



JUSTIITSMINISTEERIUM



RAHANDUSMINISTEERIUM

Riigikohus
info@riigikohus.ee

Teie 25.03.2020
Meie 27.04.2020 nr 10-3/1995

Justiitsministri ja Vabariigi Valitsuse ühine arvamus "Kogumispensionide seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (kohustusliku kogumispensioni reform)" põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-20-3

Vabariigi President esitas Riigikohtule taotluse tunnistada Riigikogus 11. märtsil 2020 vastu võetud "Kogumispensionide seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus (kohustusliku kogumispensioni reform)" (edaspidi pensionireform) põhiseadusega vastuolus olevaks.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium palus oma 25.03.2020 kirjas esitada Riigikohtule arvamus pensionireformi põhiseaduslikkuse osas.

Käesoleva arvamuse esitame justiitsministri ning Vabariigi Valitsuse nimel. Leiame, et pensionireformis sisalduvad põhiõiguste riived ei ole vastuolus põhiseaduse ning sellest tulenevate põhimõtetega.

Vabariigi President esitas oma taotluses kuus erinevat argumenti pensionireformi põhiseadusvastasuse põhjendamiseks. Seetõttu liigitame oma arvamuse samuti kuueks erinevaks osaks, vastates igale Vabariigi Presidendi argumentidele eraldi.

1. Kohustuslike pensionifondide vabatahtlikuks tegemine ei riku inimeste õiguspärast ootust pensionisüsteemi toimimisele

Vabariigi President leidis, et pensionireform põhjustab PS § 28 lõikest 2 ja PS §-st 32 tulenevate isikute põhiõiguste ebaproportsionaalses mahus riive, rikkudes PS §-st 10 tulenevat õiguspärast ootust põhimõtet ning PS § 28 lg-s 2 olevat sotsiaalset põhiõigust riigi abile vanaduse korral. Vabariigi President sedastas, et isikutel on PS § 32 kohaselt õigus praegusest pensionisüsteemist pensioni saada, pensionireformile eelnevalt on isikutel tekkinud õiguspärane ootus hetkel kehtiva pensionisüsteemi toimimisele ning sellest süsteemist saadava pensioni suurusele. Lisaks on Vabariigi President märkinud, et PS § 28 lg-s 2 sätestatud sotsiaalse põhiõiguse tuumaks on pensionieas isikutele elatusmiinimumist oluliselt parema äraelamisvõimaluse tagamine.

Leiame, et isikutel pole tekkinud õiguspärast ootust kehtiva pensionisüsteemi püsijäämisele selliselt, et seda kunagi ei muudeta. Põhiseadus piirab seadusandjat vaid niivõrd, et keelab rabavate muutuste kehtestamist isiku õiguslikus positsioonis, kui isik on asunud seadusest tulenevat õigust realiseerima.¹ Pensionireform ei kitsendata ühegi isiku õiguslikku positsiooni, vaid vastupidi laiendab seda.

Vabariigi Presidendi arvamus, et olemasoleva pensionisüsteemi kolm sammast täiendavad üksteist ja et just selline süsteem on pensionikindlustuse jätkusuutlikkuse tagamisel optimaalne, ei väljenda meie hinnangul vastuolu põhiseadusega, vaid riigipea poliitilisi ja otstarbekuse kriteeriumist lähtuvaid seisukohti. Pensionisüsteemi reformides teostab seadusandja riigi sotsiaalpoliitikat.² Otsused

¹ RKPJKo 3-4-1-20-04, p 13.

² RKPJKo 3-4-32-13, p 56.

sotsiaalpoliitika ja riigieelarve kujundamisel, eeldusel, et need toimuvad kooskõlas põhiseadusega, ei allu kohtulikule³ ega Vabariigi Presidendi järelevalvele.

Juhul, kui Riigikohus peaks leidma, et Vabariigi Presidendi etteheide kehtiva pensionisüsteemi toimimise kui õiguspärase ootuse rikkumise osas ei ole vaid poliitiline seisukoht, ei ole tegemist õiguspärase ootuse rikkumisega.

Vabariigi President on ühele 1994. aasta Riigikohtu lahendile⁴ tuginedes tõlgendanud õiguspärast ootust kui igaühe õigust tegutseda mõistlikus ootuses, et rakendatav seadus jääb kehtima ning õigust saada kasutada seadusega antud õigusi ja vabaduse vähemalt seaduses sätestatud tähtaja jooksul. Samuti leidis Vabariigi President, et seaduses tehtav muudatus ei tohi olla õiguse subjektide suhtes sõnamurdlik.

Järelikult väidab Vabariigi President, et õiguspärane ootus rakendub isikute subjektiivsetele õigustele ning nende teostamisele. Riigikohus on ka seda selgitanud, leides, et igaühel on õigus mõistlikule ootusele, et seadusandja lubatud rakendatakse isiku suhtes, kes on hakanud oma õigust realiseerima.⁵ Teisisõnu, õiguspärane ootus saab tekkida igal isikul oma subjektiivsete õiguste osas. Konkreetset juhul on tegemist õigusega teostada sissemaksid ning saada väljamakseid kohustuslikust kogumispensionist KoPS § 2 lg 2 mõttes. See õigus isikutel vaidlusaluse seadusega säilib.

Lisaks leidis Vabariigi President, et isikutel on tekkinud õiguspärane ootus praegusest pensionisüsteemist pensioni saada. Leiame, et Vabariigi Presidendi sellekohane etteheide nimetatud õiguspärase ootuse rikkumise kohta on asjakohatu. Nõustume, et isikutel on tekkinud subjektiivne õigus olla osa kohustusliku kogumispensioni süsteemist. Pensionireformiga aga ei võeta ühelgi isikul sellist õigust ilma tema enda otsuseta ära. Seega ei ole rikutud isikute õiguspärast ootust, sest isikute subjektiivsete õiguste teostamist ei piirata. Seega isikutele, kes soovivad pensionikogumist kohustusliku kogumispensioni süsteemis jätkata, see õigus säilib.

