

Villu Kõve
Riigikohus
kantselei@riigikohus.ee

Teie 25.03.2020 nr 5-20-3/2

Meie .04.2020 nr 2-8/20-9/2

**Arvamus kogumispensionide seaduse ja sellega
seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse
(kohustusliku kogumispensioni reform)
põhiseaduspärasuse kohta**

Austatud esimees

Olete pöördunud Riigikogu esimehe poole kirjaga, milles palute Riigikogu kui menetlusosalise arvamust kogumispensionide seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (kohustusliku kogumispensioni reform) põhiseaduspärasuse kohta põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-20-3. Teie kiri edastati menetlemiseks Riigikogu rahanduskomisjonile. Rahanduskomisjon arutas pöördumist ja nimetatud seaduse põhiseaduspärasust oma käesoleva aasta 21. aprilli istungil. Komisjoni enamus leidis, et vaidlusaluse seaduse norme on võimalik tõlgendada põhiseaduspäraselt.

Kohtuasi lähtub Vabariigi Presidendi taotlusest, milles leitakse, et Riigikogus käesoleva aasta 11. märtsil vastu võetud kogumispensionide seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus (kohustusliku kogumispensioni reform) (edaspidi vaidlustatud seadus) on vastuolus Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) §-dega 10, 12, 14, 31 ja 32 ning § 28 lõikega 2. Vabariigi Presidendi taotluse kohaselt on põhiseadusega vastuolus eelkõige vaidlustatud seaduse § 1 punktid 67 ja 120 osas, millega täiendatakse kogumispensionide seadust (edaspidi ka KoPS) vastavalt §-dega 43¹ ja 72⁴. KoPS § 43¹ annab inimestele, kellel ei ole veel tekkinud õigust kohustuslikule kogumispensionile, õiguse nõuda kõigi oma pensioniosakute tagasivõtmist ja neile vastava summa väljamaksmist. KoPS § 72⁴ annab kindlustusvõtjale õiguse öelda üles enne 2021. aasta 1. jaanuari sõlmitud pensionileping, esitades selleks kindlustusandjale hiljemalt sama aasta 31. märtsiks lepingu ülesütlemise avaldus ja saada väljamakse lepingu tagastusväärtuse ulatuses.

Seadus on põhiseadusega kooskõlas, kui see on nii formaalselt kui materiaalselt põhiseaduspärane. Formaalne kooskõla põhiseadusega tähendab, et põhiõigusi piirav õigustloov akt vastab põhiseaduse pädevus-, menetlus- ja vorminõuetele ning seadusereservatsiooni põhimõtetele.¹ Materiaalne kooskõla põhiseadusega tähendab, et põhiõigust riivav õigusakt on kehtestatud põhiseadusega lubatava eesmärgi saavutamiseks ning on selle saavutamiseks proportsionaalne.² Normi erinevate tõlgendusvõimaluste puhul tuleb

¹ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi (RKPJK) 26.11.2007 otsus asjas nr 3-4-1-18-07, punkt 35.

² RKPJK 26.03.2009 otsus asjas nr 3-4-1-16-08, p 28.

eelistada põhiseadusega kooskõlas olevat tõlgendust neile tõlgendustele, mis ei ole põhiseadusega kooskõlas.³ Vaidlustatud seaduse puhul on tõusetunud küsimus regulatsiooni materiaalsest kooskõlast põhiseadusega.

Regulatsiooni eesmärk

Eesti pensionisüsteem toetub kolmele sambale. Esimese samba moodustab riiklik pension, teise samba kohustuslik kogumispension ning kolmanda samba täiendav kogumispension. Esimese samba pensioni suurust mõjutavad eelkõige demograafilised muutused, teise ja kolmanda samba pensioni suurust aga finantsturgudel saadav tootlus.

Vaidlustatud seadusega soovitakse muuta kohustuslik kogumispension vabatahtlikuks. Vastava eelnõu juurde koostatud algataja seletuskirja⁴ kohaselt suurendab teise pensionisamba vabatahtlikuks muutmine inimeste vabadust ning parandab teadlikkust pensionisüsteemist. Muudatuste kohaselt inimesed, kes peavad pensioni kogumist oluliseks, saavad seda jätkata ning inimesed, kes ei soovi pensioni kogumises osaleda, saavad sellest väljuda. Ka kindlustusvõtjad, kes saavad juba teisest pensionisambast makseid aga soovivad kogumispensioni süsteemist lahkuda, saavad seda teha ning kindlustusvõtjad, kes soovivad vastavat pensioni edasi saada, ei jää sellest ilma. Sellele lisaks laienevad investeerimisvõimalused ja suureneb konkurents, mille tulemusena peavad fondihaldurid klientide hoidmiseks senisest rohkem pingutama. Eelduslikult toob see kaasa parema pensionifondide tootluse, mis tagab tulevikus omakorda suurema pensioni. Eelnimetatud eesmärgid on põhiseadusega lubatavad.

