võimu teostajad. Streigiõigus on oluline osa töötajate õigustest, mida ei tohi piirati üleliia, eriti mitte ilma mõjuva ja põhjendatud põhjuseta.

Autor on seisukohal, et on põhjendatud, et riigiametnike streigiõigust võib piirata, kui nende tööülesanded on vahetult seotud riigi julgeoleku, avaliku korra või muu olulise kaitstud huviga. Selline erand on kooskõlas õiguspõhimõttega, mille kohaselt põhiseaduslikke õigusi võib piirata, kui see on proportsionaalne ja legitiimse eesmärgi saavutamiseks vajalik. Samal ajal on komitee rõhutatud põhimõtet, et kõigi avalike teenistujate streigiõiguse täielik keelamine oleks

²¹⁴ <https://rm.coe.int/conclusions-2022-estonia-e/1680aa9867 lk 26>. (21.04.2025).

²¹⁵ Council of Europe. Reporting system of the European Social Charter. Arvutivõrgus: <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/national-reports> (26.04.2025).

hartaga vastuolus. Avalik teenistus on lai mõiste, mis hõlmab väga erinevaid ametikohti, kellest paljudel puudub igasugune seos julgeoleku või avaliku korra tagamisega. Universaalne keeld loob ebaproportsionaalse piirangu ning kahjustab oluliselt töötajate kollektiivseid õigusi.

Piirangute kehtestamisel tuleks vältida ametikohapõhist automaatset keeldu ning eelistada funktsionaalse sisu hindamist, kas ametikoht reaalselt mõjutab riigi toimimise stabiilsust ja julgeolekut. Samuti tuleb piirangute kehtestamisel arvestada asendavate meetmete võimalikkust (nt töökorralduse ümberkujundamine streigi ajaks), mis võiksid piirangute vajadust vähendada.

Ametnike streigivõimaluste täpsustamine Eestis võiks hõlmata selget määratlust, millised ametnikud kuuluvad streigikeelu alla ja millised mitte. Praegune avaliku teenistuse seaduse sellekohane säte on liiga üldine. Selleks võiks lähtuda ametnike töö iseloomust ja vastutuselast ning teenuste kriitilisusest ühiskonnas. Näiteks võiks ametnikest streigikeelu alla kuuluda need, kelle töö on seotud elutähtsate teenuste osutamisega nagu tervishoid, turvalisus või riigikaitse, kuid see ei tohiks tähendada automaatselt streigi keeldu tervele Politsei- ja Piirivalveametile.

Teisalt võiksid streigivõimalust olla ametnikel, kelle töö ei ole seotud elutähtsate teenuste osutamisega, näiteks bürootöötajad või administratiivtöötajad. Oluline on, et sellised piirangud oleksid selgelt ja õiglaselt määratletud, et tagada töötajate õiguste kaitse samal ajal, kui tagatakse avalike teenuste jätkuvus. Lisaks võiks kaaluda konkreetsete menetluste ja tingimuste kehtestamist ametnike streikimisõiguse kasutamiseks, sealhulgas kollektiivläbirääkimiste pidamine.

3.3.2 Hädavajalikud teenused ja miinimumteenus

Kuigi ILO toetab streigiõigust kui põhilist inimõigust, tunnistas ta vajadust tasakaalu järele põhiteenuste osas, et tagada nii töötajate streigiõiguste kui ka oluliste teenuste kaitse austamine. Oluline on tagada nii töötajate õiguste austamine kui hädavajalike teenuste kättesaadavus, ilma et need satuks ohtu streikide tõttu.

Streikide piiramine sektorites, mis on kogukonna jaoks olulised ehk hädavajalikud, võib olla seaduslik, kuna streigid neis valdkondades võivad ohustada avalikke huve, riiklikku julgeolekut või rahvatervist. Siiski ei peeta proportsionaalseks lahenduseks streikide täielikku keelustamist olulistes sektorites, eriti kui neid sektoreid määratletakse väga laialt, näiteks „energia” või „tervishoid”. Kui töötajatele sätestatakse streigikeeld ilma nende konkreetseid tööülesandeid

eristamata, ei ole see kooskõlas proportsionaalsuse põhimõtte ega iga sektori konkreetsete oludega ning ei ole seega demokraatlikus ühiskonnas vajalik meede.²¹⁶

ILO järelevalveorganid on hädavajaliku ja elutähtsa teenuse mõistet tõlgendanud väga kitsalt: selleks loetakse ainult neid teenuseid, mille katkemine tooks kaasa otsese ja vältimatu ohu elanikkonna elu, isikliku ohutuse või tervise jaoks, kas osaliselt või täielikult. Praktikas tähendab see, et ILO käsitus elutähtsatest teenustest sõltub suuresti konkreetse riigi olukorrast. Lisaks ei ole mõiste absoluutne – teenus, mida algselt ei peetud elutähtsaks, võib pikemaajalise või laiaulatusliku tegevuse seiskumise korral muutuda elutähtsaks. Kui pikaajaline ja ulatuslik streik majanduse olulises sektoris võiks seada ohtu elanikkonna elu, tervise või isikliku ohutuse, on lubatud tööle tagasikutsumise käsk, kuid ainult nende töötajate osas, kelle tööseisak võiks sellist ohtu põhjustada.²¹⁷

Streigi ajal miinimumteenuste kehtestamine peaks olema võimalik ainult järgmistel juhtudel:

1. teenuste puhul, mis on hädavajalikud elanikkonna või nende osade elu, isikliku turvalisuse või tervise jaoks (hädavajalikud teenused);
2. teenused, mis ehk ei ole hädavajalikud selle kitsamas tähenduses, kuid mille puhul streigi ulatus ja kestus võivad tekitada tõsise riikliku kriisi, mis mõjutab elanikkonna normaalseid elutingimusi;
3. oluliste avalike teenuste valdkonnas.²¹⁸

Streik ja hädavajalikud teenused on seotud töötajate õiguse ja võimega streikida ning samal ajal tagada kriitilised teenused ühiskonnas, nagu näiteks tervishoiu-, julgeoleku- või transporditeenused. Streik on töötajate poolt kasutatav vahend oma õiguste kaitseks ja paremate töötingimuste saavutamiseks, kuid hädavajalike teenuste puhul võib streik mõjutada avaliku teenuse kättesaadavust ja ohustada ühiskonna toimimist.²¹⁹

Hädavajalike teenuste mõiste võib erinevates riikides erineda sõltuvalt ühiskonna vajadustest ja prioriteetidest ning see võib hõlmata näiteks tervishoidu, politsei- ja päästeteenuseid,

²¹⁶ Digest of the case law..., lk 92.

²¹⁷ Servais, J-M., lk 153.

²¹⁸ ILO. Freedom of Association. Compliant of decisions of the Committee on Freedom of Association. Sixth edition. Geneva: ILO 2018, lk 154. Arvutivõrgus: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/--normes/documents/publication/wcms_632659.pdf (21.04.2024).

