

Streigiõigusest ja ettevõtlusvabadusest

Tiia E. Tammeleht (RiTo 13), Eesti Ametiühingute Keskliidu õigussekretär

Streigiregulatsiooni ei saa üles ehitada töandjat soosivale mõistlikkuse printsiibile, sest massivõim muudaks normi sisutühjaks niipea, kui olukord teisele poolele väljakannatamatuks muutub.

Lähiminevikus leidsid Eestis aset sündmused, mis meie ettevõtjate seni piirituna näivat tegevusvabadust mõnevõrra kammitsesid. Ettevõtjad taipasid ühtäkki, et Eesti muidu rahulik, kuulekas ja eraklik töötaja on avastanud vabaduse kollektiivi kuuluda ja sedakaudu oma õiguste nimel ka edukalt protestiaktisioone korraldada.

Aastail 2003 ja 2004 toimunud kolm lühiajalist streiki (neist kaks solidaarsusavaldused) Eesti raudteel kutsusid raudtee-ettevõtete juhtkonnas esile nõrdimuse. Suutmata leppida vähimagi häirega oma tegevusvabaduses, peeti vajalikuks pöörduda kohtusse. Sel kombel sündis Eestis esimene ühtaegu naeruväärne ja õpetlik lugu sellest, kuidas streigiõiguse teostamine praktikas ja selle hilisem tõlgendamine kohtumenetluses meie õigusruumi raputas ja seda tänaseni võnkes hoiab.

Teravalt tõusetus küsimus streigiõiguse ja ettevõtlusvabaduse suhtest ning nende pealtnäha lepitamatust vaenust ja absoluutsest sobimatusest. Seda hoolimata asjaolust, et nii üks kui ka teine on sügava ajaloolise taustaga ja isikute rahvusvaheliselt tunnustatud põhiõigus. Viimati öeldu lubab arvata, et seni on töötajad ja töandjad laias ilmas oma õigusi ja vabadusi ikka vastastikku tunnustanud ja omavahel sobitanud. Miks streigid Eesti tööturul tormi tekitasid ja millal saabub rahu meie õuele, on küsimused, millele käesolev kirjatükk tõenäoliselt ammendavat vastust ei anna. Küll aga pakub siinkirjutatu piisavalt ainet mõistmaks, et on õigusi ja vabadusi, mille olemus on enamal või vähemal määral loodud riivama teisi samaväärseid õigusi ja vabadusi ning mille teostamist tuleb tunnustada ka siis, kui see esmapilgul ebaõiglane ning trööstitult laostav näib.

Seda artiklit ei tohiks käsitada teadusartiklina, pigem ülevaatliku loona teemal, mis Eestis üha enam tähelepanu nõuab. Küll on autori käe all valmimas sarnase sisuga mahukam uurimus, millest huvitatud lugeja kindlasti põhjaliku arutelu leiab.

Töötajate streigiõigus on üks ühinemisvabaduse komponente. Pelk ühinemisvabadus ei ole aga streigiõiguse teostamise piisav eeldus. Et saada täieõiguslikuks streigiõiguse subjektiks, on vaja täita veel üks oluline tingimus – teostada kollektiivläbirääkimise õigust. Üksnes kollektiivläbirääkimiste protsess või töötajate selgelt väljendatud tahe protsessi algatada annab neile aluse streigiõiguse teostamiseks. Selline ideoloogia on üldises streigiõiguses aja jooksul üle maailma küllalt hästi legitimeerunud, sest lausliberaalne hoiak õiguste ja vabaduste suhtes sünnitaks tõenäoliselt end rõhutatuna tundvate inimeste seas põhjendamatu võimutunde, mis omakorda võib viia stiihiliste, ohtlike ja laostavate väljaastumisteni.

Streigiõiguse loomislugu

Teadaolevalt loodi Lääne-Euroopas esimesed töötajate ühingud 18. sajandi lõpuaastail, mil kogu Lääne tsivilisatsiooni raputasid tööstusrevolutsioon ja poliitilised väljaastumised. Probleemaatiline sotsiaalmajanduslik areng sundis ka meie põhjanaabrite, Soome ja Rootsi töölistkonna kutsealasele liikumisele, mis sai hoo sisse 1880.–90. aastail. Valdav osa elanikkonnast muutus palgatööliseks ning kogu majanduse ja poliitika juhtfiguuriks said ettevõtjad.

Sellele vastukaaluks hakati rahvusvahelises kontekstis töötajate õigusi, sealhulgas nende õigust ühinemisele, aktiivselt ja organiseeritult kaitsma alles 1919. aastal, mil loodi Rahvusvaheline Tööorganisatsioon (ILO).

Streigid 1905. aastal Venemaal sundisid lõpuks ka Vene impeeriumi võimumehi oma eitavat suhtumist ühinguõigusesse muutma ning 1906. aasta märtsis kinnitas Nikolai II ühingute ja liitude ajutise määrustiku, mis oli ka Eestile esimene siduv ühinemisõigust reguleeriv õigusakt. Mõistagi puudus selles range tsensuuri läbinud dokumendis vähimgi viide töötajate õigusele korraldada oma huvide kaitseks aktsioone, sealhulgas streike. Veelgi enam, kõik töötajate ühingud pidid isegi oma põhikirjas vältima terminit streik. Seega tunnustades küll töötajate ühinemisõigust ning õigust pidada kollektiivläbirääkimisi ja sõlmida tööandjatega lepinguid, ei tunnustatud ega seadustatud streigiõigust (Kiik 1995).