Sotsiaalsete põhiõiguste riive

Vabariigi Presidendi taotluse kohaselt ei ole vaidlustatud seaduse § 1 punktist 67 (KoPS § 43¹) tulenevad muutmised inimestele vanaduspensionide kogumisel suurema valikuvabaduse andmiseks õigustatud (proportsionaalsed), sest ei taga nende inimeste paremat toimetulekut pensionieas. Taotluse kohaselt peaks pensioniealistele PS § 28 lõikes 2 sätestatud põhiõiguste ja vabaduste (õigus riigi piisavale abile vanaduse korral) tagama esimese samba pension koos kohustusliku kogumispensioniga.

PS § 28 lõikest 2 tulenevaid sotsiaalseid põhiõigusi (eelkõige õigus riigi abile vanaduse, töövõimetuse, toitjakaotuse ja puuduse korral) on riivatud, kui riik jätab abivajajale piisava abi tagamata.⁵ Abi piisavus oleneb sotsiaalsest riskist. Samas on seadusandja üsna vaba otsustama, millal ja millises mahus võtab ühiskond sotsiaalsete riskide realiseerumisel tekkida võivad tagajärjed enda kanda.⁶ Sotsiaalsed põhiõigused (sealhulgas õigus pensionikindlustusele) on samas nõrked õigused, ja riik tagab need hüved vastavalt oma võimalustele (vastavalt vahendite olemasolule).⁷ Sotsiaalsete põhiõiguste tagamisel on seadusandjal avar kaalutusõigus. Sotsiaalsete õiguste täpsem maht on otseselt seotud riigi majandusliku olukorraga.⁸ Seadusandjale sellise otsustusõiguse andmine tuleneb asjaolust, et majandus- ja

³ Riigikohtu üldkogu (RKÜK) 22.02.2005 otsus asjas nr 3-2-1-73-04, p 36.

⁴ Riigikogu XIV koosseisus menetletud kogumispensionide seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (kohustusliku kogumispensionide reform) eelnõu (108 UA) algataja seletuskiri. Leitav koos muude menetlusdokumentidega veebis aadressil: [https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/9c420335-4f28-43eb-b733-5a56c68daaf8/Kogumispensionide%20seaduse%20ja%20sellega%20seonduvalt%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seaduse%20\(kohustusliku%20kogumispensionide%20reform\)](https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/9c420335-4f28-43eb-b733-5a56c68daaf8/Kogumispensionide%20seaduse%20ja%20sellega%20seonduvalt%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seaduse%20(kohustusliku%20kogumispensionide%20reform)).

⁵ RKPJK 02.02.2015 otsus asjas nr 3-4-1-33-14, p 26.

⁶ RKÜK 07.06.2011 otsus asjas nr 3-4-1-12-10, p 58 ja RKPJK 21.01.2004 otsus asjas nr 3-4-1-7-03, p-d 15 ja 16.

⁷ G. Tavits. International Standards for Social Security and Their Fulfilment in Estonia: Changes in Pension and Health Insurance and Their Constitutionality. Juridica International 2011, no 18, p 30.

⁸ RKÜK 07.06.2011 otsus asjas nr 3-4-1-12-10, p 58.

sotsiaalpoliitika ning eelarve kujundamine kuulub seadusandja kompetentsi.⁹ Riigi abi vanaduse korral on käesoleval ajal sätestatud eelkõige aga riikliku pensionikindlustuse seadusega (edaspidi ka RPKS).

Riigikogu IX koosseisus menetletud ja 2001. aasta 11. septembril seadusena vastu võetud kogumispensionide seaduse eelnõu (737 SE) juurde koostatud algataja seletuskirja kohaselt sätestab riigipoolse abi tingimused ja korra vanaduse, töövõimetuse ja toitjakaotuse korral eelkõige riikliku pensionikindlustuse seadus. Kogumispensionide seaduse eesmärgiks on samas võimaldada riigi poolt vanaduseas tagatud sissetulekule täiendav sissetulek ning seda eeldusel, et ka isik ise täiendava sissetuleku nimel säästab.¹⁰ Seega on põhiseadusest tulenevaid sotsiaalseid põhiõigusi kavandatud tagama eelkõige riikliku pensionikindlustuse seadus. Kogumispensionide seadus kehtestati inimestele täiendava sotsiaalse kaitse tagamiseks. Põhiseadus ei keela täiendavate kohustuslike kogumispensionide skeemide loomist olukorras, kus riikliku kindlustuse mehhanism on garanteeritud. Samuti ei tulene rahvusvahelisel tasandil kohustuslike kogumispensionitega seonduvalt mingeid erinõudeid.¹¹ Eelõeldust tulenevalt ei ole seega vajalik eraldi hinnata, kas vaidlustatud seaduse tõttu vastab vanaduspensioni suurus kohasele elustandardile. Isegi juhul, kui lugeda ka kogumispensionide seadus üheks sotsiaalseid põhiõigusi tagavaks seaduseks, ei olnud vaidlustatud seaduse eelnõu Riigikogus menetlemise ajal ja ei ole ka käesoleval ajal teada konkreetseid asjaolusid, mis võimaldaksid tõsikindlalt järeldada, et vaidlustatud seadusega tehtavad muudatused viivad igal juhul olukorrani, kus vanaduspensioni suurus ei vasta kohasele elustandardile ja vaidlustatud seadus riivab ülemääraselt põhiseadusest tulenevat kohustust tagada riigi abi vanaduse korral.