²¹⁹ B. Gernigon, A. Odero, H. Guido, lk 20.

transpordi- ja energiasektorit ning teisi teenuseid, mis on olulised avaliku korra ja turvalisuse tagamiseks.²²⁰

ILO soovitab, et hädavajalike teenuste puhul tuleks võtta meetmeid, et tagada teenuste osutamise miinimumtase isegi streigi ajal. Need meetmed tuleks siiski kindlaks määrata tööandjate ja töötajate või nende esindajate vaheliste läbirääkimiste ja kokkuleppe teel. Tööandjate ühepoolsed otsused oluliste teenuste osutamise kohta streigi ajal võivad rikkuda streigiõigust ja neid tuleks vältida.

Käesoleval ajal ei ole selge, millised hädavajalikud teenused peaksid streigi korraldamise korral olema tagatud ja Eestis ei ole ka sellekohast nimekirja.²²¹ See, mida mõeldakse hädavajalike teenuste mõiste all sõltub suurel määral riigis valitsevatest konkreetsetest asjaoludest kitsas tähenduses; mitteoluline teenus võib muutuda hädavajalikuks, kui streik kestab üle teatud aja või ulatub üle teatud ulatuse, ohustades sellega kogu elanikkonna või osa elanikkonna elu, isiklikku turvalisust või tervist". Euroopa sotsiaalõiguste komitee on pidanud hädavajalikeks teenusteks selle kitsas tähenduses, kus streigiõigusele võivad kehtida suured piirangud või isegi keelud: haiglasektor; elektriteenused; veevarustusteenused; mobiilside ja lennundus.²²²

Lisaks hädavajalike teenuste mõiste määratlemisele on oluline arvestada ka töötajate streigieesmärkidega ning nende põhjustega. Streik on tihti viimane võimalus, mille töötajad võtavad kasutusele pärast ebaõnnestunud läbirääkimisi tööandjatega paremate töötingimuste või palga saavutamiseks. Seega on oluline tagada, et streigivõimalus oleks töötajatele kättesaadav õiglase läbirääkimisprotsessi osana ning et streikimine ei oleks seaduslike vahenditega ülemäära piiratud. Õiglane ja tasakaalustatud lähenemine hõlmab nii töötajate kui ka tööandjate õiguste ja huvide austamist ning konfliktide lahendamist dialoogi ja läbirääkimiste kaudu.²²³

Töötajate õigust streikida ning ühiskonna ja majanduse jaoks hädavajalike teenuste tagamist võib olla keeruline tasakaalustada. Kuigi streikimine on oluline õiguslik vahend töötajate huve kaitsmiseks ja töösuhete parendamiseks, võib see samal ajal mõjutada hädavajalike teenuste kättesaadavust ja seega avalikkuse heaolu. Seetõttu on vajalik, et streigieesmärkide

²²⁰ Samas.

²²¹ Tavits, G., lk 224.

²²² B. Gernigon, A. Odero, H. Guido, lk 20.

²²³ Samas, lk 23-24.

saavutamiseks ja töötajate õiguste austamiseks kehtestatakse piisavad kaitsemeetmed, et tagada hädavajalike teenuste jätkuv osutamine.

Hädavajalike teenuste mõiste tuleb selgelt ja kitsalt defineerida ning streikimise ajal tuleb rakendada erimeetmeid, et tagada nende teenuste katkematu osutamine. Samal ajal peaksid streigieesmärgid olema selgelt ja õiglaselt sõnastatud ning streigikorraldus peaks olema läbipaistev ja vastutustundlik. Lisaks peaksid nii tööandjad kui ka töötajad olema valmis konstruktiivseks dialoogiks ja läbirääkimisteks, et leida lahendusi, mis arvestavad mõlema poole huve ja vajadusi.

Üheskoos peaksid need meetmed looma tasakaalustatud ja õiglase keskkonna, kus töötajate õigused on kaitstud, samas kui ühiskonna hädavajalikud teenused jäävad tagamatuks. Streikijate palgast kinni peetud summa ei tohiks ületada seda osa nende palgast, mis vastab streigis osalemise ajale.²²⁴

Oluline on teha vahet ka terminoloogial – hädavajalikud teenused ja miinimumteenuse kättesaadavus. Hädavajalikud on teenused selle mõiste kitsas tähenduses ehk teenused, mille katkemine võib ohustada kogu või osa elanikkonna elu, turvalisust või tervist ning milles piirangud või isegi keeld võivad olla õigustatud. Samas olukordades, kus streigi olulise piiramise või täieliku keelamise õigustatust on kahtluse alla seatud ja kus suurema osa töötajate streigiõigust ei ole kahtluse alla seatud, võiks kaaluda "minimaalse teenuse" pakkumist, mis rahuldab kasutajate põhivajadused ja tagab teenuste ja seadmete ohutu või katkematu toimimise. Täpsemalt leiab ekspertide komitee, et sellist tüüpi miinimumteenust võiks kehtestada näiteks kommunaalteenuste puhul.²²⁵

Kui riigi seadusandlus välistab riigi nimel võimu teostavate teenistujate või hädavajalikku teenust pakkuvate töötajate streigi, on ühinemisvabaduse komitee märkinud, et töötajatel, kes seeläbi kaotavad olulise õiguse oma huvide kaitsmiseks, peaks olema õigus asjakohastele kompensatsioonimeetmetele. Selliste olukordade korral peaks streigikeeluga kaasnema piisav, erapooletu ja kiire lepitus- ja vahekohtumenetlus, kus osapooled saavad osaleda kõigis etappides ja otsused rakendatakse kiiresti ja täielikult. Ühinemisvabaduse komitee on rõhutanud, et on oluline, et kõik nendes menetlustes osalevad isikud oleksid rangelt erapooletud

²²⁴ European Social Charter. Confédération Française de l'Encadrement CFE-CGC v. France, Complaint No. 16/2003, decision on the merits of 12 October 2004, p 63.

²²⁵ B. Gernigon, A. Odero, H. Guido, lk 22.

ja et nende usaldusväärsus oleks mõlema poole jaoks ilmne, sest see mõjutab oluliselt vahekohtumenetluse tulemuslikkust.²²⁶

Streigiõiguse piiramise eelduseks on miinimumteenuste määramine, eriti piiratud töökatkestuse õiguse korral. Praegu kehtiva seaduse kohaselt (KTTLS § 21 lg 3) piiratakse streigiõigust miinimumteenuste tagamise kaudu ettevõtetes ja asutustes, mis rahuldavad elanike ja majanduse esmavajadusi. Streigi korraldamise õigust piiratakse, määrates hädavajaliku teenindus- või tootmismahu, mille määravad pooled omavahelise kokkuleppega või vajadusel riiklik lepitaja. Vabariigi Valitsus määrab ka loetelu, kuhu need teenused kuuluvad, kuid seda loetleu ei ole veel kehtestatud.