Ka ühestki ILO algusaastate põhidokumendist ei nähtu veel selget streigiõiguse formuleeringut. Alles 1952. aastal, pärast streigiõiguse põhimõtete väljatöötamist, otsustas ILO juurde moodustatud Ühinemisvabaduse Komitee (*ILO Committee on Freedom of Association*) oma teisel koosolekul kuulutada streigi korraldamise töötajate õiguseks. Nende põhimõtete kohaselt tunnustati streigiõigust ühe peamise vahendina, mille kaudu töötajad ja nende organisatsioonid saavad legitiimselt arendada ja kaitsta oma majandus- ja sotsiaalseid huve (Gernigon jt 1998). Streigiõiguse rahvusvaheliste allikatena tunnustatakse sellest ajast järgmisi dokumente:

- ÜRO 10. detsembri 1948. aasta inimõiguste ülddeklaratsiooni artiklid 20 ja 23(4) – ühinemisvabaduse ja ametiühingute loomise õigus;
- ILO 1948. aasta konventsioon nr 87 ühinemisvabaduse ja organiseerumisõiguse kaitse kohta (artiklid 3 ja 8);
- ILO 1949. aasta konventsioon nr 98 organiseerumis- ja kollektiivläbirääkimisõiguse kohta (artiklid 3 ja 4);
- ÜRO 16. detsembri 1966. aasta majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste pakt (artikkel 8);
- ILO 1998. aasta deklaratsioon aluspõhimõtete ja -õiguste kohta tööl (artikkel 2).

Ehkki viidatud ILO dokumendid ei sisalda terminit streigiõigus, rõhutab ILO konventsioonide järelevalveorgan, et streik on töötajate organiseerumisõiguse põhielemente, ametiühingute tegevusvabaduse lahutamatu osa ja seega kõnealuste konventsioonidega kaitstud.

Eeltingimused streigiõiguse teostamiseks

Streigiteooria on mahukas ja mitmetahuline aines, mille tundmaõppimiseks ei piisa ajakirja artiklist. ILO Ühinemisvabaduse Komitee leiab, et töötajatel ja nende organisatsioonidel peab olema õigus väljendada oma rahulolematust neid puudutavate majandus- ja sotsiaalingimustega, mis ei ole hõlmatavad kollektiivlepingutega. Rahulolematuse väljendamise vahendina näeb komitee mitmeid streikimise viise, nagu *tools-down* ehk töövahendite mittekasutamine, *go-slow* ehk töötamine aeglasemas tempos, *work-to-rule* ehk töötamine rangelt ja paindumatult kirjutatud reeglite järgi ning *sit-down strike* ehk istumisstreik (ILO 1996. aasta kogumiku paragrahvid 496 ja 497.) Ehkki streigiõigust ei saa piirata üksnes kollektiivlepingu temaatikaga, seab autor rõhuasetuse streigiõiguse traditsioonilise kasutusala ja -praktikaga seotule, sest selline on tava ka Eesti õigusruumis.

Rahvusvahelistele normidele lisaks töötas Euroopa välja regionaalsed dokumendid, mis pidid täiendavalt tagama eurooplaste sotsiaalse ja majandusliku heaolu. Töötajate õiguste kaitseks võeti vastu:

- 4. novembril 1950 Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon (artikkel 11 – ühinemisvabaduse õigus);
- 3. mail 1996 parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta (artiklid 5 ja 6);
- 7. detsembril 2000 Euroopa Liidu põhiõiguste harta (artikkel 28).

Kõige selgemalt seab streigiõiguse teostamise eelduseks läbirääkimised Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 28, mille kohaselt on töötajatel ja tööandjatel või nende tunnustatud organisatsioonidel ühenduse õiguse, riigisisese õiguse ja praktika kohaselt õigus pidada kollektiivläbirääkimisi ja sõlmida kollektiivlepinguid ning huvide konflikti puhul korraldada oma huvide kaitseks kollektiivseid aktsioone, sealhulgas streike. Selline täpsustus hartas oli vajalik, sest kõik varasemad dokumendid on sellele üksnes viidanud selgesõnalist põhimõtet vältides.

ILO 1949. aasta konventsiooni nr 98 artikli 4 kohaselt peavad riigid võtma tarvitusele sobivad vahendid ning välja töötama mehhanismid, et tagada ning edendada töötajate ja tööandjate vahelisi vabatahtlikke läbirääkimisi kollektiivlepingu sõlmimiseks. Kuigi konventsioon ei sätesta otsesõnu töötajate õigust kollektiivläbirääkimiste raames oma huvide kaitseks aktsioone korraldada, annab see neile riigile seatud kohustuse kaudu õiguse alustada ja pidada kollektiivläbirääkimisi. Seega võib seda dokumenti nimetada siiski üheks streigiõiguse allikaks.

ÜRO 1966. aasta 16. detsembri majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste pakti artikli 8(1)d kohaselt kohustuvad paktiga liitunud riigid tagama töötajatele streigiõiguse tingimusel, et seda teostatakse kooskõlas riigi seadustega. Siinkohal tuleb tähele panna, et artikli sisu tervikuna kajastab töötajate ühinemisõigust ehk õigust moodustada ametiühinguid, millest võib teha järelduse, et streigiõigust nähakse ja tunnustatakse eeskätt organiseerunud töötajate ehk ametiühingu õigusena.