Sotsiaalsete põhiõigustega seonduvalt märgitakse Vabariigi Presidendi taotluses, et vaidlustatud seadus riivab ebaproportsionaalselt ka PS § 10 tulenevaid inimväärikuse ning sotsiaalriigi aluspõhimõtteid, sest muudatuste tõenäoliseks tagajärjeks on muuhulgas järeltuleva põlve ülemäärane maksukoormus. Taotluses väljendatakse ka kahtlust, kas muudatuste tõttu kehtivas pensionisüsteemis järgib riik PS §-s 14 sätestatud põhiõigust korraldusele ja menetlusele ning tagab isikute sotsiaalsed põhiõigused ja -vabadused.

Inimväärikuse ja sotsiaalriigi põhimõtetest tuleneb põhiõigus elatusmiinimumile ja inimväärsel äraelamisele. Nende põhiõiguste täpsema mahu määrab kindlaks riigi majanduslik olukord ning riik ei saa rohkem anda ja keegi ei saa riigilt rohkem nõuda, kui riik võimeline on.¹² Üldise heaolu kasv võib mõjutada ka minimaalselt nõutava ümberjaotamise taset, mistõttu ei saa välistada, et sotsiaalriiklik elatusmiinimum ajas muutub. Samas on seadusandjal ka nende sotsiaalsete õiguste tagamisel aga avar kaalutusõigus. Sotsiaalriigi põhimõttest tulenevalt on kohtu ülesanne sekkuda siis, kui abi langeb minimaalsest tasemest allapoole.¹³ PS § 14 määrab kindlaks põhiõigussuhte kohustatud poole ja sätestab üldise põhiõiguse korraldusele ja menetlusele. PS § 14 sisaldab isiku subjektiivset õigust nõuda ja riigi, eelkõige seadusandja objektiivset kohustust kehtestada normid, mis piisava tõenäosusega ja piisaval määral tagaks põhiõiguste teostumise ning kaitse.¹⁴ Kui peaks selguma, et kehtivas õiguslikus raamistikus tervikuna leidub puudusi, mis ei taga mõne sotsiaalse põhiõiguse nõutud taset, ei saa sellest veel järeldada, et vastavad puudused tulenevad üksnes vaidlustatud seadusest.

⁹ RKPJK 21.01.2004 otsus asjas nr 3-4-1-7-03, p 15.

¹⁰ Riigikogu IX koosseisus menetletud kogumispensionide seaduse eelnõu (737 SE) seletuskiri. Tekst leitav koos muude menetlusdokumentidega veebis aadressil: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/38317e46-cfac-35c1-971d-09ed379db382/Kogumispensionide%20seadus>.

¹¹ G. Tavits. International Standards for Social Security and Their Fulfilment in Estonia: Changes in Pension and Health Insurance and Their Constitutionality. *Juridica International* 2011, no 18, p 30.

¹² Riigikohtu halduskolleegiumi (RKHK) 17.06.2004 määrus asjas nr 3-3-1-17-04, p 32.

¹³ RKPJK 21.01.2004 otsus asjas nr 3-4-1-7-03, p 16.

¹⁴ RKPJK 20.03.2014 otsus asjas nr 3-4-1-42-13, p 44.

Inimeste pensionide suurus ja nende ostuvõime sõltuvad paljudest ajas muutuvatest teguritest. Võimalikku vaesusriski sattumist või sellise ohu vähendamist mõjutavad nii indiviidi valikud ja otsused kui ka riigi kujundatav poliitika. Seetõttu ei saa hetkel vaid vaidlustatud seaduse jõustumata normide pinnalt tõsikindlalt väita, et seaduse jõustumine seab ohtu inimeste toimetuleku ning riik jätab tulevikus täitmata põhiseadusest tulenevad kohustused isikute sotsiaalsete põhiõiguste tagamisel. Ka maksukoormuse suurus on poliitiliste valikute ja kokkulepete teema, kuid vaidlustatud seadus seda ei reguleeri.

Vaidlustatud seaduse normid üksinda senises pensionisüsteemis olulisi muudatusi kaasa ei too. Mõjutused tulenevad inimeste käitumisest, mida need normid võimaldavad. Eesti pensionisüsteem ja selle kolm sammast on järjepidevalt jälgimise all ning selles tehakse pidevalt erinevaid arendusi ja parendusi. Järgmine suurem analüüs on kavandatud vaidlustatud seaduse § 4 punktiga 7 sätestatava RPKS § 61⁵ lõike 2 kohaselt hiljemalt aastas 2023. Siis tuleb Vabariigi Valitsusel koostada 2023. aastaks analüüs pensionisüsteemi finantsilisest ja sotsiaalsest jätkusuutlikkusest ja esitada Riigikogule vajadusel ettepanek pensionisüsteemi muutmiseks. Sarnased analüüsid hakkavad korduma iga viie aasta järel. Lisaks tuleb vaidlustatud seaduse § 1 punktiga 120 sätestatava KoPS § 72⁸ kohaselt Rahandusministeeriumil koostada 2023. aastaks analüüs kohustusliku kogumispensioni vabatahtlikuks muutmise mõjude kohta ning esitada vajadusel ettepanekud õigusaktide muutmiseks.