KLTLIS eelnõu § 60 sätestab töökatkestuse õiguse piiramise teatud teenustes, kus töö katkestamine võib ohustada inimeste või loomade elu ja tervist, keskkonda või kahjustada avalikku huvi. Selliste teenuste määramisel tuleb arvestada hädaolukorra seaduses sätestatud elutähtsate teenuste loetelu ning arvestada töökatkestuse kestuse, koha ja ajaga. Miinimumteenused peavad tagama teenused hädavajalikul tasemel, kus töökatkestus on keelatud. Eelnõu muudab senist lähenemist, loobudes loetelu koostamisest ja määrates hädavajalikud teenused kindlatele kriteeriumitele, nagu oht elule, tervisele ja keskkonnale.²²⁷

ILO ühinemisvabaduse komitee on korduvalt leidnud, et mitmed üldkasulikud teenused, nagu praamiliiklus, sadamateenused, raudteetransport, posti- ja pangateenused ning haridus, ei ole oma olemuselt hädavajalikud, kuid võivad teatud tingimustel muutuda selliseks, näiteks töökatkestuse ulatuse ja kestuse tõttu, eeldades minimaalse teenuse tagamist. Samuti on ILO ekspertkomisjon rõhutanud, et pöördumatute ja ebaproportsionaalsete kahjude vältimiseks oleks mõistlik kehtestada miinimumteenuse süsteem, mitte rakendada üldist streigikeeldu, mis peaks olema piiratud üksnes otseselt hädavajalike teenustega. Piiratud töökatkestuse õiguse korral tuleb tagada miinimumteenus ehk minimaalne hädavajalik teenus, mis välistab ohu elule, tervisele, keskkonnale või avalikule huvile. Rahvusvaheline tööõigus mõistab miinimumteenuse all hädavajalike ja üldkasulike teenuste raames määratletud teenust, mille eesmärk on rahuldada elanikkonna esmased vajadused ilma täielikku streigikeeldu kehtestamata.²²⁸

²²⁶ Samas, lk 24.

²²⁷ Kollektiivlepingu ja kollektiivse töötüli lahendamise seaduse eelnõu seletuskiri, lk 56-57.

²²⁸ Samas, lk 57.

Autor on arvamisel, et selline lähenemine on oluliselt soodsam streigiõiguse vaates kui varasem olukord, kus seaduses ei olnud miinimumteenuse määratlemise põhimõtteid üldse sätestatud. Vana regulatsiooni puudumine võis viia olukorrani, kus kas täielikult keelati streik teatud sektorites (piirates liigselt põhiõigusi) või vastupidi, lubati streike ka olukordades, kus see võis kaasa tuua tõsise ohu avalikule huvile. Uus lahendus on selgem, õiglasem ja paindlikum, sest see võimaldab hinnata iga olukorda eraldi ning kehtestada täpselt nii ulatuslikke piiranguid, kui on hädavajalik, järgides proportsionaalsuse ja põhiõiguste austamise põhimõtteid. Miinimumteenuse kehtestamine võimaldab säilitada teatud teenuste järjepidevuse kriitilistes valdkondades ka töökatkestuse ajal, ilma et töötajate õigust streikida üldiselt liigselt piiratakse. Kuna aga eelnõud lõpuni ei menetletud, on hetkel kehtiv KTTL-i regulatsioon endiselt vastuolus ILO streigiõiguse põhimõtetega.

3.3.3 Töötasu säilitamine streigi ajal

Streikide ajal palga mahaarvamise seoses on ILO ühinemisvabaduse komitee märkinud, et see tava ei ole vastuolus ühinemisvabaduse põhimõtetega. Komitee on hoidunud kritiseerimast liikmesriikide õigusakte, mis lubavad töötasu mahaarvamist streigiperioodil ja rõhutanud osapoolte üldist vabadust otsustada streigiga seotud küsimuste üle.²²⁹

Esitatud väidetest saab järeldada, et kuigi ühinemisvabaduse komitee ei ole ühinemisvabaduse põhimõtete seisukohast vastu streigipäevade eest töötasude mahaarvamisele, on ülioluline, et streikivatele töötajatele palga maksmise osas valitseks selgus.

Euroopa sotsiaaõiguste komitee on öelnud, et kõik streikijate töötasust tehtavad mahaarvamised peavad olema vastavuses streigi tegeliku kestusega.²³⁰ See tähendab, et tööandja võib töötaja palgast kinni pidada ainult selle aja eest, mil töötaja streikis ega täitnud oma tööülesandeid.

Kuigi streigipäevade arvelt palgast mahaarvamised on üldiselt kooskõlas ühinemisvabaduse põhimõtetega, võivad täiendavad sanktsioonid, nagu liigsed mahaarvamised, tähendada karistust seadusliku tööaktsiooni eest, mis võib kahjustada töösuhteid.²³¹

Töötasu kinnipidamine streigi tõttu töötamata aja eest on seaduspärane, kui kinnipidamine vastab tööseisaku kestusele. Samas on tõsine sekkumine ühinemisvabaduse põhimõtetesse

²²⁹ B. Gernigon, A. Odero, H. Guido, lk 48.

²³⁰ Digest of the case law, lk 26.

²³¹ ILO. Freedom of Association. Compliant of..., lk 176.

olukord, kus ametiühingule kehtestatakse karistusi õiguspärase streigitgevuse eest (näiteks ametiühingu ruumide sulgemine, kahjunõuded ettevõttele tekitatud kahju eest, ametiühingu liikmemaksu kinnipidamise lõpetamine, ühishõuete esitamise võimaldamine või streikijate vahistamine või väljasaatmine). Miinimumteenuse nõuete täitmata jätmise eest ei tohiks ametiühingut karistada selle juriidilise staatuse peatamise või tühistamisega, isegi kui sellise rikkumise tuvastab sõltumatu kohtuasutus.²³²

2024. aastal toimunud õpetajate streigi ajal valitses Eestis segadus, kas ja kui palju peab streikivatele õpetajatele palka maksta. See osa jäeti iga tööandja enda otsustada.²³³ Mitmed omavalitsused otsustasid õpetajatele palka mitte maksta, nt Saaremaa ja Tartu.²³⁴

KTTLS-i²³⁵ kohaselt ei maksta töötajatele palka streigi või töösulu eest.

Kuigi seadus näeb ette, et streigis osalejatele töötasu ei maksta, ei ole tegemist keelava normiga. See tähendab, et töötasu maksmine ei ole kohustuslik, kuid tööandjal on soovi korral võimalik seda siiski teha. Küll aga ei tohi sellisel juhul ebavõrdselt kohelda streikivaid ja mittestreikivaid töötajaid. Ühinemisvabaduse komitee hinnangul²³⁶ on streigis mitteosalevatele töötajatele preemiade maksmine diskrimineeriv ning takistab ametiühingutel oma tegevust vabalt ja tõhusalt korraldada.

Viljandi vald otsustas, et mitte streikivad õpetajad saavad lisatasu.²³⁷ Viljandi valla otsus maksta mitteprotestivatele õpetajatele lisatasu võib tekitada küsimusi seoses sotsiaalharta põhimõtetega nagu võrdne kohtlemine ja õiglane töötingimuste tagamine. Autori hinnangul ei ole Viljandi valla otsus kooskõlas rahvusvahelisi ühinemisõiguse raamistikuga, kuivõrd see suunab töötajaid mitte streikima. Selline lähenemine võib jätta mulje justkui oleks streigis osalemine vähem väärtuslik või lausa kahjulik, kuigi streik on töötajate seaduslik õigus.

²³² Servais, J-M., lk 157-158.

²³³ Kröönstrom, K. 6 päeva streigini. Kas streigi ajal peab õpetajaile palka maksta? Õpetajate Leht. 16.01.2024 Arvutivõrgus: <https://opleht.ee/2024/01/kuus-paeva-streigini-kas-streigi-ajal-peab-opetajaile-palka-maksta/> (29.04.2024); Talumäe, L. Advokaat kinnitab: streikivatele õpetajatele tohib palka maksta. Eesti Päevaleht. Arvutivõrgus: <https://epl.delfi.ee/artikkel/120259910/advokaat-kinnitab-streikivatele-opetajatele-tohib-palka-maksta> (29.04.2024).