Siiski ei anna ühinemisõigus üksi alust streigiõiguse teostamiseks. Traditsiooniliselt võivad töötajad oma huvide kaitseks streiki korraldada siis ja ainult siis, kui kollektiivlepingu sõlmimiseks kasutatakse kollektiivlääbirääkimiste õigust. Kollektiivlääbirääkimiste õigus on osa kollektiivlepinguteooriast ning seda ei tohiks mingil juhul segamini ajada läbirääkimistega, mida tööturu osapooled on õigustatud pidama muudel seaduslikel eesmärkidel. Et teema oma mahukuse tõttu moodustab eraldi valdkonna ning selle põhjalik analüüs selles artiklis mõjuks otstarbetu raiskamisena, on vaja mõista, et streigiõiguse tavapärase eeldusena nähakse ennekõike kollektiivlääbirääkimiste õiguse realiseerimist praktikas ning tõhusad kollektiivlääbirääkimised leiavad aset ühinemisõiguse realiseerimise teel.

Vahemärkusena olgu öeldud, et viimati öeldu ei hõlma toetusstreike, sest solidaarsusväljaastumise eeldus on reaalne seaduslik põhistreik.

Nagu selgus, on organiseerumata töötajail õigus kas ühiselt või endi seast valitud esindaja kaudu nõuda tööandjalt kollektiivlääbirääkimistele asumist üksnes juhul, kui nende kõrval sama tööandja juures ei tegutse ühingut, mida tööandja on kohustatud tunnustama. See, millist ametiühingut peab tööandja tunnustama, on riikide praktikas erinevaid tõlgendusi esile kutsunud, kuid valitsev on siiski põhimõte, mida toetatakse ka meie õigusruumis. Nimelt on Riigikohtu tsiviilkolleegium oma 2002. aasta 13. veebruari otsuses nr 3-2-1-7-02 rõhutanud, et põhiseaduse 48. paragrahvi lõikest 1 tulenevalt tähendab ühinemisõigus õigust koonduda muu hulgas ka mittejuriidilise isiku staatusega ühingutesse. Seetõttu tuleb töötajate ühinguna tunnustada ka sellist õiguslikul alusel moodustatud ühendust, mis pole juriidiline isik.

Streigiõigus tänapäeva Eestis

Eesti õigusruumis tunnustatakse streigiõigust nii põhiseaduslike printsiipide kaudu kui ka *expressis verbis* deklaratsiooniga põhiõiguste ja -vabaduste kataloogis. Olgu öeldud, et põhiseaduslike printsiipide seas on erilise tähtsusega rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtete ja normide Eesti õigussüsteemi integreerituse ja rahvusvahelise õiguse ülimuslikkuse printsiip. Euroopa õiguskultuuri sisustab lisaks demokraatiale suuresti ka sotsiaalne mõõde, seetõttu on enesestmõistetav, et meie põhiseaduses on väga selgelt ära märgitud sotsiaalriikluse põhimõte.

Eesti Vabariigi põhiseaduse 29. paragrahvi lõike 5 kohaselt on "töötajate ja tööandjate ühingutesse ja liitudesse kuulumine 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". Seega nähtub nii siit kui ka mitmest eespool viidatud rahvusvahelise kaaluga dokumendist, et streigiõigus seotakse pigem ühinguõiguse kui kollektiivlääbirääkimiste õigusega. Siiski ei tuleks lasta end sellest eksitada, sest selgus ka fakt, et streiki korraldamise eelduseks saab ennekõike olla kollektiivlääbirääkimiste õiguse teostamine.

Põhiseaduselt volituse saanud, sätestab 1993. aasta 7. juunil kehtestatud kollektiivse töötüli lahendamise seaduse 2. paragrahvi lõige 1 kollektiivse töötüli mõiste, mille kohaselt nähakse

kollektiivse töötulina tööturu osapoolte vahelist lahkarvamust, mis on tekkinud kollektiivlepingute sõlmimisel ja täitmisel ning uute töötingimuste kehtestamisel. Sama paragrahvi lõikes 2 öeldakse, et streik on töökatkestus, saavutamaks tööandjalt järeleandmisi seaduslikes tööalastes nõudmistes. Kuna töölaseid nõudmisi on töötajad õigustatud esitama ennekõike kollektiivläbirääkimiste ja –lepingu kaudu, võib väita, et streigiõiguse tekke peamine eeldus on nurjunud kollektiivläbirääkimised, olgu need siis lepingueelsed, lepinguaegsed või lepingujärgsed.

Seaduse 13. paragrahvi kohaselt tekib töötajatel, töötajate ühingul või liidul õigus korraldada töötuli lahendamiseks streik üksnes siis, kui töörahu kohustus ei kehti, kui seaduses ettenähtud lepitusprotseduurid on täidetud, kuid leppimist ei ole saavutatud või ei peeta saavutatud kokkuleppes kinni või ei täideta kohtuotsust. Samas lisatakse, et streigi korral on pooled kohustatud taas alustama läbirääkimisi kollektiivses töötulis kokkuleppele jõudmiseks.

Toetusstreigi olemus eeldab põhistreigi toimumist ja selle seaduslikkust, seetõttu näeb seadusandja selle korraldamiseks ette üksnes protseduurireeglid ja kehtestab ajalimiidi.

Kui mõned vajakajäämised välja arvata, on tegemist seadusega, mille suhteliselt hea kooskõla rahvusvaheliste normide ja põhimõtetega võiks olla eeskujuks paljudele, sealhulgas meie naabrite Läti ja Leedu seadusandjaile, kus näiteks toetusstreikide korraldamine on keelatud, hoolimata nendegi tööturul valitsevast varakapitalistlikust olustikust, mis sunnib riiki tagama töötajatele maksimaalsed tingimused oma huvide kaitseks.

Nüüd ilmnes, et kollektiivse töötuli lahendamise seadus ei pruugi sugugi olla kooskõlas rahvusvahelise ja Euroopa õigusega, nagu see aastaid meile näis, iseäranis suur tundub olevat vastuolu meie oma põhiseadusega.