Võrdsuspõhiõiguse riive

Vabariigi Presidendi taotluse kohaselt ei ole PS §-st 12 tuleneva võrdsuspõhiõigusega kooskõlas vaidlustatud seaduse § 1 punkt 67 osas, milles see annab teise pensionisambaga liitunud inimestele, kellel ei ole veel õigust kohustuslikule kogumispensionile, võimaluse välja võtta kogu kogutud raha, so nii pensionikoguja palgalt kogutud 2% kui ka sotsiaalmaksu arvelt lisatud 4% osa (KoPS § 43¹). Taotluse kohaselt ei ole võrdsuspõhiõigusega kooskõlas ka vaidlustatud seaduse § 1 punkt 120 osas, millega antakse teisest pensionisambast pensioni saavale kindlustusvõtjatele õigus sõlmitud pensionileping üles öelda ja saada väljamakse lepingu tagastusväärtuse ulatuses (KoPS § 72⁴). Teise pensionisambaga mitteliitunud inimestel vastav õigus aga puudub. Taotluse kohaselt kaasneb muudatustega nende inimeste põhjendamatu erinev kohtlemine.

PS § 12 lõikes 1 sätestatud võrdsuspõhiõiguse riivega on tegemist juhul, kui ebavõrdselt koheldakse sarnases olukorras olevaid isikuid.¹⁵ Keeldu kohelda võrdseid ebavõrdselt on rikutud, kui kaht isikut, isikute gruppi või olukorda koheldakse meelevaldselt ebavõrdselt.¹⁶ Kui on olemas aga mõistlik ja asjakohane põhjus, on ebavõrdne kohtlemine põhjendatud.¹⁷ Õigusloome võrdsus nõuab, et seadused kohtleks kõiki sarnases olukorras olevaid isikuid ühtemoodi. Selles põhimõttes väljendub idee kohelda võrdseid võrdselt ja ebavõrdseid ebavõrdselt.¹⁸

Sotsiaalmaksu määr on 33%, millest 13% läheb riiklikku ravikindlustuse ning 20% pensionikindlustusse. Teise pensionisambaga mitteliitunud inimeste sotsiaalmaks kantakse sotsiaalmaksuseaduse (SMS) § 10 lõike 2 kohaselt 20% ulatuses otse riikliku pensionikindlustussüsteemi vahenditesse. Sotsiaalmaksu kandmisega riikliku pensionikindlustussüsteemi vahenditesse ei omanda isik otseselt varalisi õigusi, vaid ainult

¹⁵ RKÜK 17.03.2003 otsus asjas nr 3-1-3-10-02, p 36.

¹⁶ RKÜK 07.06.2011 otsus asjas nr 3-4-1-12-10, p 36.

¹⁷ RKPJK 03.04.2002 otsus asjas nr 3-4-1-2-02, p 17.

¹⁸ RKÜK 03.01.2008 otsus asjas nr 3-3-1-101-06, p 20.

õiguse nõuda pensioniikka jõudes riigilt seaduses sätestatud tingimustel ja ulatuses garanteeritud pensioni maksmist.

Kogumispensionide seaduse eesmärgiks on võimaldada riigi poolt vanaduseas tagatud sissetulekule täiendav sissetulek. Teise pensionisambaga liitunud pensionikogujate töötasudelt arvestatavalt sotsiaalmaksult suunatakse riikliku pensionikindlustussüsteemi vahenditesse ainult 16% suurune osa ning 4% suurune osa kantakse SMS § 10 lõigete 3 ja 4 kohaselt pensioniregistri pidaja pangakonto kaudu kohustusliku pensionifondi osakute omandamiseks. Investeeringufondide seaduse (IFS) § 5 lõike 3 kohaselt saab pensionikoguja endale riigi poolt sissemakstud 4% näol fondiosaku, mida on võimalik vahetada (KoPS § 23 lg 1) ja pärandada (KoPS § 28 lg 1). Teise sambaga liitunute esimese samba pension on teise pensionisambasse suunatud 4% arvelt proportsionaalselt väiksem teise pensionisambaga mitteliitunud pensionikogujate riiklikust pensionist. Teise pensionisambasse makstud 4% sotsiaalmaksuosa eest saadud kohustusliku pensionifondi osaku tootlust ei või aga garanteerida (IFS § 5 lg 4). Fondi sissemakstud raha võib fondi hea tootluse korral suurenedada, halbadel juhtumitel aga ka väheneda, nagu on näiteks laialdaselt juhtunud COVID-19 kriisi ajal. Teise pensionisambaga liitunud pensionikoguja saab 4% sotsiaalmaksu osa eest pensionifondi osakuid üksnes tingimusel, et ta panustab ise 2% maksega töötasult osakute omandamisesse. Seega kannab teise pensionisambaga liitunu võrreldes mitteliitunud pensionikogujaga sisuliselt kõrgemat maksukoormust ja investeerimisriski, mida ei pruugi kõik teise pensionisambaga liitunud, kellel ei ole õigust pensionile veel tekkinud, soovida kanda.