Samuti ei ole me nõus Vabariigi Presidendi järeldusega, et pensionireform rikub isikute PS § 32 kohast õigust saada pensioni samas keskmise pensioni ja palga suhte määras.

Vabariigi President leiab, et Vabariigi Valitsus on võtnud eesmärgiks riigi keskmise netopalgaga ja keskmise vanaduspensioni 40%-se asendusemäära hoidmise. Lisanduvalt on Vabariigi President tuginenud Eesti Panga analüüsi⁶ ja Riigikontrolli seisukoha⁷ prognoosidele, leides, et pensionireformiga langeb vanaduspensioni ja palga suhe.

Riigikohus on pensioni saamise õigusega seotult sedastanud õiguspärase ootuse riive kui olukorra, kus isik on oma tegevusega täitnud eeldused, millest tulenevalt tal on tulevikus õigus enda suhtes soodsa regulatsiooni kohaldamisele, kuid riik kehtestab sellest hoolimata tema suhtes uue, vähem soodsa regulatsiooni.⁸

Esmalt peame vajalikuks märkida, et isikule ei saa tekkida subjektiivseid nõudeõigusi Vabariigi Valitsuse püstitatud eesmärkidest. Vabariigi Valitsuse eesmärkideks on näiteks ka peresõbralik Eesti ja sidus ühiskond,⁹ ent mõistagi ei saa sellele rajaneda nõudeõigust. Kogumispensioni kontekstis sõltub tulevikus saadav pension veel paljuski isiku enda valikutest (näiteks sobiva fondi valik, mis võimaldab viidatud pensioni ja palga asendussuhte saavutada, hoidumine pidevast fondi vahetamisest jne). Seega ei ole asjakohane Vabariigi Presidendi viide Vabariigi Valitsuse eesmärgile. Seda on sedastanud ka Riigikohus, leides, et subjektiivne õigus peab õiguspärase ootuse tekkeks olema õigusaktides piisavalt konkretiseeritud.¹⁰

³ RKÜKo 3-4-1-1-14, p 127.

⁴ RKPJKo III 4/A 5 /94.

⁵ RKPJKo 3-4-1-24-1.

⁶ Eesti Panga „Pensionisüsteemi muudatuse mõjuanalüüs“, arvutivõrgus kättesaadaval: <https://www.eestipank.ee/press/eesti-pangas-valmis-pensionimuudatuste-mojuanaluuksi-detailsem-selgitus-01112019>.

⁷ Riigikontrolöri 20.11.2019 kiri nr 18/19/587 Riigikogu rahanduskomisjonile.

⁸ RKPJKo 09.12.2013, 3-4-1-27-13, p 50.

⁹ Vabariigi Valitsuse koduleht. Eesmärgid ja tegevused. Arvutivõrgus kättesaadaval: <https://www.valitsus.ee/et/eesmargid-ja-tegevused>

¹⁰ RKPJKo 16.12.2013, 3-4-1-27-13, p 48.

Teiseks kahtleme selles, kas kohustusliku kogumispensioni süsteem langeb PS § 28 lg 2 esemelisse kaitsealasse. Eelviidatud säte nimetab nelja sotsiaalset riski (vanadus, töövõimetus, toitjakaotus, puudus), mille puhul eeldatakse isiku toimetulekuraskust ja abivajadust. Õigus abile selliste riskide realiseerumise korral on sätestatud soorituspõhiõigusena, mis annab isikule subjektiivse õiguse nõuda riigilt abi. Teise samba kaudu ei anna riik abivajajale ainelist abi, vaid loob tingimused kohustuslikuks pensionikogumiseks.

Isegi, kui kohustusliku kogumispensioni süsteemi olemasolu langeks PS § 28 lg 2 kaitsealasse, siis pensionireform otseselt seda kaitseala ei riiva. Riigikohus on varasemalt, ja korduvalt, rõhutanud, et PS § 28 lg-s 2 nimetatud *abi* liigi ja ulatuse kindlakstegemisel on seadusandjal avar kaalutlusruum¹¹, mille piires tegutseda. Samuti kinnitab Riigikohtu senine praktika, et PS § 28 lg 2 riive on olemas vaid siis, kui isikule antud abi langeb allapoole seaduses ettenähtud elatusmiinimumi.¹² Vabariigi Presidendi taotluses puuduvad üheselt arusaadavad viited tõenduspõhistele andmetele, millest saaks järeldada, et pensionireformiga kaasnevaks tagajärjeks on pensioni langemine allapoole seaduses ettenähtud elatusmiinimumi. Käesoleval ajal ja ettenähtavas tulevikus täidaks riik vastava abi osutamise kohustust ka juhul, kui kohustusliku kogumispensioni süsteem (teise samba süsteem) tervikuna kaotada.

Eesti Vabariik täidaks ka oma rahvusvahelistest lepingutest tulenevaid õigusi. Eesti Vabariik on ratifitseerinud Euroopa sotsiaalharta osaliselt, jättes ratifitseerimata selle artikli 23.¹³ Küll aga ratifitseeris Eesti Vabariik selle artikli 12, mille kohaselt on Eesti Vabariigil kohustus luua ja säilitada sotsiaalkindlustussüsteem tasemel, mis vastab Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeksile. Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeksi artikli 28 ja 65-67 koosmõjus arvutatakse pensionide suuruse miinimumnõue välja meetodiga, kus liidetakse kokku 30-aastase staažiga inimese vanaduspension ja mittetöötanud kaasa pension (ehk rahvapension) ning jagatakse see meeslihttöölise netopalgaga. Sotsiaalministeeriumi ja Rahandusministeeriumi analüüsi kohaselt on aastatel 2006-2016 antud suhe olnud umbes 80% ehk Eesti Vabariigis on pension ületanud, ja ületab ka käesoleval ajal koodeksi nõuet enam vähemalt kaks korda.¹⁴ Seega, isegi arvestades Eesti Panga ning Riigikontrolli äärmiselt pikaajaliste prognoosidega, on ülimalt tõenäoline kui mitte selge, et ka reformijärgne pensionisüsteem tagab isikule jätkuvalt elatusmiinimumi.