Streigid Eesti raudteel

Nagu loo sissejuhatuses selgus, toimusid lähiminevikus meie raudteel streigid, mis vallandasid tööandjais protestimeeleolu. Need olid Teenistujate Ametiliitude Keskorganisatsiooni (TALO) streik 4. detsembril 2003, Eesti Vedurimeeste Ametiühingu ühetunnine toetusstreik TALO toetuseks samal päeval, Eesti Vedurimeeste Ametiühingu 2004. aasta 23.–29. septembri streik aktsiaseltsis Eesti Raudtee ning Eesti Vedurimeeste Ametiühingu osäühingus Edelaraudtee Veerem korraldatud solidaarsusstreik oma kolleegide toetuseks 24.–25. septembrini 2004.

Iseäranis valuliseks osutusid raudtee–ettevõtjaile vedurimeeste igati seaduskuulekalt korraldatud solidaarsusaktsioonid ehk streigid, mis olid suunatud väljapoole ja milles puudusid nõuded oma tööandja vastu. Riigisisest ja meile siduvast rahvusvahelisest streigiregulatsioonist hoolimata laskusid pooled vaidluse esmalt streigi korraldamise seaduspärasuse üle, hiljem streigi, sealhulgas toetusstreigi korraldamise õigustatuse üle ühiskonnas tervikuna.

Nüüdseks on kohtuvaidlused lõppenud, kuid pinge püsib, sest tulemus ei rahuldanud raudtee-ettevõtjaid ega jätnud neile muud võimalust, kui hakata abi otsima seadusandjalt. Esmalt pöörduti Tööandjate Keskliidu kaudu õiguskantsleri poole, kelle arvamuse pidi saama ja saigi otsustavaks küsimuses, kas üle kümne aasta kehtinud seaduse põhiseaduspärasus tuleks seada kahtluse alla.

Nüüdseks on sotsiaalministeeriumis valminud uus streigiõigust reguleeriv seaduseelnõu, mille väljatöötamisele andis tõuke ametiühingute surve seadustada avalike teenistujate õigus streikida, ent mille peamine ajend oli Tööandjate Keskliidu surve piirata oluliselt töötajate solidaarsusaktioonide korraldamise õigust ning teatud juhtudel need isegi keelustada. Viimane, nagu selgus, lähtus otseselt raudtee-ettevõtjate murest ja lüüasaamisest kohtus ning päädis õiguskantsleri vastavasisulise pöördumisega ministeeriumi poole.

Suurim kahjukannataja kogu loos oli väidetavalt Edelaraudtee Veeremi OÜ, kel oma töötajatega otseseid probleeme justkui polnud, kuid kelle töötajad katkestasid töö, et olla solidaarsed põhistreikijatega. Nii pöördus Edelaraudtee Veeremi OÜ kohtusse nõudega, milles palus Eesti Vedurimeeste Ametiühingu korraldatud toetusstreigid tunnistada ebaseaduslikuks. Kohus jättis nõude rahuldamata, sest ei tuvastanud toetusstreigi korraldamises ebaseaduslikkust, samuti puudus kohtu arvates toetusstreigi regulatsioonis vastuolu põhiseadusega. Kohus ei pidanud otsuse formuleerimisel vajalikuks tugineda streigiõiguse rahvusvahelistele normidele ega kasutanud ka Euroopa õigust sedastamaks, et toetusstreikide korraldamine oli seaduslik. Otsuse motiveerimisel lähtus kohus riigisisest õigusest, sest otsekohaldatav normistik vaidluse lahendamiseks on nii põhiseaduse kui ka kollektiivse töötüli lahendamise seadusena Eesti õiguses olemas.

Ühe kohtuloo õpetlik ümberjutustamine eeldab kahtlemata vaidluses kasutatud normide lahtikirjutamist. Liiatigi tõusetus vaidluse käigus põhiprobleemiks küsimus õiguse kehtivusest ja kehtiva õiguse õigustatusest. Ning ehkki kohus jõudis oma küllaltki lakoonilises otsuses esmapilgul enesestmõistetava lahendini, jäid ometi õhku küsimused, milline õigus Eestis kehtib, kas streigid Eesti raudteel on õigustatud ja kas praegu kehtiv toetusstreigi regulatsioon on põhiseadusega kooskõlas.

Milline õigus ikkagi kehtib?

Kollektiivse töötüli lahendamise seadus, mille alusel Eesti Vedurimeeste Ametiühing oma aktsioone korraldas, omab seaduse jõudu alates 1993. aasta 7. juunist. Selle seaduse paragrahvi 18 lõike 3 kohaselt tuleb kavandatavast toetusstreigist tööandjale ette teatada vähemalt kolm päeva ning lõige 2 ütleb, et toetusstreike on lubatud korraldada kestusega mitte üle kolme päeva. Mõlemad nõuded olid täidetud ning kogu aktsioon justkui seaduslik.

Kõnealuse seaduse paragrahv 21 sätestab streigi korraldamise õiguse piirangud ning loetleb valdkonnad, kus streikimine on keelatud. Raudteekonda nimetatud loetelus ei ole. Sama paragrahvi lõikes 3 on selgitatud, et elanike ja majanduse esmavajadusi rahuldavates ettevõtetes ja asutustes peab streigi kuulutanud organ tagama hädavajaliku teenindus- või tootmismahu, mis määratakse eelnevalt kindlaks poolte omavahelise kokkuleppega. Lõikes 4

nähakse ette, et elanike ja majanduse esmavajadusi rahuldavate ettevõtete ja asutuste loetelu kehtestab Vabariigi Valitsus.