Vaidlustatud seaduse § 1 punktis 120 sätestatud KoPS § 72⁴ muudatustega tagatakse neile inimestele, kes soovivad juba sõlmitud pensionilepingust lahkuda, võimalus seda teha. Inimesed, kes soovivad pensioni edasi saada, ei jää aga sellest ilma. Kehtiva kogumispensionide seaduse kohaselt sõlmitakse pensionileping üldjuhul eluaegsena. Sellise pensionilepingu sõlmimine on olnud seni osadele inimestele ka ainus võimalus teise pensionisambasse kogutud raha kasutama hakata. Vaid juhul, kui teise pensionisambasse on kogutud eluaegse pensioni maksmiseks liiga väike summa (jääb alla 50-kordse rahvapensioni määra), võib pensionilepingu sõlmida ka täna tähtajalisena. Samas ei saa tingimata järeldada, et kõik lepingu sõlminud inimesed ka tegelikult selliselt kindlustuspensionist saada soovivad. Vaidlustatud seadus annab pensionilepingu juba sõlminud inimestele tähtajalise õiguse leping üles öelda ja valida, mil viisil oma teise sambasse kogutud raha välja võtta. Eluaegse pensioni asemel on lubatud valida edaspidi ka tähtajaline pension või kogu raha korraga väljavõtmine. Sarnane õigus on juba praegu inimestel, kes saavad teisest sambast tähtajalist fondipensionist. Nemad võivad ka oma fondipensionid lõpetada ja allesjäänud raha korraga välja võtta. Seega on vastava regulatsiooni puhul võrreldavateks gruppideks väga selgelt vaid pensionil olijaid, kes saavad pensionist teisest sambast fondiskeemi alusel ja kindlustuslepingu skeemi alusel.

Esimese ja teise pensionisamba eesmärgid on erinevad ja kirjeldatud erinevused teise pensionisambaga liitunud ja mitteliitunud inimeste õiguslikus seisundis õigustavad nende erinevat kohtlemist. Teise sambaga liitunute ning sellega mitteliitunute pensioni kujunemise põhimõtted on liialt erinevad selleks, et neid saaks omavahel hästi võrrelda. Erinevalt esimese pensionisamba varadest muutub teise samba isikustatud sotsiaalmaksu osa pensionifondi kandmisel sisuliselt kindlustatud isiku isiklikuks varaks.¹⁹ Sellist lähenemist toetab asjaolu, et

¹⁹ Asjaolu, et teise pensionisambasse makstavaid summasid saab käsitleda sisuliselt isiku omandina, mõõndi muuhulgas ka kogumispensionide seaduse eelnõu arutamisel Riigikogus. Rahandusminister Siim Kallas selgitas seda eelnõu esimesel lugemisel 09.05.2001. järgmiselt: „Te panete sinna 2% ja teie omandiks muutub 6%. See on põhimõtteline, suur vahe kogu selles asjas.“ ning eelnõu teisel lugemisel 13.06.2001 järgmiselt: „Pärast põhjalikku kaalumist jäeti arvestamata kindlustusseltside ettepanek mitte lubada kohustusliku pensionifondi osakute pärimist. Nimelt on pensionisüsteemi teise samba puhul tegemist inimese enda kogutud varaga, nn

fondiosakuid on võimalik vahetada (KoPS § 23 lg 1) ja pärandada (KoPS § 28 lg 1). Pensionifondist raha väljavõtmise võimaluse loomine annab inimestele suurema vabaduse ja vastutuse ise otsustada, mil moel oma teise sambasse kogutud raha kasutada. Ühtlasi kaasneb sellega risk, saada tulevikus väiksemat pensioni. Esimese pensionisamba tulude puhul sellist isiklikku vara ja riski ei teki. Vaidlustatud seaduse kohasel on teise samba pensionisambaga liitumine ja sealt lahkumine senisest oluliselt vabam ning täisealistel inimestel, kellel ei ole veel pensioniõigust tekkinud, saavad oma käitumist soovi korral vastavalt kohandada (KoPS § 43¹, § 52⁵, § 52⁶, § 72³). Tulenevalt sellest, et esimese ja teise pensionisamba ülesehituse ja toimimise põhimõtted on väga erinevad ning erinevate pensionisammaste vahel liikumine on vaidlustatud seaduse kohaselt üsna vaba, ei ole teise pensionisambaga liitunute ja mitteliitunute üksikute varaliste õiguste võrdlemine põhjendatud.

Omandipõhiõiguse riive

Vabariigi Presidendi taotluse kohaselt paneb vaidlustatud seaduse § 1 punktist 67 tulenev KoPS § 43¹ regulatsioon pensionifondidest lahkumisega seotud kulud pensionifondidesse jääjatele. Pensionifondidesse jäävatele osakuomanikele fondidest lahkumise kulude panemine riivab aga ebaproportsionaalselt pensionifondidesse jäävate osakuomanike PS §-s 32 tulenevat omandipõhiõigust. Taotluse kohaselt riivab ka vaidlustatud seaduse § 1 punktist 120 tulenev KoPS § 72⁴ regulatsioon ebaproportsionaalselt kohustusliku kogumispensioniga liitunud ja pensionilepingu sõlminud inimeste (kindlustusvõtjate) PS §-st 32 tulenevat omandipõhiõigust saada täiendavat pensioni eluaegse pensionilepingu alusel.