Lisaks rõhutame, et seadusandjal on põhimõtteliselt võimalik otsustada, millisel viisil ja alustel toimub isikute pensionide kogumine, arvestamine ja väljamaksmine. Sealjuures juhime tähelepanu asjaolule, et Eesti Vabariigi põhiseadus ei sätesta ega näe üldse ette sellist õigusinstituuti nagu pension. Abi vanadusriskis olevatele isikutele võib väljenduda ka mistahes muudes meetmetes, mis ei ole pension. Näiteks on selliseks meetmeks sotsiaalhoolekande seaduse (SHS) § 131 lg 1 alusel makstav toimetulekutoetus. Toimetulekutoetusega tagatakse puuduses olevatele isikutele minimaalsed vahendid esmavajaduste rahuldamiseks. Isikul tekib õigus toimetulekutoetusele, kui pärast eluasemekulude mahaarvamist on tema netosissetulek alla toimetulekupiiri. Toimetulekutoetusega tagatakse kõigile isikutele rahalisi vahendeid toimetulekupiiri ulatuses, olenemata tema sissetuleku olemasolust või liigist.

Järelikult on riik kohustatud tagama kõigile isikutele vähemalt toimetulekupiiri ulatuses rahalisi vahendeid olenemata nende pensionisüsteemis tehtud valikutest. Seega võib öelda, et seadusandja saab PS § 28 lg-t 2 rikkumata ka kogu pensionisüsteemi tervikuna kaotada, eeldusel, et seda jääb kompenseerima mõni muu riiklik meede, mis tagab isikutele vanaduses vähemalt elatusmiinimumi.

Seega oleme seisukohal, et pensionireform ei riiva isikute õiguspärast ootust tulevikus saadava pensioni suuruse osas.

2. Pensionireform ei riku pensionifondidest raha väljavõtmise võimaluse andmisega võrdsuspõhiõigust ega õigusriigi põhimõtet

¹¹ RKÜKo 07.06.2011, 3-4-1-12-10, p 58; RKPJKo 03.12.2013, 3-4-32-13, p 56.

¹² RKPJKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03, p 16.

¹³ Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta ratifitseerimise seadus - RT II, 29.05.2012, 2

¹⁴Sotsiaalministeeriumi ja Rahandusministeeriumi analüüs. Riikliku vanaduspensioni jätkusuutlikkuse analüüs, 2016, lk 11. Arvutivõrgus saadaval: https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Uudised_pressiinfo/vanaduspensioni_jatkusuutlikkuse_analuus_2016.pdf

Vabariigi President asus seisukohale, et kohustusliku kogumispensioniga liitunud isikutele antav võimalus kogu raha fondist välja võtta on vastuolus PS §-st 12 tuleneva võrdsuspõhiõigusega ning PS §-s 10 sätestatud õigusriigi põhimõttega. Vabariigi Presidendi järelus põhineb üldiselt argumendil, et ehkki kõigi pensionikogujate sissetulekutelt makstakse kehtiva õiguse järgi sotsiaalmaksu ühetaoliselt, siis tekitab teise samba pensionikogujatele väljumisvõimaluse andmine ebavõrdse kohtlemise selles, et ühtedel pensionikogujatel võimaldatakse kohustusliku kogumispensioni süsteemist oma töötasult tasutud sotsiaalmaksu 4% suurune osa välja võtta ja teistel mitte. Samuti leiab Vabariigi President, et seega ei toimu erinev kohtlemine mitte ainult pensioniregulatsiooni kontekstis, vaid ka ebavõrdse maksustamise kontekstis muutes tagasiulatuvalt ka osade inimeste töötasudelt tasutud sotsiaalmaksu sihtotstarvet, milleks puudub sotsiaalmaksuga seotust omav õigustatud põhjendus.

Oleme seisukohal, et pensionireformi sätted ei riku PS §-st 12 tulenevat võrdsuspõhiõigust. Vabariigi Presidendi analüüs on selles osas pealiskaudne ning kandva tähendusega punktides puudub analüüs sootuks.

Riigikohus on selgitanud, et „[ü]hetaoline kohtlemine peab olema tagatud ühesuguste asjaolude korral. Võrdse kohtlemise rikkumisega on tegemist siis, kui ühesuguseid asjaolusid käsitletakse ilma nähtavate mõistlike põhjendusteta erinevalt.“¹⁵ Võrdsuspõhiõiguse võimaliku rikkumise tuvastamise analüüs on seega äärmiselt tundlik võrdlusgrupi valiku suhtes.

Seega on üldise võrdsuspõhiõiguse rikkumise tuvastamine kaheastmeline. Esimesel astmel tuleb tuvastada ebavõrdne kohtlemine, eristamine ehk diferentseerimine, teisel tuleb seda õigustada. Esimest tuvastamise astet võib analoogiliselt vabadusõigustega nimetada ka võrdsuspõhiõiguse kaitseala riive tuvastamiseks, teist riive põhiseaduspärasuse kontrolliks.

Võrdsuspõhiõiguse põhiseaduspärasuse kontrolliks tuleb esmalt määratleda võrreldavate isikute grupp, seejärel vaadelda, kas neid gruppe koheldakse erinevalt ning kui koheldakse, siis kas sellisel kohtlemisel on mõistlik põhjendus. Selleks, et hinnata, kas üht isikut või isikute gruppi koheldakse võrreldes teistega ebavõrdselt, tuleb esmajoonel kindlaks määrata võrdluse lähtekoht. Võrdlusgrupp määratakse lähima ühise asjakohase soomõiste ehk *genus proximum*'i alusel. Vabariigi Presidendi taotluses ei ole võrreldavaid gruppe kirjeldatud ega põhjendatud nende moodustamise kriteeriume. Seega saab nende moodustamise põhimõtete üle üksnes oletada.