Kuna selline loetelu on siiani kehtestamata, ilmub vaidluste käigus ühtäkki välja ajaloolise tähtsusega määrus, kus kummaline loetelu kirjas. Nimelt andis uue põhiseaduse eelne valitsus 1991. aasta 16. septembril välja määruse nr 187 esmatähtsate ettevõtete, asutuste ja organisatsioonide töökorralduse kohta (RT 1991, 32, 405), milles toodi ära esmatähtsate ettevõtete ja asutuste nimekiri, kus keelati streikida. Peale Eesti raudteekonna on selles nimekirjas tänaseni näiteks AS Leibur, Rakvere Lihakombinaat, autotranspordiettevõtted jms. Kui nüüd asuda seisukohale, et määrus, millega riik peab esmatähtsaks ettevõtteks lihakombinaati või milles leitakse, et valitsus on volitatud korraldama eraettevõtete tööaega (vt määruse punkt 2 lõik 2), on kehtiv ka tänases õiguskorras, tõusetuks vaid üks põhimõtteline küsimus: milleks meile põhiseadus?

Kõnealune määrus võeti vastu iseseisvuse taastamise käigus, mil toimus terav poliitiline võitlus. 1991. aastal valmistus Interrinne streikideks, mis oleksid olnud sisuliselt poliitilised streigid Eesti Vabariigi vastu. Peale osundatud määruse võeti tol ajal vastu ka otsus Eesti Vabariigi streigiseaduse eelnõu (16.01.1991) kohta ning otsus NSV Liidus ja Eesti Vabariigis toimepandud riigipöördekatse tagajärgede likvideerimise kohta (22.08.1991).

Põhiseaduse rakendamise seaduse paragrahvi 2 lõikes 1 sätestatakse, et enne põhiseadust toiminud õigusaktid kehtivad pärast põhiseaduse jõustumist niivõrd, kui võrd need ei ole vastuolus põhiseadusega, ja seni, kuni need kas tühistatakse või viiakse põhiseadusega täielikku vastavusse. Seega kehtiks vaidlusi põhjustanud 1991. aasta määrus üksnes juhul ja üksnes ulatuses, mis on kooskõlas põhiseaduslike printsiipidega. Määruse põhiseaduslik osa kehtiks sealjuures nii kaua, kuni määrus tervikuna kas tühistatakse või viiakse põhiseadusega kooskõlla samasisulise sama või kõrgemat õigusjõudu omava õigusaktiga.

Seega, kui asuda seisukohale, et määrus tervikuna ei kaotanud oma õigusjõudu põhiseaduse jõustumisel, tuleks küsimust edasi vaadelda põhimõttest *lex posterior derogat legi priori* lähtudes. Ent hindamaks, kas põhiseaduseelse õiguse norm asendati pärast põhiseaduse jõustumist kehtestatud normiga, ei saa mööda minna ka põhimõttest *lex posterior generalis non derogat legi priori speciali*, mille kohaselt tuleb välja selgitada, kas vaadeldava määruse ja kollektiivse töötüli lahendamise seaduse vahel võiks olla tegemist hoopis üld- ja erinormi suhtega, mis jätaks määruse oletatavad põhiseaduslikud sätted jõusse.

Kalle Merusk on näiteks asunud seisukohale, et juhul kui põhiseaduseelsed erinormid on vastuolus põhiseaduslike printsiipidega, ei saa automaatselt lähtuda põhimõttest *lex specialis derogat legi generali* ning esinev vastuolu tuleb lahendada normide tõlgendamise teel (Merusk 1996). Niisiis tuleks asuda vaidlusalusest määrusest otsima norme, millel oleks õiguslik prioriteet kollektiivse töötüli lahendamise seaduse normide ees. Paraku sellist prioriteeti määrusest leida ei õnnestu. Määruse 2. punkti lõikes 1 kehtestatakse täielik streigikeeld ühtekokku kahekümne neljas määruse lisas loetletud riiklikus ettevõttes, mis nüüdseks on erastatud või mille tegevus on lõpetatud. Määruse kohaselt oleks näiteks AS–is Leibur streigid keelatud, AS–is Fazer aga lubatud.

Ka kollektiivse töötüli lahendamise seaduse 21. paragrahvi lõige 1 loetleb valdkonnad, kus streikimine on keelatud. Viimane viitab üheselt, et streigikeeluga seotud küsimus on kõnealuse seadusega ammendavalt kaetud. Seaduse 22. paragrahv loetleb omakorda ammendavalt juhtumid, millisel juhul on streik ebaseaduslik. Loetelust ei nähtu viidet vaidlusalusele määrusele.

Juriidiliselt korrektne järeldus

Õiguskindluse printsiibile tuginedes tuleb nõustuda, et kõnealust määrust ei ole kuidagi võimalik käsitada erinormide kogumina kollektiivse töötüli lahendamise seaduse suhtes. Kollektiivse töötüli lahendamise seadus võeti vastu selleks, et reguleerida muu hulgas ka tööalase streigiõiguse kasutamise korda ja tingimusi. Asjaolu, et nimetatud seadusega püüti ekslikult delegeerida elanike ja majanduse esmavajadusi rahuldavate ettevõtete ja asutuste loetelu kehtestamist alamalseisvale aktile, ei viita kuidagi kohustusele, ka mitte võimalusele pöörduda analoogia alusel normide poole, mis on teravas vastuolus nii põhiseaduslike printsiipidega kui ka kollektiivse töötüli lahendamise seaduse ideoloogiaga. Tulles tagasi põhiseaduse rakendamise seaduse paragrahvi 2 juurde, on oluline mõista, et põhiseadusega vastuolus olev ehk kehtetu õigusakt ei saa pärast põhiseaduse jõustumist kehtida seni, kuni see tühistatakse või põhiseadusega kooskõlla viiakse. Tegemist on generaalklausliga, mis tunnistab põhiseaduse ja selle rakendamise seadusega vastuolus olevad normid kehtetuks. Liiatigi nähtub põhiseaduse 29. paragrahvi viimasest lausest selgelt, et streigiõiguse kasutamise tingimused ja korra sätestab seadus. Õiguskindluse printsiibist tulenevalt on alusetu sundida seaduse adressaate otsima oma käitumisele täiendavalt õigustust ajaloolistest allikatest.