²³⁴ Saaremaa vald streikivatele õpetajatele palka ei maksa. Saarte Hääl. 13.01.2024 Arvutivõrgus: <https://saartehaal.postimees.ee/7937364/saaremaa-vald-streikivatele-opetajatele-palka-ei-maksa>. Arula, E. Õpetajad streikimise eest palka ei saa, kuid saamata see neil ka ei jää. Tartu Postimees. 10.01.2025. Arvutivõrgu: <https://tartu.postimees.ee/7935620/opetajad-streikimise-eest-palka-ei-saa-kuid-saamata-see-neil-ka-ei-jaa> (28.04.2024)

²³⁵ KT TLS - RT I, 30.06.2023, 31- § 25 lg 1.

²³⁶ ILO. Freedom of Association. Compilation of..., p 976.

²³⁷ Kes ei streigi, saab rohkem palka: Viljandi vald maksab mitteprotestivatele õpetajatele lisatasu. Maaleht 17.01.2024. Arvutivõrgus: <https://maaleht.delfi.ee/artikkel/120263034/kes-ei-streigi-saab-rohkem-palka-viljandi-vald-maksab-mitteprotestivatele-opetajatele-lisatasu> (28.04.2024).

Preemiate maksmine ainult streigis mitteosalejatele kahjustab kollektiivse tegutsemise eesmärki, mistõttu ei saa seda pidada õiglaseks streikivate töötajate suhtes.

Autor on arvamusel, et Eesti seadusandlusest tulenev streikijatele palga mittemaksmine piirab töötajate võimalust oma töötingimuste eest seista ilma märkimisväärse majandusliku ohuta. See loob olukorra, kus streik kui seaduslik survevahend muutub paljudele töötajatele praktiliselt kättesaamatuks, vähendades ametiühingute mõju ja töötajate kollektiivset jõudu. Selline tasakaalutus võib pikemas perspektiivis viia töörahulolematuse kuhjumiseni ja pidurdada sotsiaalset dialoogi tööturu osapoolte vahel.

Samas komitee ei pea seda harta vastaseks, kui streikivatele ei maksta töötasu.²³⁸

²³⁸ ILO. Freedom of Association. Compilation of..., p 950.

KOKKUVÕTE

Streigiõigust on juba aastakümneid tunnustatud kui ühe põhilisema inimõigustega seotud õigusena.²³⁹

Kuigi ILO ei tunnusta streigiõigust oma põhikonventsioonides sõnaselgelt põhiõigusena, tunnustab see siiski kollektiivläbirääkimiste tähtsust ja töötajate õigust moodustada organisatsioone ja nendega liituda, mis on tihedalt seotud streigiõigusega. Need põhimõtted, mis on kirjas erinevates ILO konventsioonides ja deklaratsioonides ja mis annavad aluse streigiõiguse tunnustamiseks ja kaitsmiseks.

Töö käigus selgus, et streigiõiguse regulatsioon ulatub juba aastakümnete tagusesse aega, seda on väga põhjalikult nii õiguskirjanduses kui ka seadusandluses käsitletud.

Streigiõigus on oluline töötajate õigus, mis on tunnustatud nii rahvusvahelisel kui ka Euroopa tasandil. ILO konventsioonid nr 87 ja 98 moodustavad streigiõiguse aluse. ILO ühinemisvabaduse komitee on selgitanud, et ILO konventsioon nr 87 tagab muu hulgas töötajate õiguse streikida, mis on lahutamatu osa ühinemisvabadusest ning streigiõiguse keelamine ei ole kooskõlas nimetatud konventsiooniga. Ka Euroopa Sotsiaalharta artikkel 6 lõige 4 on oluline säte, mis tunnustab töötajate õigust korraldada kollektiivseid tegevusi, sealhulgas streike, huvikonfliktide lahendamiseks

Käesoleva magistritöö eesmärk oli uurida erinevaid kollektiivsete töötülidete vorme, analüüsida nendega seonduvaid rahvusvahelisi regulatsioone seejuures vastata küsimusele, kas Eesti ja Euroopa Liidu õigusaktide sätted tagavad piisavad ja selged juhised töötülidete defineerimiseks ja lahendamiseks ning kas Eestis hetkel kehtiv kollektiivsete töötülidete õiguslik reguleerimine on vastavuses rahvusvaheliste normidega. Magistritöös otsiti vastust küsimusele, mil määral on Eesti streigiõigus kooskõlas Euroopa Sotsiaalharta ja ILO konventsioonidega.

Streigi erinevad liigid (hoiatusstreik, toetusstreik ja poliitiline streik) on oma olemuselt ja eesmärkidelt väga erinevad ning seetõttu on ka nende õiguslik ILO konventsioonides ja Euroopa Sotsiaalhartas ning nende tõlgendustes erinev. Hoiatusstreik on lühiajaline töökatkestus, mille eesmärk on anda tööandjale märku rahulolematusest ja valmisolekust vajadusel pikemaks streigiks. Selle põhieesmärk ei ole vahetult töösuhete katkestamine, vaid pigem läbirääkimiste ja kokkuleppe saavutamise soodustamine. Hoiatusstreigid on

²³⁹ B. Gernigon, A. Odero, H. Guido, lk 11.

rahvusvahelises õiguses aktsepteeritud kui töötajate survemeede, kuid nende suhtes võivad kehtida ranged kestuse ja etteteatamise nõuded. Toetusstreik on mõeldud teiste töötajate või ametiühingute nõudmiste toetamiseks ning selle kaudu laiemaks solidaarsuseks. ILO ja Euroopa Sotsiaalharta tunnustavad toetusstreikide õigust, kuid rõhutavad, et riik võib seada nendele teatavaid piiranguid, kui need piirangud ei kahjusta streigi õigust olemuslikult. Toetusstreikide keelamine täielikult ei ole lubatav, kuid nende korraldamiseks võib nõuda näiteks, et toetatav streik oleks seaduslik ja seotud töötingimuste parandamise eesmärgiga. Poliitiline streik on suunatud riigi poliitika või seadusandlike otsuste mõjutamisele, mitte otseselt konkreetse tööandja vastu. Poliitiliste streikide kaitstus rahvusvahelises õiguses on kõige keerulisem ja piiratum. ILO organid on möönnud, et poliitilise iseloomuga streigid, mis taotleavad töötingimuste või sotsiaalsete ja majanduslike huvide edendamist, võivad jääda kaitse alla, kuid laiaulatuslikud poliitilised streigid, mille eesmärk ei ole seotud otseselt töötingimuste parandamisega, võivad jääda streigiõiguse kaitse alt välja. Seetõttu tuleb streigiõiguse hindamisel alati arvestada streigi liiki, selle eesmärki ja konteksti ning vastavalt sellele rakendada erinevad nõuded ja piirangud. Õiguskaitse ulatus ning riiklike regulatsioonide lubatavus varieeruvad sõltuvalt sellest, kas tegemist on hoiatusstreigi, toetusstreigi või poliitilise streigiga.