Lähima ühise soomõiste väljaselgitamiseks ja võrdluse raamistamiseks ei piisa nende isikute seisundi ja tunnuste üldisest kirjeldamisest (näiteks antud juhul kõik maksumaksjad või isegi kõik isikud, kelle palgatulult arvestatakse ja makstakse riigieelarvesse sotsiaalmaksu). Ühise soomõiste õigeks kindlakstegemiseks tuleb tuvastada ja määratleda kõiki võrreldavaid isikuid iseloomustavad ja asjakohased ühised tunnused.¹⁶

Vabariigi Presidendi taotluse argumentidega tutvudes võib täheldada, et isikute ring, kelle seas Vabariigi Presidendi arvates leiab aset ebavõrdne kohtlemine, on võrdlemisi lai: isikud, kelle töötasudelt arvestatakse ja makstakse sotsiaalmaksu. Selline määratlus on põhjendamatu lai ning lähima asjakohase soomõiste asemel lähtutakse vastupidiselt hoopis kaugeimast pensionikogujaid iseloomustavast ühisest tunnusest. Niivõrd lai võrdlusgrupi määratlus ei ole õigustatud, sest kõikidest pensionikogujatest koosneva laiema grupi seas leidub isikute vahel olulisi ja asjakohaseid erinevusi, mille alusel tekivad erinevad grupid, kelle erinev kohtlemine leiab aset ka täna ning on õigustatud ka edaspidi.

Võrreldavad grupid moodustuvad isikutest, kes koguvad pensioni esimesse sambasse ja isikutest, kes koguvad pensioni teise sambasse. Nõustume, et neid gruppe koheldakse erinevalt, aga oleme seisukohal, et selleks on mõistlik põhjus, mis seisneb selles, et gruppide õiguslik seisund on teineteisest märkimisväärselt erinev.

PS § 12 lg 1 rikkumise küsimust ei saa tõusetada teise grupi osas, kuna ühtegi selle grupi liikmete õigust reform ei kitsenda, vaid laiendab. Hüpooteetiliselt saab tõusetada küsimus sellest, kas tulenevalt PS § 12 lg-st 1 võiks esimese samba grupp nõuda enda suhtes samasugust kohtlemist. Vastus sellele küsimusele on eitav.

¹⁵ RKHKo 3-3-1-65-06, p 25

¹⁶ RKTko 3-2-1-47-03, p 25.

Mõlemat gruppi iseloomustab ühine tunnus, et nende töötasu maksustatakse sotsiaalmaksuga ühesuguses määras. Gruppe põhimõtteliselt, ja PS § 12 lg 1 mõttes määravalt eristav kriteerium tuleneb aga SMS § 10 lg-te 2, 3 ja 4 koosmõjust. Juhul, kui isik ei ole kohustatud tasuma kohustusliku kogumispensioni makset, tasutakse tema töötasult makstud sotsiaalmaksust 20% riikliku pensionikindlustuse vahenditesse (esimese samba grupp). Juhul, kui isik aga on kohustatud tasuma kohustusliku kogumispensioni makset, kantakse tema töötasult makstud sotsiaalmaksust riikliku pensionikindlustuse vahenditesse 16%, ning 4% kantakse pensioniregistri pidaja pangakontole, millest finantseeritakse kohustuslikku kogumispensioni (teise samba grupp).

Meie hinnangul esineb nende gruppide vahel sedavõrd olulisi erinevusi, et nende erinev kohtlemine on PS § 12 lg 1 kohaselt lubatav ja mõistlik. Isikute gruppide erinev kohtlemine ei ole meelevaldne.

Isikuid, kellel reformi kohaselt tekib juba pensioni kogumise ajal õigus kogu teise sambasse kogutud raha välja võtta, iseloomustab esmalt see, et nad on kas vabatahtlikult või kohustuslikus korras liitunud teise pensionisambaga. Esimese samba grupp on teinud teistsuguse valiku. Teise samba grupi liikmed kannavad oma valikute tõttu esimese samba grupiga võrreldes kõrgemat maksukoormust omaosaluse näol, milleks on 2% isiku KoPS § 7 lg-s 1 nimetatud tasudelt (KoPS § 9) ja fondi tootlusest tulenevat investeerimisriski (ebakindlust tulevikus saadava pensioni suhtes). Esimese samba grupil sellist riski ei ole, ja nende isikute töötasudelt makstav 20% sotsiaalmaksuosa annab õiguse RPKS-is sätestatud tingimustel ja ulatuses pensionile, mida indekseeritakse suuremaks RPKS 7. peatükis sätestatud alustel ja ulatuses. Seevastu teise samba grupi töötasudelt arvestatud 4% sotsiaalmaksuosa eest saadud kohustusliku pensionifondi osaku tootlust ei või garanteerida (IFS § 5 lg 4). Seega, SMS § 10 lg 3 ja lg 4 alusel fondi sisse makstud raha võib fondi hea tootluse korral suurenedada, aga halbadel juhtumitel ka väheneda. Teise samba grupi poolt tulevikus saadav esimese samba pension on vastavalt ka väiksem. Nende valikute erinevus tingib selle, et esimese samba kogujate töötasudelt finantseeritakse riiklikku pensionikindlustust suuremal määral ning see tagab neile tulevikus suurema kindlustunde seaduses sätestatud tingimustel kujunevale pensionile.