PS §-st 32 tulenev omandipõhiõigus kaitseb isikute varalisi õigusi. Omandiõigust võib piirata mis tahes eesmärgil, mis ei ole põhiseadusega vastuolus.²⁰ Tulenevalt PS §-st 11 peavad piirangud olema proportsionaalsed eesmärgiga, mida piiranguga taotletakse.²¹ Vaidlustatud seadus lähtub eelkõige eesmärgist anda inimestele suurem valikuvabadus otsustada, kas koguda raha teises pensionisambas või mitte. Vaidlustatud seaduse regulatsioonid ei vähenda pensionifondi jääjate seniseid õigusi vaid laiendatakse teise pensionisambaga liitunud inimeste õigusi kogutud pensionivara käsutamisel.

Kohustuslike pensionifondide puhul on seni sissemaksete tegemine olnud kohustuslik ja raha väljavõtmine piiratud pärimise ja pensioniea saabumisega. Erisustele vaatamata on vabatahtlike ja kohustuslike pensionifondide tootlused olnud Eestis ajalooliselt küllaltki sarnased ja vabatahtlike pensionifondide tootlused kohustuslike pensionifondide omi pigem ületanud. Teises pensionisambas kogumist jätkata soovivate inimeste varaliste huvide, sh pensioniosakute hinna, kaitseks sätestati vaidlustatud seaduses rida meetmeid. Kui inimesed lahkuvad pensionifondist, siis tuleb fondil osa oma varast võõrandada ja see vähendab fondi mahtu. Tekkida võib olukord, kus fondi varade struktuur ei vasta mingil hetkel enam seaduses sätestatud nõuetele. Selleks on ettenähtud võimalus, et fond võib vastavaid nõudeid aastatel 2021–2024 ajutiselt mitte järgida (IFS § 525). Samas peab fondi investeeringud esimesel võimalusel nõuetega taas kooskõlla viima.

Hõlbustamiseks investeeringute juhtimist ja leevendamaks pensionifondist väljumisega kaasneva võivat survet pensionifondi varade müügiks, sätestati fondist raha väljavõtmisele ja ka teisest sambast väljumisest etteteatamisele tähtaeg viis kuud (KoPS § 27³). Lisaks on pensionifondidest raha väljumisega kaasneva võivate riskide maandamiseks sätestatud fondivalitsete õigus võtta pensionifondi arvel senisest suuremas ulatuses laenu (25% senise

edasiliukatud tuluga, mille suhtes peaks loogiliselt kehtima ka tema pärimisõigus. Seda enam, et esimene sammas, kuhu ikkagi läheb enamik rahast, jääb solidaarseks ja mittepäritavaks.“

²⁰ RKPJK 17.04.2012 otsus asjas nr 3-4-1-25-11, p 37.

²¹ RKÜK 22.03.2011 otsus asjas nr 3-3-1-85-09, p 120.

10% asemel) (IFS § 124). Vaidlustatud seaduses ei ole aga kehtestatud osaku tagasivõtmistasu kõrgemat määra põhjusel, et kohustuslike pensionifondide kõrval saavad inimesed pensioni kogumiseks kasutama hakata ka pensioni investeerimiskontot. Kehtestades tagasivõtmistasu raha väljavõtmisele pensionifondist, suunaks vaidlustatud seadus inimesed esmalt oma rahaga pensioni investeerimiskontole, kust saaks selle siis juba ilma vastava tasuta välja võtta. Nii ei oleks tagasivõtmistasul sisulist mõju.

Vaidlustatud seaduse väljatöötamise käigus võeti arvesse ka riske, mis võivad tekkida raha väljavõtmisel esimestel reformijärgsetel aastatel. Läbi viidi ka vajalikud stressitested, mis näitasid, et enamike pensionifondide jaoks ei tekita raha väljamaksmine ka väga suures mahus likviidsusriske. Seaduseelnõu seletuskirjas²² on märgitud, et Finantsinspektsiooni poolt läbiviidud likviidsuse stressitested näitasid, et kohustuslike pensionifondide likviidsuse tase on üldjuhul kas väga hea või hea, mistõttu mõõdukama väljumisstsenaariumi puhul pensionifondide korrapärane valitsemine tõenäoliselt ei häiru.

Seega on fondid inimeste raha fondist väljavõtmiseks või fondi vahetamiseks üsna hästi valmis ning raskuste ületamiseks võimalikud ja vajalikud meetmed sätestanud ning ettevalmistused teinud. Omandipõhiõiguse võimalik riive on seega vaidlustatud seaduses madala intensiivsusega ja seda saab lugeda põhiseadusega kooskõlas olevaks.