Euroopa Sotsiaalharta artikkel 6 lõige 4 tunnustab töötajate õigust korraldada kollektiivseid tegevusi, sealhulgas streike, huvikonfliktide lahendamiseks. Selle artikli kohaselt ei piira sotsiaalharta riikide õigust reguleerida streigiõiguse teostamist, kuid kõik piirangud peavad jääma harta raamidesse.

Oluline on, et streik peab olema seotud kollektiivsete huvide kaitsega ning selle teostamine peab toimuma vastavalt tööandja ja töötaja õiguste tasakaalule. Artikli 6 lõige 4 kinnitab ka, et streigi tagajärjed, näiteks töölepingu lõppemine, ei tohi olla vastuolus sotsiaalhartaga. Seega on see säte oluline tööandjate ja töötajate õiguste kaitsmiseks ning kollektiivsete meetmete õiguslikus raamistikus.

Töös leidis kinnitust, et Eestis ei edendata piisavalt kollektiivlääbirääkimisi. Kollektiivlääbirääkimiste piisava edendamise puudumine Eestis väljub madalas hõlmatuses kollektiivlepingutega. Võimalikud põhjused hõlmavad nõrka seadusandlikku raamistikku, toetuseta ametiühinguid ja tööandjate vastumeelsust läbirääkimiste suhtes. See võib viia olukorrani, kus töötajate huve ja õigusi ei kaitsta piisavalt. Autor soovib mitmeid meetmeid kollektiivlepinguga hõlmatuse suurendamiseks. Esiteks, suurendada teadlikkust läbirääkimiste

eelistest ja võimalustest läbi kampaaniate ja teavitustöö. Teiseks, tugevdada ametiühinguid nende rollis töötajate esindajatena ja suurendada nende osalust läbirääkimistel. Tööandjaid tuleks rohkem protsessidesse kaasata, julgustades neid osalema läbirääkimistel ja selgitades kollektiivlepingute eeliseid. Seadusandlikult võiks võtta vastu meetmeid, mis soodustavad kollektiivlepingute sõlmimist ja nende kohaldamisala laiendamist, ning pakkuda nõustamist ja toetust nende sõlmimiseks. Need meetmed aitavad suurendada kollektiivlepingutega hõlmatust Eestis, tagades parema töötajate kaitse ja tasakaalustatud töösuhete arengu.

Töö autor on seisukohal, et Eestis, kus streikide pikaajaline ja ulatuslik praktika on puudulik, tekib väljakutse hinnata streigiõiguse vastavust rahvusvahelistele standarditele ja õigusaktidele, kuid magistritöös teoreetilise käsitluse põhjal saab teha järelduse, et streigiõigus Eestis ei ole kooskõlas ILO ja Euroopa sotsiaalharta nõuetega. Kehtiv õiguslik regulatsioon Eestis ei ole piisav ega vasta harta ega ILO nõuetele.

Töö autor jõudis seisukohale, et avaliku teenistuse seadus sätestab ametnikele liigselt piirava streigikeelu, mis on vastuolus Euroopa Sotsiaalharta artikli 6 lõikega 4. Sellega seoses tuleks kaaluda selget määratlust, millised ametnikud kuuluvad streigikeelu alla, arvestades nende töö iseloomu ja teenuste kriitilisust ühiskonnas. Oluline on määratleda piirangud selgelt ja õiglaselt, et tagada töötajate õiguste kaitse, samal ajal tagades avalike teenuste jätkusuutlikkuse. Lisaks tuleks kaaluda protseduuriliste tingimuste kehtestamist ametnike streigivõimaluste kasutamiseks.

Rahvusvaheline tööõigus, sh ILO ja Euroopa sotsiaalõiguste komitee, näevad ette, et kui streik piiratakse hädavajalikes valdkondades, tuleb samas tagada miinimumteenuste osutamine, mitte kehtestada üldist streigikeeldu. Eestis vastab regulatsioon hetkel puudub täielikult.

Eestis on streikide arv madal, mistõttu ei ole ka palju kohtupraktikat, mis käsitleks streigiga seotud küsimusi. Siiski, kõik olemasolevad kohtulahendid on olnud väärtuslikud, kuna need on loonud pretsedente ja praktika kollektiivsete aktsioonide, sealhulgas streikide seaduslikkuse hindamiseks. Kuigi streikide arvu tõttu ei saa rääkida ulatuslikust praktika kogunemisest, on senine kohtupraktika selgelt määratlenud olulisi aspekte, nagu toetusstreigi seaduslikkus, töörahu hoidmine ning nõuded töötajate ja tööandjate õiguste ja kohustuste osas. Selline kohtupraktika on väga oluline, kuna see aitab kindlaks määrata õiguspärase käitumise piire ja tagada töötajate õiguste kaitse samasuguste olukordade puhul tulevikus.

Kokkuvõttes on oluline, et Eesti seadusandlus streigiõiguse osas oleks kooskõlas rahvusvaheliste standarditega ning tagaks selguse ja õigluse kõigi osapoolte jaoks.

SUMMARY: RIGHT TO STRIKE: ILO AND EUROPEAN SOCIAL CHARTER

The right to strike has been recognized for decades as one of the most fundamental human rights. Although the ILO does not explicitly recognize the right to strike as a fundamental right in its core conventions, it does acknowledge the importance of collective bargaining and the right of workers to organise, which is closely related to the right to strike. These principles, outlined in various ILO conventions and declarations, form the basis for recognizing and protecting the right to strike.

The research revealed that the regulation of the right to strike dates back decades, and it has been thoroughly discussed both in legal literature and legislation. The right to strike is an important worker's right recognized at both the international and European levels. ILO Conventions No. 87 and No. 98 provide the foundation for the right to strike. The ILO Committee on Freedom of Association has clarified that ILO Convention No. 87 guarantees, among other things, the right of workers to strike, which is an inseparable part of freedom of association, and the prohibition of the right to strike is incompatible with this convention.

The aim of this Master's Thesis was to examine different forms of collective labor disputes, analyze the related international regulations, and answer the question whether the provisions of Estonian and European Union laws provide sufficient and clear guidelines for defining and resolving labor disputes and whether the current legal regulation of collective labor disputes in Estonia is in compliance with international standards. The thesis sought to answer the question of the extent to which Estonia's right to strike is compatible with the European Social Charter and ILO conventions.

The different types of strikes (warning strikes, support strikes, and political strikes) are very different in nature and purpose, and as a result, their legal regulation in ILO conventions and the European Social Charter, as well as their interpretations, also vary. A warning strike is a short-term work stoppage aimed at signaling dissatisfaction and readiness for a longer strike if necessary. Its primary purpose is not to directly interrupt work relations but rather to facilitate negotiations and the achievement of an agreement. Warning strikes are accepted in international law as a pressure measure for workers, but they may be subject to strict duration and notice requirements. A support strike is intended to support the demands of other workers or trade unions and promote broader solidarity. The ILO and the European Social Charter recognize the right to support strikes but emphasize that the state may impose certain restrictions as long as these do not fundamentally harm the right to strike. A complete ban on support strikes is not

allowed, but organizing them may require, for example, that the supported strike is legal and related to improving working conditions. A political strike is aimed at influencing government policies or legislative decisions, rather than directly targeting a specific employer. The protection of political strikes under international law is the most complex and limited. ILO bodies have acknowledged that political strikes aimed at promoting working conditions or social and economic interests may be protected, but large-scale political strikes not directly related to improving working conditions may fall outside the scope of the right to strike. Therefore, when assessing the right to strike, it is always important to consider the type of strike, its purpose, and context, applying different requirements and limitations accordingly. The scope of legal protection and the permissibility of national regulations vary depending on whether the strike is a warning strike, support strike, or political strike.