Esimese samba grupi töötasudelt arvestatud ja makstud sotsiaalmaksu 20% osa makstakse täies ulatuses pensionikindlustussüsteemi vahenditesse (SMS § 10 lg 2), mis toimib RPKS § 2 kohaselt solidaarsuspõhimõttel. Sotsiaalmaksu kandmisega riikliku pensionikindlustussüsteemi vahenditesse ei omanda isik otseselt varalisi õigusi, vaid avalik-õigusliku kindlustusosaku, mille alusel tal on pensioniikka jõudes õigus nõuda riigilt seaduse alusel arvestatud pensioni maksmist (RPKS § 2 ja § 11 lg 1 p 3, lg 2, lg 5 ja § 12, § 13). Seega esimese samba grupp otseselt ei „kogu“ pensioni, vaid tema tööandja maksudest finantseeritakse pensioni maksmist tänastele pensionäridele. Süsteemi solidaarsusest tulenevalt tekib esimese samba grupi liikmetel samasugune õigus tulevikus pensioniikka jõudes. Seega, esimese samba grupile ei ole nende töötasudelt tasutud sotsiaalmaksu osalist tagastamist võimalik ette näha, ilma täiendavate vahendite kogumiseta riigieelarvesse.

Teise samba grupi õiguslik olukord on fundamentaalselt teistsugune. Teise sambasse omapoolsete maksetega ja sotsiaalmaksu 4% suuruse osa arvelt omandatud pensionifondi osakud on teise samba grupi liikmete enda vara.¹⁷ Pensionifondile kohaldatakse IFS § 5 lg 3 kohaselt avaliku fondi kohta sätestatud ehk pensionikoguja saab endale riigi poolt sisse makstud 4% näol fondi osaku, mis on eraõigusliku iseloomuga varaline õigus. Seda fondiosakut on võimalik piiratud ulatuses käsutada ka kehtiva regulatsiooni tingimustes (näiteks KoPS § 23 lg-s 1 sätestatud vahetusõigus ja KoPS § 28 lg-s 1 sätestatud vastav pärandamisõigus). Seda käsutusõigust on erinevalt esimese samba grupist võimalik laiendada ja laiendataksegi. Samasugust kohtlemist ei ole võimalik esimese samba grupile õiguslikult laiendada.

Eelnevast tuleneb ka, et erinevalt teise samba grupist kaasneks esimese samba grupile sarnase väljamakse tegemisel täiendav koormus riigieelarvele. Riigi rahaliste vahendite säästlikku kasutamist on Riigikohtu praktikas peetud legitiimseks eesmärgiks teiste põhiõiguste piiramisel¹⁸ ja seetõttu

¹⁷ Seda kinnitas ühemõtteliselt ka kohustusliku kogumispensioni seaduse eelnõu nr 737 SE teisel lugemisel 13.06.2001 eelnõu ettekandja Siim Kallas, rõhutades, et „[p]ärast põhjalikku kaalumist jäeti arvestamata kindlustusseltside ettepanek mitte lubada kohustusliku pensionifondi osakute pärimist. Nimelt on pensionisüsteemi teise samba puhul tegemist inimese enda kogutud varaga, nn edasilükatud tuluga, mille suhtes peaks loogiliselt kehtima ka tema pärimisõigus. Seda enam, et esimene samm, kuhu ikkagi läheb enamik rahast, jääb solidaarseks ja mittepäritavaks.“ Kogumispensionide seaduse eelnõu (737 SE) teine lugemine, IX Riigikogu stenogramm, 13.06.2011.

¹⁸ RKÜKo 3-2-1-67-11, p 25.5.

oleme seisukohal, et koostoides teiste põhjustega, miks esimese ja teise samba gruppe ei saa kohelda täpselt ühtemoodi, on see PS § 12 lg 1 tähenduses isikute gruppide erinevat kohtlemist õigustav mõistlik põhjus.

Vabariigi President on jätnud tähelepanuta ka selle, et esimese ja teise samba gruppide väljamakseid ei ole võimalik teha ühetaoliselt, mis võib ja tõenäoliselt toobki kaasa täiendava ebavõrdsuse. Esimese samba grupi töötasudelt makstud 4% sotsiaalmaksuosa on muutunud indekseerimise mõjul. Teise samba grupi liikmete osakute tagasivõtmine toimuks aga vastavalt nende puhasväärtusele (kogumispensionide seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse § 43¹ lg1), mis on ajas muutunud vastavalt valitud fondi tootlusele ja kuludele.

Vabariigi President ei ole välja toonud usaldusväärset arvestusmetoodikat, mille abil oleks võimalik välja selgitada, milline peaks olema esimese samba grupile tehtav sotsiaalmaksu 4% suuruse osa väljamakse, et mõlemale grupile tehtavad maksed rajaneksid ühetaolistel alustel. Esimese samba grupi osakud on väljendatavad aastahindega, mis on kasvanud indeksi võrra. Elimineerides indeksi mõju, saame sissemakstud nominaalväärtuse. Teise grupi puhul on sissemakstud osa kas suurenenud või vähenenud vastavalt sellele, kui edukas on olnud iga konkreetse pensionikoguja poolt valitud pensionifond, millised on valitsemiskulud, kui tihti on pensionikoguja vahetanud pensionifondi jpm muutujaid. Kuna kummagi grupi hüpoteetilist väljamakset mõjutavad tegurid on põhimõtteliselt nii erinevad, siis nende tagasiulatav kohandamine „võrdsesse“ olukorda on äärmiselt keerukas ja täielikult võrdse kohtlemise saavutamine on võimatu. Kuigi administratiivset raskust või keerukust ei saa tuua ainsaks põhjenduseks isikute ebavõrdsel kohtlemisel, on seda peetud üheks legitiimseks kaalutluseks teiste seas.¹⁹

Lõpetuseks märgime, et reformi õiguslikuks tagajärjeks ei ole sotsiaalmaksu sihtotstarbe tagasiulatav muutmine. Esimese ja teise samba grupi liikmete töötasudelt makstava sotsiaalmaksu sihtotstarve on tõepoolest osaliselt erinev, ent seda juba seni kehtiva regulatsiooni mõjul. Kui esimese samba grupi töötasudelt makstava sotsiaalmaksu 20% suuruse osa sihtotstarve on täies ulatuses finantseerida riikliku pensionikindlustuse süsteemi, siis teise samba grupi töötasudelt kannab seda sihtotsarvet 16% suurune osa. 4% suuruse osa sihtotstarve muutub juba hetkel, kui see kantakse SMS § 10 lg 3 ja lg 4 alusel pensioniregistri pidaja pangakontole pensionifondi osaku soetamiseks.