Kogu eelneva kokkuvõtteks võib julgelt väita, et on piisavalt argumente lükkamaks ümber katseid omistada omal ajal hoopis teistsugustel kaalutlustel välja antud määrusele nüüdses õigusruumis mingisugustki kehtivat jõudu.

Kuivõrd Eesti õigusruumis puudub pädev regulatsioon, millega oleksid piiritletud esmatähtsad teenused, küll aga on väga selgelt sätestatud, millistes valdkondades streigid keelatakse, on juriidiliselt korrektne järeldada, et Eesti raudtee-ettevõtetes on streigi korraldamine lubatud. Viimane on igati kooskõlas ka ILO põhimõtetega, mille kohaselt ei saa raudteetransporti pidada elanike esmatarbevajadusi rahuldavaks transpordiliigiks, kui raudteetranspordile lisaks näeb riigi infrastruktuur ette alternatiivseid transpordiliike.

ILO 1996. aasta kogumiku (*Digest of Decisions and Principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO*) paragrahv 545 loetleb valdkonnad, kus streigikeeld on põhjendamatu ning vastuolus rahvusvaheliselt tunnustatud streigiõigusega. Nimetatud loetelu sisaldab muu hulgas üldist transporti. Oma ettekande nr 265 ametlikus järelduses (265th Report, Case No 1438) selgitab ILO Ühinemisvabaduse Komitee, et raudteelaste streigiõigust võib küll piirata, ent üksnes juhul, kui streik raudteel vältab märkimisväärselt kaua ehk mitmest nädalast mitme kuuni, kahjustades sellega oluliselt ühiskonna majandushuve. Lisaks leitakse ILO praktikas, et raudteekonnas streigiõiguse piiramise eelduseks ei saa olla üksnes ettevõtte majandushuvide kahjustamine, vaid tõsiasi,

et rongiliikluse ajutine katkestamine muutub ohtlikuks osa või kogu rahva elule, tervisele või julgeolekule või kahjustab märkimisväärselt ühiskonna majandust tervikuna.

Märkimist väärib fakt, et meie raudteeseaduse paragrahv 39 sätestab raudteeliikluse ajutised piirangud ja sulgemise. Nimetatud sättest nähtub, et raudtee infrastruktuuriettevõtjal on õigus raudteeliiklust teatud juhul piirata või isegi sulgeda. Kauemaks kui üheks ööpäevaks võib raudteeliiklust piirata või ajutiselt sulgeda Vabariigi Valitsuse kehtestatud korras. Seega on seadusandja teadlikult asunud seisukohale, et raudteetransport ei ole Eestis tõepoolest sedavõrd oluline transpordiliik, et selle ajutine seiskamine, sealhulgas ka töötajate põhiõiguste teostamiseks, võiks riigis ägeda kriisi põhjustada ja seejuures suurele osale elanikkonnast ebamugavust tekitada.

Streigiõigus *versus* ettevõtlusvabadus

Streigiteooria kohaselt on tööandjale ebamugavustunde põhjustamine streigi eesmärgi elemente ja seega igati õiguspärane. Samas tõusetub küsimus isikute põhiseaduslike õiguste kaitsealast ning selle lubatavast riivist. Seni on juttu olnud üksnes töötajate pühast õigusest seista oma seaduslike huvide eest ja kaitsta neid vajaduse korral äärmuslike vahenditega. Sellele vastukaaluks oleks korrektne hinnata ka ettevõtjate/tööandjate õigust ettevõtlusvabadusele, mis on samuti meie põhiõiguste ja -vabaduste kataloogis ära märgitud (põhiseadus, paragrahv 31).

Et eespool sai ümber lükatud arvamus, justkui võiks streigi korraldamist Eesti raudteel keelata või kuidagi piirata, oleks ometi ülekohtune jätta hindamata asjakohased konkureerivad vabadusõigused, kui kõne all on solidaarsusaktsioon. Nagu eespool selgus, on meie lõunanaabrite Läti ja Leedu õiguses töötajate toetusaktsioonid keelatud. Arvesse võttes ettevõtlusvabaduse klauslit ning toetusstreigi teisest iseloomu, võib see esmapilgul mõistlikuna näida.

Eesti seadusandja on eelöeldut silmas pidades seadnud toetusstreigi korraldamisele protseduurilise piirangu, mille kohaselt ei tohi toetusstreik kesta üle kolme päeva. Kuna toetusstreik ei tohi kesta üle kolme päeva, on seadusandja pidanud piisavaks ka selle korraldamisest etteteatamise miinimumaja kolm päeva. Ometi leidis Edelaraudtee Veeremi OÜ, et kollektiivse töötüli lahendamise seaduse regulatsioon, mis võimaldab korraldada ka toetusstreike, on teravas vastuolus põhiseadusega, sest ei arvesta asjasse mittepuutuva tööandja õigusega ettevõtlusvabadusele.