Article 6, paragraph 4 of the European Social Charter is an important provision that recognizes the right of workers to organize collective actions, including strikes, to resolve conflicts of interest. According to this article, it does not restrict the right of states to regulate the exercise of the right to strike, but any restrictions must remain within the framework of the Charter.

It is important that the strike must be related to the protection of collective interests, and its implementation must balance the rights of employers and employees. Article 6, paragraph 4 also affirms that the consequences of a strike, such as termination of employment, must not be in conflict with the Social Charter. Thus, this provision is crucial for protecting the rights of both employers and employees within the legal framework for collective actions.

The thesis confirmed that Estonia does not promote collective bargaining sufficiently. The lack of sufficient promotion of collective bargaining in Estonia is reflected in the low involvement in collective agreements. Possible reasons include a weak legislative framework, unsupported trade unions, and employer reluctance to engage in negotiations. This can lead to a situation where workers' interests and rights are not adequately protected. The author suggests several measures to increase coverage by collective agreements. First, raising awareness of the benefits and possibilities of bargaining through campaigns and information work. Second, strengthening trade unions in their role as representatives of workers and increasing their participation in negotiations. Employers should be more involved in the processes, encouraging them to participate in negotiations and explaining the benefits of collective agreements. Legislation could adopt measures that encourage the conclusion of collective agreements and the expansion of their scope, providing advice and support for their conclusion. These measures would help

increase coverage by collective agreements in Estonia, ensuring better protection for workers and the development of balanced labor relations.

The author of the thesis is of the opinion that in Estonia, where long-term and extensive strike practices are lacking, it is challenging to assess the compliance of the right to strike with international standards and legislation. However, based on the theoretical analysis, the conclusion can be drawn that Estonia's right to strike is not in compliance with ILO and European Social Charter requirements. The current legal regulation in Estonia is insufficient and does not meet the standards of the Charter or ILO.

The author concludes that the Public Service Act establishes an absolute strike ban for civil servants, which is in conflict with Article 6, paragraph 4 of the European Social Charter. In this regard, consideration should be given to a clear definition of which civil servants fall under the strike ban, considering the nature of their work and the criticality of the services they provide to society. It is important to define the restrictions clearly and fairly to ensure the protection of workers' rights while maintaining the sustainability of public services. Additionally, consideration should be given to establishing procedural conditions for civil servants' use of strike options.

International labor law, including the ILO and the European Committee of Social Rights, foresees that when strikes are restricted in essential sectors, minimum services must be guaranteed, rather than imposing an overall strike ban. In Estonia, the current regulation is completely lacking in this regard.

The number of strikes in Estonia is low, which means there is also limited case law addressing strike-related issues. Nevertheless, all existing rulings have been valuable, as they have set precedents and practices for assessing the legality of collective actions, including strikes. Although the number of strikes does not allow for the accumulation of extensive practice, the existing case law has clearly defined important aspects, such as the legality of solidarity strikes, maintaining industrial peace, and the requirements regarding the rights and obligations of workers and employers. Such case law is very important, as it helps define the boundaries of lawful behavior and ensures the protection of workers' rights in similar situations in the future.

In conclusion, it is important that Estonia's legislation on the right to strike aligns with international standards and provides clarity and fairness for all parties involved.

KASUTATUD KIRJANDUS

1. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn, 2020.
2. Bagdanskis, T. Peculiarities of the Settlement of Collective Labour Disputes in Lithuania. *Jurisprudencija*, 19(4), 2012.
3. Bellace, J.R. The ILO and the right to strike. *International Labour Review*, 2014.
4. Bercusson, B., European labour law and the EU Charter of Fundamental Rights. Arvutivõrgus:
<https://www.etui.org/sites/default/files/EuropeanLabourLawShort%20Web%20version.pdf>
5. Blaziene, I. Legal framework for industrial action under debate, 2005.
6. Case No 2413 (Guatemala) - Complaint date: 14-MAR-05. p 901 Arvutivõrgus:
https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:2909393.
7. Chernyshev, I. Decent work statistical indicators: strikes and lockouts statistics in the international context. *Bulletin of labour statistics* 3, no. 2 (2003).
8. Clauwaert, S. The right to collective action (including strike) from the perspective of the European Social Charter of the Council of Europe. *Transfer: European Review of Labour and Research* 22.3 2016.
9. De Schutter, O. Towards an EU-wide right to politically strike: A constitutional perspective. 2024.
10. De Stefano, V. Not as simple as it seems: The ILO and the personal scope of international labour standards. *International Labour Review*, 2021.
11. Dilek and Others v. Turkey; De Schutter, O. Towards an EU-wide right to politically strike: A constitutional perspective. European Union, 2024.
12. ECSR. Press Briefing Elements Conclusions 2018 (2019). Arvutivõrgus:
<https://rm.coe.int/press-briefing-elements-conclusions-2018-on-labour-lights/168096e260>.
13. Eesti Haridustöötajate Liit. Lühikokkuvõte õpetajate üleriigilisest streigist 7.-9. märtsil 2012.a. Arvutivõrgus: <https://ehl.org.ee/2012/03/26/luhikokkuvote-opetajate-uleriigilisest-streigist-7-9-martsil-2012-a/>.
14. Eurofound. Right to strike. Arvutivõrgus: <https://www.eurofound.europa.eu/en/european-industrial-relations-dictionary/right-strike>. (28.04.2024).
15. Euroopa sotsiaalõiguste komitee praktika (case-law) kokkuvõte. Euroopa sotsiaalharta, juuli 2001. Arvutivõrgus: <https://www.digar.ee/arhiiv/en/download/23483>.