Ettevõtlusvabaduse riive

Vabariigi Presidendi taotluse kohaselt rikub eluaegsete pensionilepingute ülesütlemine ka kindlustusandjate puhul ettevõtlusvabadust. PS §-s 31 sätestatud ettevõtlusvabaduse põhimõtte tuumaks on riigi kohustus mitte teha ettevõtlusele põhjendamatuid takistusi. Seda vabadust riivab iga abinõu, mis takistab, kahjustab või kõrvaldab mõne ettevõtlusega seotud tegevuse.²³ Ettevõtlusvabaduse piiramiseks piisab igast mõistlikust põhjusest. Vastav põhjus peab tulenema avalikust huvist või teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitse vajadusest, olema kaalukas ja õiguspärane. Mida intensiivsem on ettevõtlusvabadusse sekkumine, seda mõjuvamad peavad aga olema sekkumist õigustavad põhjused.²⁴

Vaidlustatud seadusega ei sätestata kindlustusandjate tegevusele otseseid õiguslikke piiranguid. Samas võib regulatsioonil olla kindlustusandjate majandustegevusele pensionikindlustuse valdkonnas mõningane ebasoovitav mõju, mis tuleneb eelkõige asjaolust, et vaidlustatud seaduse kohaselt saavad inimesed, kes soovivad pensionilepingust lahkuda, seda teha ning need inimesed, kes soovivad lepingu alusel pensioni edasi saada, ei jää vastavast õigusest ilma. Vastukaaluks võimalikule ebasoodsale majanduslikule mõjule sisaldab vaidlustatud seadus kindlustusandjate jaoks mitmeid seda mõju levendavaid meetmeid. Pensionilepingute vabatahtlikuks muutumise tõttu võib pensionilepingute maht eelduslikult väheneda. Kindlustusandjate maksevõime kaitseks on vaidlustatud seadusega kindlustusandjatele ette nähtud võimalus loobuda soovi korral pensioni maksmisest (KoPS § 72⁴ lg 5). Selleks, et mitte jätta kaitseta neid kindlustusvõtjaid, kes soovivad pensionit edasi saada, on ette nähtud võimalus, et pensionilepingute lõpetamisel kindlustusandja poolt jätkab pensioni maksmist riik. Kui kindlustusandja loobub pensionimaksete tegemisest, jätkab riik Sotsiaalkindlustusameti kaudu kindlustusvõtjatele maksete tegemist. Kindlustusandja tegevuse lõppemise risk ei pruugi aga tuleneda ainult vaidlustatud seadusest. Kindlustusandja võib oma tegevuse lõpetada näiteks ka juhul, kui ülemäära palju kindlustusvõtjaid kasutab kehtivast õigusest tulenevat võimalust ja vahetab kindlustusandjat (KoPS § 52²) ning kindlustusandja ei suuda oma tegevust vastavas

²² Riigikogu IX koosseisus menetletud kogumispensionide seaduse eelnõu (737 SE) seletuskiri. Leitav veebis aadressil: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/38317e46-cfac-35c1-971d-09ed379db382/Kogumispensionide%20seadus>.

²³ RKPJK 28.04.2000 otsus asjas nr 3-4-1-6-00, p 11.

²⁴ RKPJK 10.05.2002 otsus asjas nr 3-4-1-3-02, RKPJK 06.07.2012 otsus asjas nr 3-4-1-3-12, p 51.

valdkonnas majanduslikel põhjustel enam jätkata. Kui kindlustusandja pensionimaksete tegemisest ei loobu, saab kindlustusvõtja pensionimakseid aga samamoodi nagu varem.

Kui leppida olukorraga, kus seni sõlmitud pensionilepingud kehtivad inimese surmani edasi ja sätestada võimalus, et edaspidi sellised lepingud sõlmima ei pea, ei pruugi vastav lähenemine kindlustusseltside jaoks piisavalt hästi toimida. Kindlustusseltsidele võib küll tulla uusi kliente, aga senisest oluliselt vähem. Kindlustusseltsid ei saa sel juhul oma finantsplaanides enam arvestada asjaoluga, et pidevalt lisandub neile arvestataval hulgal täiendavaid lepinguid. Sellepärast nähti vaidlustatud seaduses ette muuhulgas ka juba sõlmitud pensionilepingute ülesütleamise võimalus koos lepingu tagastusväärtuse väljamaksmisega (KoPS §-is 72⁴). Arvestades, et üldiselt ei saa eluaegseid annuiteetlepinguid väljamaksete alustamise järel üldjuhul üles öelda, annab vaidlustatud seadus sellise õiguse pensionilepingu sõlminud inimestele vaid ajutiselt. Inimene saab otsustada, kas ta soovib saada pensioni teisest sambast senisel kujul edasi või sellest loobuda või sõlmida uue lepingu uutel tingimustel. Senise lepingu lõpetamise otsus tuleb langetada hiljemalt 2021. aasta 31. märtsiks ning hiljem seda lepingut muuta ei saa. Kõigi uute pensionilepingute puhul, mis sõlmitakse alates 2021. aasta 1. jaanuarist, jääb kehtima põhimõte, et nendest lepingust ei saa enam lahkuda. Vastasel korral oleks kindlustusandjatel äärmiselt keeruline, kui mitte võimatu pensionilepinguid edasi pakkuda. Erandiks jääb vaid KoPS §-s 52² kehtestatud pensionilepingute vahetamise võimalus.

Arvestades pensionilepingute sõlmimise muutumist vabatahtlikuks ja asjaolu, et pensionilepingute maht eelduslikult väheneb, on loobunud kindlustusandja kohustusest jaotada kindlustusvõtjatele ja soodustatud isikutele oma kasumit (KoPS § 72⁴). Kehtiva seaduse kohaselt on kindlustusandja kohustatud vähemalt 50% oma teenitud kasumist jaotama klientidele. Lisaks kaotatakse kindlustusandja suhtes kehtiv piirang võtta kindlustuslepingu ülesütleamise eest tasu. Seega on vaidlustatud seadusest tulenevat võimalikku ebasoodsat mõju kindlustusandjate ettevõtlusvabadusele püütud muuta minimaalseks ning ettevõtlusvabaduse riivet saab lugeda põhiseaduspäraseks.