Riigikohus on selgitanud, et mida erinevamad on võrreldavad grupid sisuliselt, seda erinevamalt võib seadusandja neid kohelda.²⁰ Arvestades ülaltoodud põhimõttelisi erisusi esimese ja teise samba gruppide õiguslikus kohtlemises juba kehtiva seaduse alusel, mille põhiseaduspärasust Vabariigi President ei vaidlusta, on nende erinev kohtlemine kohustusliku kogumispensioni reformiga taotletud viisil õigustatud ja põhiseaduspärane.

3. Osakute tagasivõtmise õiguse andmine kohustusliku kogumispensioni süsteemist lahkuda soovijatele ei riku fondidesse jääjate omandipõhiõigust

Eesti Panga mõjuanalüüsi²¹ põhjal leidis Vabariigi President, et pensionireformiga loob riik tagasiulatavalt ebaproportsionaalse riski, et kohustusliku kogumispensioni pensionifondi osakute väärtus ja sellest tulenevalt ka hilisem pensionifondi jääjate eeldatav pension hakkab lisaks finantsturgudel ja majanduses toimuvale senisest oluliselt enam sõltuma teiste osakuomanike käitumisest.

Vabariigi Presidendi arvates riivab lahkumise kulude panemine pensionifondidesse jäävatele osakuomanikele PS §-st 32 tulenevat omandipõhiõigust.

Samuti leidis Vabariigi President, et pensionireform on vastuolus ka PS §-s 10 sätestatud sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõttest tuleneva õiguskindluse ja õiguspärase ootuse põhimõtetega, kui võrd riik halvendab pensionifondidesse jääjate väljavaateid vanaduspensionile.

Oleme seisukohal, et antud juhul ei ole tegemist olukorraga, kus abinõu võiks olla vastuolus õiguspärase ootuse põhimõttega eraldi võetuna. Abinõu vastuolu õiguspärase ootuse põhimõttega

¹⁹ RKHKo 3-3-1-66-16, p 31.

²⁰ RKPJKo 3-4-1-52-13, p 47.

²¹ <https://www.eestipank.ee/press/cesti-pangas-valmis-pensionimuudatuste-mojuanaluuksi-detailsem-selgitus-01112019>

võib väljenduda PS § 32 lg 2 riive ebaproportsionaalsuses, kui riive mõõdukuse kontroll koosmõjus õiguspärase ootuse põhimõttega riive ebaproportsionaalsust kinnitab. Leiame, et kohustusliku kogumispensioni pensionifondi osakute tagasivõtmise võimaldamine ei riiva ebaproportsionaalselt pensionifondidesse jääjate omandipõhiõigust.

Kaheldav on, kas Vabariigi Presidendi tõstatatud pensionifondidesse jääjate osakute väärtuse vähenemise oht on käsitatav PS § 32 esemelise kaitseala riivena. Riigikohus on selgitanud, et põhiõiguse riive on selle kaitseala iga ebasoodus mõjutamine.²² Isikule kuuluv pensionifondi osak paigutub PS § 32 esemelisse kaitsealasse.

Põhiõiguse kaitseala ebasoodsa mõjutamise tõendamiskoormis lasub põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse algatanud Vabariigi Presidendil. Menetlusosaliste vahel ei ole aga põhimõtteliselt vaidlust selles, et ei ole tõendatud, et reform põhjustab pensionifondidesse jääjate osakute väärtuse vähenemise. Ükski analüüs ei ole pensionifondidesse jääjate osakute väärtuse vähenemist kinnitanud. Eeltoodust järeldub, et PS § 32 lg 2 kaitseala ebasoodus mõjutamine selle läbi, et pensionifondidesse jääjate osakute väärtus väheneb, on tõendamata ja seetõttu ei ole võimalik väita, et põhiõiguse riive esineb.

Alljärgnevalt leiab käsitlemist abinõu põhiseaduspärasus, lähtudes eeldusest, et abinõu siiski PS § 32 kaitseala riivab.

PS § 32 lg 2 sätestab, et igaühel on õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Kitsendused sätestab seadus. PS § 32 lõike 2 teine lause näeb ette omandiõiguse piiramiseks lihtsa seadusereservatsiooni. Lihtne seadusereservatsioon tähendab, et üldjuhul võib omandipõhiõigust piirata mis tahes eesmärgil, mis ei ole põhiseadusega vastuolus.²³

Leiame, et eelnõu eesmärgid on PS § 32 lg-st 2 tuleneva omandipõhiõiguse riive legitiimsed eesmärgid. Kohustusliku kogumispensioni süsteemiga liitunutele osakute tagasivõtmise võimaldamine on ka sobiv ja vajalik abinõu nende eesmärkide saavutamiseks. Puudub mõni teine pensionifondidesse jääjate omandipõhiõigust vähem riivav, kuid kohustusliku kogumispensioni süsteemist lahkuda soovijatele sama suurt vabadust tagav meede.