16. European committee of social rights. Matica Hrvatskih Sindikata v. Croatia, Complaint No. 116/2015, decision on the merits of 21 March 2018. Arvutivõrgus: https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/processed-complaints/-/asset_publisher/5GEFkJmH2bYG/content/no-116-2015-matica-hrvatskih-sindikata-v-croatia.
17. European Confederation of Police (EuroCOP) v. Ireland, Complaint No. 83/2012, decision on the admissibility and merits of 2 December 2013. Arvutivõrgus: <http://hudoc.esc.coe.int/eng?i=cc-83-2012-dadmissandmerits-en>.
18. European Council of Police Trade Unions (CESP) v. Portugal, Complaint No. 11/2001, decision on the merits of 22 May 2002, p 25 <https://hudoc.esc.coe.int/eng/?i=cc-11-2001-dmerits-en>.
19. European Social Charter . Conclusions I (1969), Statement of Interpretation on Article 6(4), p (f). Arvutivõrgus: http://hudoc.esc.coe.int/eng?i=I_Ob_-26/Ob/EN.
20. European Social Charter Conclusions I (1969), Statement of Interpretation on Article 6(4), p (g). Arvutivõrgus: http://hudoc.esc.coe.int/eng?i=I_Ob_-26/Ob/EN.
21. European Social Charter EUROMIL v. Ireland, Complaint No. 112/2014, decision on the merits of 12 September 2017 p-d 113–116. Arvutivõrgus: <http://hudoc.esc.coe.int/eng?i=cc-112-2014-dmerits-en>.
22. European Social Charter. Conclusions 2006, Italy. Arvutivõrgus: <http://hudoc.esc.coe.int/eng?i=2006/def/ITA/6/4/EN>.
23. European Social Charter. Conclusions 2014, Republic of Moldova. Arvutivõrgus: <https://hudoc.esc.coe.int/eng?i=2014/def/MDA/6/3/EN>.
24. European Social Charter. Conclusions 2022 - Greece - Article 6-3 Arvutivõrgus: <https://hudoc.esc.coe.int/eng/?i=2022/def/GRC/6/3/EN>.
25. European Social Charter. Conclusions I (1969), Statement of interpretation on Article 5. Arvutivõrgus: https://hudoc.esc.coe.int/fre/?i=I_Ob_-21/Ob/EN.
26. European Social Charter. Conclusions II (1969), Statement of Interpretation of Article 6§4. Arvutivõrgus: http://hudoc.esc.coe.int/eng?i=I_Ob_-26/Ob/EN.
27. European Social Charter. Conclusions XIV-1, the Netherlands. Arvutivõrgus: <http://hudoc.esc.coe.int/eng?i=XIV-1/def/NLD/6/4/EN>.
28. European Social Charter. Confédération Française de l'Encadrement CFE-CGC v. France, Complaint No. 16/2003, decision on the merits of 12 October 2004.

29. European Social Charter. Decision on the merits; Confédération générale du travail (CGT) and Confédération française de l'encadrement-CGC (CFE-CGC) v. France, Complaint No. 149/2017. Arvutivõrgus: <https://hudoc.esc.coe.int/fre/?i=cc-149-2017-dmerits-en>.
30. EUROPEAN SOCIAL CHARTER. European Committee of Social Rights Conclusions XXII-3 (2022) Arvutivõrgus: <http://rm.coe.int/0900001680aa9876>.
31. European Trade Union Confederation (ETUC)/Centrale Générale des Syndicats Libéraux de Belgique (CGSLB)/Confédération des Syndicats Chrétiens de Belgique (CSC)/Fédération Générale du Travail de Belgique (FGTB) v. Belgium, Complaint No. 59/2009, decision on the merits of 13 September 2011, §§43–44.
32. European Trade Union Institute. Strike map of Europe. Arvutivõrgus: <https://www.etui.org/fr/strikes-map>.
33. Frey, D. F. Conflict over Conflict: The Right to Strike in International Law. *Global Labour Journal*, 8(1), 2017.
34. Gernigon, B, Odero, A., and Guido, H. ILO principles concerning the right to strike. *International Labour Review*, Vol. 139 (2000), No. 1. Arvutivõrgus: <http://ilo.ch/public/english/revue/download/pdf/gernigon.pdf>.
35. ILO refers dispute on the right to strike to the International Court of Justice. Arvutivõrgus: https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_901633/lang--en/index.htm.
36. ILO. Access to labour justice in collective labour disputes: Evidence from the updated IRLex database. Arvutivõrgus: <https://www.ilo.org/publications/access-labour-justice-collective-labour-disputes-evidence-updated-irlex>.
37. ILO. Case No 2473 (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland).
38. ILO. Collective bargaining. A policy guide. Arvutivõrgus: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/instructionalmaterial/wcms_425004.pdf.
39. ILO. Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (CEACR) Arvutivõrgus: <https://www.ilo.org/international-labour-standards/ilo-supervisory-system-regular-supervision/applying-and-promoting-international-labour-standards/committee-experts-application-conventions-and-recommendations-ceacr>.
40. ILO. Committee of Experts on the Application of Conventions. Freedom of association and collective bargaining. Vol. 4. International Labour Organization, 1994.
41. ILO. Committee on Freedom of Association (CFA) Arvutivõrgus: <https://www.ilo.org/international-labour-standards/ilo-supervisory-system-regular->

[supervision/applying-and-promoting-international-labour-standards/committee-freedom-association-cfa.](#)

42. ILO. Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association. Arvutivõrgus: https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:70002:0::NO::P70002_HIER_ELEMENT_ID,P70002_HIER_LEVEL:3945366,1.
43. ILO. Freedom of association - Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association. Arvutivõrgus: <https://www.ilo.org/publications/freedom-association-compilation-decisions-committee-freedom-association-pdf>.
44. ILO. Giving globalization a human face. International labour conference 101st session. Geneva: ILO 2012. Arvutivõrgus: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/-relconf/documents/meetingdocument/wcms_174846.pdf.
45. ILO. Professional Conciliation in Collective labour Disputes. 2015. Arvutivõrgus: <https://www.ilo.org/publications/access-labour-justice-collective-labour-disputes-evidence-updated-irlex>.
46. ILO. Q&As on business and collective bargaining. Arvutivõrgus: https://www.ilo.org/empent/areas/business-helpdesk/faqs/WCMS_DOC_ENT_HLP_CB_FAQ_EN/lang--en/index.htm.
47. International Labour Office. Giving globalization a human face. Arvutivõrgus: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_174846.pdf.
48. Interpretation of Convention No. 87 with respect to the right to strike. Arvutivõrgus: <https://www.ilo.org/global/topics/freedom-of-association-and-the-right-to-collective-bargaining/advisory-opinion-C87-icj/lang--en/index.htm>.
49. Kaldmäe, L. Kollektiivsed töösuhted. – Eesti tööelu-uuring 2015. – Sotsiaalministeeriumi toimetised nr 1/2017.
50. Kes ei streigi, saab rohkem palka: Viljandi vald maksab mitteprotestivatele õpetajatele lisatasu. Maaleht 17.01.2024. Arvutivõrgus: <https://maaleht.delfi.ee/artikkel/120263034/kes-ei-streigi-saab-rohkem-palka-viljandi-vald-maksab-mitteprotestivatele-opetajatele-lisatasu>.
51. Kollektiivne töötuli (streik, töösulg). Tööinspeksioon 16.06.2021. Arvutivõrgus: <https://www.tooelu.ee/et/59/kollektiivne-tootuli-streik-toosulg>.
52. Kröönstrom, K. 6 päeva streigini. Kas streigi ajal peab õpetajaile palka maksma? Õpetajate Leht. 16.01.2024 Arvutivõrgus: <https://opleht.ee/2024/01/kuus-paeva-streigini-kas-streigi-ajal-peab-opetajaile-palka-maksma/>.