Vastukaaluks leidis õiguskantsler, et toetusstreigid on siiski rahvusvahelise õigusega kaetud. Nimelt on ILO Ühinemisvabaduse Komitee muu hulgas öelnud, et töötajail peab olema õigus korraldada solidaarsusaktsioone, s.o teiste töötajate poolt korraldatava peastreigi toetamise eesmärgil elluviidavaid streike (ILO 1996. aasta kogumiku paragrahv 486). Samas leidis õiguskantsler, et seadusandja ei ole kollektiivse töötüli lahendamise seaduses toetusstreigi korraldamise reegleid kehtestades arvestanud vajalikkuse kriteeriumiga, sest toetusstreikide võimaldamise eesmärgi oleks võimalik saavutada sama tõhusa, kuid ettevõtjaid vähem kahjustava abinõuga, kui toetusstreikidest teatatakse ette rohkem kui kolm päeva. Kas õiguskantsleri selline arvamus ning sellest juhendumine ka midagi praktikas muudaks, on

vaieldav. Üsna kindlalt võib aga väita, et töötajad kasutavad streiki oma huvide kaitseks äärmusliku abivahendina, sest teatavasti kannavad streigi tõttu saamata jäänud töötasuna kahju ka streikijad ise. Veel vähem on alust karta massilisi toetusstreike, sest vaevalt tõstavad mässu töötajad, keda tööandja väärvalt kohtleb. Pigem kalduvad toetusstreike korraldama sellised töötajategrupid, kel on tõsised lahkkelid oma tööandjaga. Ehkki siin öeldus pole vähimatki pistmist juriidikaga, ei saa seda kui sotsiaalset fenomeni ometi põhiseaduslike väärtuste kaalumisel alahinnata.

Põrkuvaid väärtusi kaaludes

Põhiseaduse 11. paragrahvi kohaselt peavad õiguste ja vabaduste piirangud tõepoolest olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust, mis tähendab, et piirangut põhjustavad vahendid peavad olema proportsionaalsed soovitud legitiimse eesmärgiga. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on välja kujundanud proportsionaalsuse kolmeastmelise tuvastusskeemi, mille kohaselt kontrollitakse proportsionaalsuse põhimõttele vastavust kõigepealt abinõu sobivuse, seejärel vajalikkuse ning vajaduse korral ka mõõdukuse hindamisel. Kolleegiumi arvates on abinõu sobiv, kui see soodustab eesmärgi saavutamist, ning vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada isikut vähem koormava, ent vähemalt sama efektiivse abinõuga. Oluliseks peab Riigikohus ka seda, kui koormav on abinõu kolmandatele isikutele ning millised on mõjud riigi kulutustele. Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks kaalub Riigikohus ühelt poolt põhiõiguse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt eesmärgi tähtsust (RT III 2002, 8, 74; RT III 2002, 18, 202). Lühidalt kaalutakse mõõdukuse üle otsustamiseks väärtusi.

Siinkohal on tähtis, et riigisisene kaalutusõigus on seotud Euroopa järelevalvega, mis hõlmab meetme eesmärki ja selle vajalikkust. Euroopa Kohus on mõistet vajalikkus määratlenud märksa kriitilisemalt kui mõisteid mugav, mõistlik või soovitav (Euroopa Kohtu 1976. aasta 7. detsembri otsus *Handyside vs United Kingdom* kohtuasjas). Olemaks vajalik demokraatlikus ühiskonnas, peab seadusandlik abinõu baseeruma “pakilisel sotsiaalsel vajadusel”, märgitakse otsuses. Vajaduse pakilisuus võib eri olukorras olla erinev. Pakiliseks sotsiaalseks vajaduseks tuleb streigiõiguse käsitlemisel vaieldamatult lugeda töötajate sotsiaalsete huvide ja õiguste kaitset, millele ettevõtja ettevõtlusvabaduse eelistamine ei ole mõistega “pakiline sotsiaalne vajadus” kuidagi hõlmatav.

Demokraatia seisukohalt ei ole kõik õigused ja vabadused ning väärtused ühesuguse kaaluga. Mõned neist, sealhulgas ühinemisvabadus, võivad olla demokraatiale olulisemad kui teised, seetõttu tuleb vajalikkuse tingimust käsitleda muu hulgas ka koos demokraatliku õigusriigi põhimõttega. Üks neist – sotsiaalriikluse põhimõte – kohustab riiki tagama isikutele ka ühinemisvabaduse, iseäranis juhul, kui selle sisuks on töötingimuste eest hea seismine (Maruste 2004, 122–123).

Streigiõiguse teostamise vajalikkuse hindamisel on oluline välja selgitada, kas sellega ei asuta piiratava õiguse või vabaduse kaitsealasse sedavõrd suures ulatuses, et viimase teostamine osutub sisuliselt võimatuks. Teisisõnu peab piirang olema suhteline ning säilitama õiguse ja vabaduse olemuse. See tähendab, et töötajate streik, sealhulgas

toetusstreik, ei tohi muutuda ettevõtjale nii koormavaks, et võiks põhjustada viimase pankrotistumise.