Kui eeldada, et abinõu pensionifondidesse jääjate omandipõhiõigust siiski riivab, tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust ning teiselt poolt piirangu eesmärgi tähtsust. Mida intensiivsem on põhiõiguse riive, seda kaalukamad peavad olema seda õigustavad põhjused.²⁴

Kui abinõuga loodavat pensionifondidesse jääjate osakute väärtuse vähenemise riski käsitada omandipõhiõiguse riivena, on see väheintensiivne põhjusel, et tegemist ei ole reformiga kindlasti kaasneva omandi kitsendusega, vaid teatud tingimustel realiseeruva ohuga. Vabariigi President on taotluses riski, et pensionifondidest lahkumisega kaasnevad kulud mõjutavad negatiivselt pensionifondidesse jääjate osakute väärtust, üle hinnanud ning ei ole võtnud arvesse erinevate institutsioonide analüüsi, mis riski suurust pigem madalaks hindavad. Põhjendamatu on Vabariigi Presidendi etteheide, et riske ei ole reformi eelselt piisavalt analüüsitud.

Negatiivne mõju pensionifondidesse jääjate osakute väärtustele saab Rahandusministeeriumi poolt eelnõus antud arvamuse (eelnõu seletuskirja lk 102) järgi avalduda väga äärmuslike stsenaariumide puhul seoses likviidsuse vajaduse ja varade kiire realiseerimisega.

Finantsinspektsiooni poolt läbiviidud likviidsuse stressitestid näitasid, et kohustuslike pensionifondide likviidsuse tase on üldjuhul kas väga hea või hea, mistõttu mõõdukama (väljumis)stsenaariumi puhul pensionifondide korrapärane valitsemine ei ole tõenäoliselt häiritud (eelnõu seletuskirja lk 102).

Eesti Pank on nn fondijooksu stsenaariumi uurimisel leidnud, et 18-l fondil 23-st on vähelikviidseid varasid minimaalselt või suudaksid nad jooksvaid väljamakseid teha likviidsemate varade arvelt.²⁵

²² RKPJKo 3-4-1-59-14, p 17.

²³ RKPJKo 3-4-1-25-11, p 37; RKTko 3-2-1-49-03, p-d 33–34.

²⁴ RKPJKo 3-4-1-6-09, p 21; RKPJKo 3-4-1-25-09, p 24; RKPJKo 3-4-1-1-02, p 15.

²⁵ Eesti Pank. Pensionisüsteemi muudatuste mõjuanalüüs, lk 22. Arvutivõrgus: https://www.eestipank.ee/sites/eestipank.ee/files/files/Pressiteated/2019/pmm_2019_est.pdf (21.04.2020).

Suuremas mahus vähelikviidsetesse varadesse investeerinud viiel fondil on portfellis 60-80% likviidseid või väga likviidseid varasid.²⁶

Nn fondijooksu, mis vähelikviidsete varade allahindlusega müügi ja vastavatesse fondidesse jääjate osakute väärtuse vähenemise põhjustada võiks, suure tõenäosusega ei toimu. Võib eeldada, et kohustusliku kogumispensioni süsteemist lahkujate arv jääb kolmandiku ja poolte liitunute vahele.²⁷ Lahkuda soovijate väljumistaotlused on hajutatud Eesti Panga analüüsis käsitletud 23 fondi vahel, mille osas on Finantsinspeksioon leidnud, et mõõduka väljumisstsenaariumi korral ei häiri lahkuda soovijate poolt osakute tagasivõtmine pensionifondide korrapärast valitsemist. Nimetatud 23 fondile esitatud väljumistaotluste rahuldamine on eelnõu järgi allutatud viie kuu pikkusele viitajale. Pensionifondidesse jääjate osakute väärtuse vähenemise riski maandamiseks on seaduses täiendavalt ette nähtud laenu võtmise piirmäära tõstmise ja investeerimispiirangute ajutise ületamise lubamine.

Vabariigi Presidendi taotluses sisalduvad väited pensionifondidesse jääjate osakute väärtuse vähenemise osas on oletuslikku laadi ja seetõttu ei saa olla ka asjakohased abinõu mõõdukuse kaalumise tasandil, kus ühelt poolt tuleb kaaluda abinõu eesmärkide kaalukust ja teiselt poolt sellega reaalselt kaasneva põhiõiguse riive intensiivsust. Põhiõiguse riive saab lugeda intensiivseks tõendatud faktide, mitte oletuste alusel.

Õiguspärase ootuse põhimõtte rikkumisele tuginemine ei ole antud juhul asjakohane. Isikud, kes täna on kohustusliku kogumispensioni süsteemiga liitunud ning kes reformi järgselt soovivad fondidesse jääda, ei ole neile soodsat õiguslikku positsiooni realiseerima asunud. Ka juhul, kui saaks väita, et sellised isikud on asunud aktiivselt tuginema hetkel kehtivale kohustusliku kogumispensioni süsteemi regulatsioonile, on meelevaldne käsitleda hetkel kehtivat kohustusliku kogumispensioni süsteemi soodsa regulatsioonina õiguspärase ootuse põhimõtte tähenduses, sest selleks peaks olema tõendatud, et reform vähendab pensionifondidesse jääjate osakute väärtust selliselt, et pensionifondidesse jääjad saavad tulevikus vähem pensioni võrreldes olukorraga, kui reformi ei oleks läbi viidud. Sellise kategoorilise väite kinnituseks tõendid puuduvad.

Arvestades eeltoodud kaalutlusi nende kogumis ning kaaludes neid abinõu eesmärkide – isikute suurem vabadus oma pensionivarade käsutamisel, isikute suurem teadlikkus pensionisüsteemist, investeerimisvõimaluste laiendamine ja konkurentsi soodustamine – vastu, leiame, et valitud abinõuga (osakute tagasivõtmise võimaldamine kohustusliku kogumispensioni süsteemist väljuda soovijatele) kaasnev pensionifondidesse jääjate omandipõhiõiguse riive on mõõdukas ja seega proportsionaalne PS § 11 tähenduses.