Õiguspärase ootuse riive

Vabariigi Presidendi taotluses leitakse, et vaidlustatud seaduse normidest tuleneb teisele pensionisambale lubamatu tagasiulatuv mõju, mis on aga vastuolus PS §-st 10 tuleneva õigusriigi aluspõhimõttega, täpsemalt õiguspärase ootuse põhimõttega. Selle kohaselt peab igalühel olema võimalus kujundada oma elu mõistlikus ootuses, et õiguskorraga talle antud õigused ja pandud kohustused püsivad stabiilsetena ega muutu rabavalt isikule ebasoodsas suunas.²⁵

Samas on seadusandjal õigus õigussuhteid vastavalt muutuvatele oludele ümber kujundada ning sellega võib paratamatult halvendada mõnede ühiskonnaliikmete olukorda.²⁶ Õiguspärase ootuse põhimõte ei võta parlamendilt õigust juba kehtivaid seadusi muuta. Selline järeldus oleks vastuolus samuti PS §-st 10 tuleneva demokraatia põhimõttega. Rahvas on kõrgeima võimu kandja, keda esindusdemokraatia tingimustes esindab perioodiliselt toimuvate valimiste teel volitatud Riigikogu. Riigikohus on leidnud, et seadusandja võib õigussuhteid vastavalt muutunud oludele ümber kujundada ning sellega paratamatult halvendada mõnede ühiskonnaliikmete olukorda. Otsus selle kohta, milliseid reforme teha ja milliseid ühiskonnagruppe nende reformidega eelistada, on seadusandja pädevuses.²⁷

²⁵ RKPJK 31.01.2012 otsus asjas nr 3-4-1-24-11, p 49.

²⁶ RKHK 29.03.2006 otsus asjas nr 3-3-1-81-05, p 14.

²⁷ RKPJK 02.12.2004 otsus asjas nr 3-4-1-20-04, p 14.

Vabariigi President osundab ka sellele, et Vabariigi Valitsus on seadnud eesmärgiks säilitada keskmise pensioni ja palga suhet 40% juures, märkides, et ka just sel põhjusel on pensionikogujatel tekkinud õiguspärane ootus olemasoleva süsteemi püsijäämisele. Sotsiaalpoliitika kujundamise põhilised hoovad on Riigikogu, mitte Vabariigi Valitsuse pädevuses. Vabariigi Valitsuse valikud seni kehtiva pensionisüsteemi rakendamisel ei saa kammitseada parlamenti reformide läbiviimisel.

Olemuslikult pole kõnealused muudatused ebasoodsa tagasiulatuva mõjuga. Nende muudatustega ei panda isikutele tagasiulatuvalt kohustusi ega võeta ära ka minevikus omandatud õigusi. Vastupidi – kaob ära kohustus koguda raha teises pensionisambas ja lisandub kõigi soovijate õigus liituda teise pensionisambaga. Põhiseadus ei keela anda tagasiulatuva mõjuga norme, mis muudavad isikute õigusliku positsiooni paremaks.²⁸ Pensionisüsteemi ei saa vaadelda ka lõpliku ja valmisolevana. Teise pensionisamba loomisel ei nähtud ette, et see kehtestatakse mingiks kindlaks perioodiks, samuti ei antud lubadust, et regulatsioon edaspidi kunagi ei muutu. Seega ei ole vaidlustatud regulatsiooni osapooltel õiguspärasest ootust loota, et teise pensionisamba õiguslik regulatsioon ei muutu.

Vacatio legis

Õigusliku olukorra olulisel muutmisel tuleb normide adressaatidele ette näha vajalik aeg muudatustega kohanemiseks, et nad saaksid vajadusel oma tegevuse ümber korraldada. Kui muudatustest teatatakse piisavalt kaua ette, siis ei saa need olla põhiseadusega vastuolus. Teist pensionisammast puudutavate muudatuste vastuvõtmisel on Riigikogu muuhulgas arvestatud sellega, et osapooltele jääks muutustega kohanemiseks piisavalt aega.

Eelpool öeldust tulenevalt leidis rahanduskomisjoni enamus, et vaidlustatud käesoleva aasta 11. märtsil vastu võetud kogumispensionide seaduse ja sellega seondult teiste seaduste muutmise seadus (kohustusliku kogumispensionireform) on põhiseaduspärane.

Kõik rahanduskomisjoni liikmed eelnimetatud seisukohaga ei nõustunud. Viis komisjoni liiget avaldasid arvamust, et vaidlustatud seadus ei ole põhiseadusega kooskõlas ja esitasid selle kohta oma eriarvamuse, mis on lisatud käesolevale kirjale.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Aivar Kokk

Esimees

Lisa: Eriarvamus KoPS(3).asice
Eriarvamus KoPS.bdoc

Kristo Varend

631 6426 kristo.varend@riigikogu.ee

²⁸ RKPJK 16.12.2013 otsus asjas nr 3-4-1-27-13, p 61.