Põhiseaduse 31. paragrahvis sätestatud ettevõtlusvabadus reguleerib sisult majanduslikku õigust, andes isikutele subjektiivse õiguse tegelda ettevõtlusega. Samas toob see õigus riigile kaasa kohustuse luua tingimused ja reeglid ettevõtlusega tegelemiseks. Kuivõrd ettevõtluse kaudu luuakse vahendid teiste oluliste riiklike eesmärkide ning põhiõiguste ja vabaduste teostamiseks ning kaitseks, võib seda õigust pidada üheks olulisemaks üldise vabadusõiguse ja liberaalse riikluse teostamisel. Ometi ei ole tegemist rahvusvahelise õiguse prioriteediga. On riigi voli otsustada, milliseid ettevõtluse valdkondi ta soovib edendada, milliseid kontrolli all hoida või sootuks keelustada (Maruste 2004, 470–472). Kui riik pidas vajalikuks anda töötajatele õigus korraldada solidaarsusstreike, oli selle järele tõenäoliselt sotsiaalne vajadus. Raske oleks nõustuda seisukohaga, mille kohaselt tuleks töötajatelt nende õigus teisi töötajaid toetada ära võtta üksnes seetõttu, et tööandjal jääb mingi osa tulust saamata. Meenutagem, et osa palgatulust kaotavad ka streikijad ise, samuti on riik ettevõtlusvabaduse ebaoproportsionaalse piiramise vältimiseks seadnud toetusstreigi korraldamiseks selge piirangu – toetusstreik ei tohi kesta üle kolme päeva.

Ranged piirangud pole lahendus

Kokkuvõttes ei pääse me võrreldavaid õigusi ja nendega kaasas käivaid väärtusi kaaludes mööda tõsiasi, et nn tugevama õiguse riive ulatus on printsiipiaalselt laiem ning nõrgema õigus peab väärtushinnanguliselt tõhusamalt kaitstud olema. Samal ajal ei tohi unustada, et põhiõiguste ja –vabaduste saavutamise vahendid võivad aja jooksul ja olude muutumisel teiseneda ning sageli sõltuvad nad just üksikjuhtumi eripärast.

Prantsuse sotsiaalpsühholoog Gustave Le Bon (1841–1931) on oma tuntuimas teoses “Hulkade psühholoogia” lahti kirjutanud lihtsal loogikal põhineva tõe: ühtsuses peitub jõud ja pisikesestki asjast võib käima lükata võimsa rahvaliikumise. Oleks väärt arvata, et sellist liikumist saab lõpuni takistada normatiivsete vahenditega – kultuuri ja kultuursust on üsna raske sundlegitimeerida.

Konkureerivate põhiõiguste rahumeelset teostamist on üksnes teatud piirini võimalik tagada positiivse õigusega. Märksa tõhusamaks võib osutuda konsensuslike põhimõtete rakendamine, mis oma olemuselt on vaieldamatult kõrgema legitiimsusastmega kui mis tahes käsk või keeld. Nii ei muudaks ka käesoleval juhul praktikas midagi see, kui toetusstreikidele kehtestataks rangemad piirangud. Lebonlik massivõim muudaks normi sisutühjaks niipea, kui olukord väljakannatamatuks muutub. Seega ei saa päris hästi nõustuda seisukohaga, mille kohaselt peaks streigiregulatsioonis justkui sisalduma tööandjat soosiv mõistlikkuse printsiip.

Rahvusvaheline streigiõigus ei ole üles ehitatud juhuslikkuse printsiibile. Sellega tagatakse töötajate kui tööturu nõrgema osapoole õigustatud huvide kaitse, mis ühe demokraatliku ja sotsiaalse õigusriigi puhul on möödapääsmatu. ILO praktika kohaselt peaks iga enesest lugupidav tööandja just mõistlikkuse printsiibist lähtuvalt püüdma kahjude vältimiseks otsida olukorra lahendamiseks seaduslikke võimalusi, milleks esmajoones on töötajatega

konsensusele jõudmine või teise tööandja mõjutamine. Et tööandja on peamine töötajate rahulolematuse põhjustaja, on tema käsutuses suure tõenäosusega ka esmased rahutuste ärahoidmise vahendid. Seega ei peaks kannatuse kaotanud töötajate õigustatud tegevusvabadust piirama legislatiivvõim, vaid asjaosalise ettevõtja enese arukus, millega kollektiiv koostööle keelitada.

Eesti streigiregulatsioon vajab muutmist, kuid mitte streigiõiguse piiramise suunas. Lahendamata on märksa olulisemad küsimused kui pelk vaidlus toetusstreikide või streikide korraldamise üle raudteel. Vastuseta on küsimus alternatiivsete mehhanismide ehk tõhusa, kiire ja poolte siduva vahekohtumenetluse kohta, kui streikimine tööpoolest piiramist või keelustamist vajab. Alles seejärel saame rääkida streigiõiguse lubatavast sekkumisest ettevõtlusvabadusse, sest neilgi töötajail, kes mõistlikel kaalutlustel streikida ei tohi, on põhiseaduslik õigus õiglasele ja väarikale kohtlemisele tööl. Nii näib, et mure ettevõtlusvabadusest taandub pseudoprobleemiks ning hoopis tähtsam on riigi võimekus tagada endiselt üleminekueas vaevlevale ühiskonnale vahendid suurema sallivuse saavutamiseks.

Kasutatud kirjandus

Freedom of Association: Digest of Decisions and Principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO (1996). Forth (revised) ed. Geneva: International Labour Office.

Gernigon, B. jt (1998). ILO Principles Concerning the Right to Strike. Geneva: International Labour Office.

Kiik, L. (1995). Eesti Vabariigi ametiühingud. Ajalooline ülevaade (1918–1940). Tallinn: Eesti Ametiühingute Keskliit.

Maruste, R. (2004). Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja –vabaduste kaitse. Tallinn: Juura.

Merusk, K. (1996). Õigustloovate aktide kehtivuse õigusteoreetilisi probleeme. – Juridica, nr 7, lk 340–347.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 2002. aasta 6. märtsi otsus nr 3–4–1–1–02. – RT III 2002, 8, 74.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 2002. aasta 12. juuni otsus nr 3–4–1–6–02. – RT III 2002, 18, 202.