53. Kuruvilla, S. and Li, C. (2021), Freedom of Association and Collective Bargaining in Global Supply Chains: A Research Agenda. *J Supply Chain Manag*, 57 (2).
54. Labour law. Federal Ministry of Labour and Social Affairs 08.03.2024. Arvutivõrgus: <https://www.bmas.de/EN/Labour/Labour-Law/labour-law-art.html>.
55. Lomp, L-E. Õpetajate palgasoov nõuab riigilt 77 miljonit. Postimees. 22.06.2023. Arvutivõrgus: <https://www.postimees.ee/7800559/opetajate-palgasoov-nouab-riigilt-77-miljonit>.
56. Lukas, K. The right to bargain collectively. The Revised European Social Charter. Edward Elgar Publishing, 2021.
57. Mägila, M. Kollektiivlepingute sõlmimine, sisu ja laiendamine transpordivaldkonna näitel.
58. Nestor, E., Peterson, P., Taliga, H., Pärnits, K., Kruuser, A. jt. Praktiline kollektiivlääbirääkimiste käsiraamat. Tallinn: 2011.
59. Pärnits, K. Kollektiivlepingute roll ja regulatsioon nüüdisaegsetes töösuhetes. Doktoritöö. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2015.
60. Rahumets, M-H. Kollektiivlääbirääkimisteks õigustatud isikute ringi laiendamine Eestis. Magistritöö. Tallinn: Tartu Ülikool 2022.
61. Riiklik lepitaja: keskliidu streigi õiguspärasus tekitab küsimusi. Delfi 02.03.2012. Arvutivõrgus: <https://www.delfi.ee/artikkel/64012475/riiklik-lepitaja-keskliidu-streigi-oiigusparasus-tekitab-kusimusi>.
62. Saaremaa vald streikivatele õpetajatele palka ei maksa. Saarte Hää. 13.01.2024 Arvutivõrgus: <https://saartemaal.postimees.ee/7937364/saaremaa-vald-streikivatele-opetajatele-palka-ei-maksa>.
63. Arula, E. Õpetajad streikimise eest palka ei saa, kuid saamata see neil ka ei jää. Tartu Postimees. 10.01.2024. Arvutivõrgus: <https://tartu.postimees.ee/7935620/opetajad-streikimise-eest-palka-ei-saa-kuid-saamata-see-neil-ka-ei-jaa>.
64. Seletuskiri kollektiivlepingu ja kollektiivse töötüli lahendamise seaduse eelnõu juurde. Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/37dcf358-840a-4258-aa98-c3e9551a948c/Kollektiivlepinguja-kollektiivse-tootuli-lahendamise-seadus/>.
65. Sökk. H. Töötajate poliitilise streigi õiguse keelamine kui streigiõiguse piiramine. Magistritöö. Tallinn: Tartu Ülikool 2016.
66. Stylogiannis, C. Freedom of association and collective bargaining in the platform economy: A human rights-based approach and an ever-increasing mobilization of workers. *International Labour Review*, (2023).

67. Taliga: katsed streikijaid hirmutada kukuvad läbi. Delfi 06.03.2012. Arvutivõrgus: <https://www.delfi.ee/artikkel/64027691/taliga-katsed-streikijaid-hirmutada-kukuvad-labi>.
68. Talumäe, L. Advokaat kinnitab: streikivatele õpetajatele tohib palka maksta. Eesti Päevaleht. Arvutivõrgus: <https://epl.delfi.ee/artikkel/120259910/advokaat-kinnitab-streikivatele-opetajatele-tohib-palka-maksta>.
69. Tavits, G. Juridica International „The Right to Collective Action in Labour Relations in Estonia: Is the Right to Organise a Strike Guaranteed?“ Juridica International 2014/21.
70. The Universal Declaration of Human Rights. United Nations. Arvutivõrgus: <http://www.un.org/en/documents/udhr>.
71. Tiraboschi, M ja Tomassetti, P. Eesti Sotsiaalministeerium 2011. Huvikonflikti korral kohaldatavate menetluste õiguslik analüüs eestis. Arvutivõrgus: https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Uuringu_ja_analuusid/Toovaldkond/huvikonflikti_korral_kohaldatavate_menetluste_oiguslik_analuus_eestis.pdf.
72. Utz, A. F. Is the right to strike a human right? Washington University Law Quarterly, 1987.
73. Vallikivi, H. Põhiõiguste peatükk Eesti 1920. aasta põhiseaduses. Juridica. Riigiõiguse aastaraamat 2020.
74. White, C. The right to politically strike? Reworking (2005).
75. Õpetajate Leht. Õpetajad ei streikinud ainult palga pärast (2024). Arvutivõrgus: <https://opleht.ee/2024/02/opetajad-ei-streikinud-ainult-palga-parast/>.

KASUTATUD ÕIGUSAKTID

Eesti õigusaktid

76. Ametiühingute seadus. – RT I, 05.05.2022, 6.
77. Avaliku teenistuse seadus. – RT I, 06.07.2023, 21.
78. Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT I, 15.05.2015, 2.
79. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. – RT II 2010, 14, 54.
80. Kollektiivlepingu seadus. – RT I, 30.06.2023, 3.
81. Kollektiivse töötüli lahendamise seadus. – RT I, 30.06.2023, 31.
82. Mõnede Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (ILO) konventsioonide ratifitseerimise seadus. – RT II 1993, 26, 76.
83. Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta. – RT II 2000, 15, 93.

Kasutatud kohtupraktika

Eesti Vabariigi kohtute lahendid

84. RKTko otsus, 19.12.2013, 3-2-1-159-13.
85. RPJK 05.03.2015, 3-4-1-49-14.
86. TlnRnKo, 30.12.2012, 2-12-9463.
87. Harju Maakohtu otsus, 10.07.2015, 2-12-9463.

Euroopa Liidu kohtu lahendid

Euroopa Inimõiguste kohtu lahendid

88. EIKo 34503/97, Demir and Baykara v Turkey.
89. EIKo 68959/01, Enerji Yapi-Yol Sen v. Turkey.
90. EIKo 36701/09, Hrvatski Lijecnicki Sindikat v. Croatia.

Euroopa Liidu õigusaktid

91. Employment Relationship Recommendation, 2006 (No. 198).
92. Euroopa liidu põhiõiguste harta - 2010/C 83/02.
93. Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvaheline pakt - RT II 1993, 10, 13.
94. Mõnede Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (ILO) konventsioonide ratifitseerimise seadus.
– RT II 1993, 26, 76.
95. Organiseerumisõiguse ja kollektiivse läbirääkimisõiguse kaitse konventsioon.
96. Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni konventsioon nr. 98. - RT II 1993, 26, 76.
97. Organiseerumisõiguse ja kollektiivse läbirääkimisõiguse kaitse konventsioon.
98. Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta. - RT II 2000, 15, 93.
99. 19. oktoober 2022 Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2022/2041, mis käsitleb piisavat miinimumpalka Euroopa Liidus ELT L 275.

ILO õigusaktid

100. ILO C87. Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948.
101. ILO C98. Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949.

102. ILO C154. Collective Bargaining Convention. 1981.
103. ILO R91. Collective Agreements Recommendation. 1951.
104. ILO R163. Collective Bargaining Recommendation. 1981.
105. ILO. ILO Constitution. 1919.

LÜHENDID

ATS - Avaliku teenistuse seadus

EL – Euroopa Liit

EIÕK - Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon

EIK - Euroopa Inimõiguste Kohus

EAKL - Eesti Ametiühingute Keskliit

CFA - Ühinemisvabaduse komitee

IFTUC - Rahvusvaheline Vabade Ametiühingute Konföderatsioon

ILO - Rahvusvaheline Tööorganisatsioon

KLS - Kollektiivlepingu seadus

KTTLS - Kollektiivse töötüli lahendamise seadus

PS - Eesti Vabariigi põhiseadus

TlnRnKo - Tallinna Ringkonnakohtu otsus

RKPSJK - Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium

RKTKo - Riigikohtu tsiviilkolleegiumi otsus

ÜRO - Ühinenud Rahvaste Organisatsioon