4. Pensionireform ei riku pensionilepinguga sõlminud inimeste PS § 10 tulenevat õiguspärase ootuse ja PS §-st 32 tulenevat omandipõhiõigust saada eluaegse pensionilepingu alusel jätkuvalt pensioni ega ka kindlustusandjate PS §-st 31 tulenevat ettevõtlusvabadust

Vabariigi President on leidnud, et kogumispensioniga liitunud ja pensionilepingu sõlminud, isikute PS § 32 ja § 10 tulenevaid omandipõhiõiguse ja õiguspärase ootuse õigusi rikutakse, sest regulatsioon, mis annab õiguse öelda üles eluaegseid annuiteetlepinguid, on asjasse puutuvatele isikutele üllatuslik. Samuti rikutakse sellega Vabariigi Presidendi hinnangul kindlustusandja PS §-st 31 tulenevat ettevõtlusvabadust ja PS §-st 10 tulenevat õiguskindluse põhimõtet. Vabariigi Presidendi arvates on mõlemal tähtajalise lepingu sõlminud poolel õiguspärane ootus, et õigusloomega ei sekkuta juba välja kujunenud lepingulisse suhtesse.

²⁶ Samas.

²⁷ Selle väite aluseks on Rahandusministeeriumi tellitud ja Turu-uuringute AS-i läbi viidud „Eesti elanike finantskirjaoskuse ehk rahatarkuse uuringu“ tulemused (punkt 6.3.1, lk 79): „Kui II pensionisammas muudetakse vabatahtlikuks, jätkaks sinna raha kogumist 49% elanikkonnast (joonis 50). Siinjuures tuleb silmas pidada, et uuring viidi läbi juunis 2019, mil detailseid tingimusi teisest sambast lahkumiseks polnud veel teada. Teise sambasse kogumise asemel plaanis iseseisvalt kogumist jätkata 10%, mis teeb veapiire arvestades 43 532–71 672 inimest, ning 19% vastanutest lõpetaks sel juhul pensioni kogumise (89 136–125 582 inimest.) 5% vastanutest oli juba hetkel pensionil ning 17% ei osanud vastata.“ Arvutivõrgus: https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/cesti_elanike_finantskirjaoskuse_aruanne_loplik_november_2019_.pdf (21.04.2020).

Õigus öelda üles eluaegseid pensionilepinguid ei riiva ühegi kindlustusvõtja põhiõigusi. Kui isikul on soov jätkuvalt saada kindlustuspension, jääb talle see õigus ka seaduse jõustumisel. Kui peaks juhtuma, et kindlustuspension saamine muutub võimatuks, kuna muudetud regulatsiooni tingimustes ei soovi kindlustusandjad enam sellist teenust pakkuda, võtab juba sõlmitud kindlustuslepingutest tulenevad kohustuse üle riik (kogumispensionide seaduse ja sellega seonduval teiste seaduste muutmise seaduse § 72⁴ lg 5).

Küll aga nõustume sellega, et andes kindlustusvõtjatele tagasiulatava õiguse üles öelda juba sõlmitud kestvuslepinguid, riivab riik kindlustusandjate õiguspärast ootust sellele, et nende vahel sõlmitud lepingud jäävad kehtima. Samuti riivab see kindlustusandjate ettevõtlusvabadust, kuna riik sekkub nende poolt majandustegevuses sõlmitud lepingutesse. Meede riivab ka kindlustusandjate omandivabadust, kuna kindlustusandja kaotab võimaluse teenida üles öeldud kindlustuslepingute alusel tulu. Need riived on aga proportsionaalsed.

Riive esimene eesmärk on tagada kõigi teise samba pensionikogujate võrdne kohtlemine. Olukorras, kus teatud isikutel tekib võimalus lõpetada teise samba kaudu pensioni kogumine koos õigusega nõuda kõigi pensioniosakute tagasivõtmist, ei saa põhjendatuks pidada seda, et isikuid, kes on juba kehtiva ja vaidlusaluse seadusega ulatuslikult reformitava seaduse alusel olnud sunnitud sõlmima kindlustuslepingu, koheldakse ebavõrdselt ning jäetakse ilma samasugusest õigusest.

Riive teiseks eesmärgiks on pensionilepingu kohustuslikkuse kaotamine, et kooskõlas reformi üldiste eesmärkidega tagada isikutele suurem vabadus kogutud pensioni kasutamiseks. Kohustuslikku pensionikindlustust üldjuhul teistes riikides ei esine ning selle suhtes on ka OECD olnud põhjendatult kriitiline.²⁸ Praegusel juhul on kindlustuspension süsteem kindlustusandja kasuks ebamõistlikult kaldu, mis loob kindlustusandjale sisuliselt garanteeritud sissetuleku pikaks perioodiks, ent teisalt lukustab nõrgemaks pooleks oleva kindlustusvõtja olukorda, kus tal puuduvad võimalused oma kogutud pensioni käsutamiseks just tema konkreetset olukorda arvestaval viisil.

Seadusandja soov kohelda kõiki teise samba kaudu pensioniks raha kogunud inimesi ühetaoliselt, on kaalukas ja legitiimne eesmärk. Samuti on kaalukas ja legitiimne seadusandja eesmärk anda nõrgemale poolele ehk kindlustusvõtjale suurem vabadus leida kogutud pensionile sobivaim kasutusviis.

Kui teisest küljest kaaluda riivet kindlustusandjate ettevõtlusvabadusele ja omandiõigusele, tuleb nentida, et need ei kaalu üles kindlustusvõtjate õigust ja huvi enda omandi senisest vabamale kasutamisele ja sundlepingust vabanemisele.

PS §-s 31 sätestatud ettevõtlusvabaduse põhituumaks on riigi kohustus mitte teha põhjendamatuid takistusi ettevõtluseks vaba turu tingimustes.²⁹ Ettevõtlusvabadus seisneb ka positiivses õiguses nõuda riigilt ettevõtluseks vajaliku õiguskeskkonna loomist.³⁰ Siin tuleb arvestada, et pensionikindlustuslepingu sõlmimine on seni kehtiva seaduse järgi enamasti kohustuslik, mistõttu ei ole tegemist ettevõtlusega, mis oleks välja kasvanud kindlustusandja enda pingutuste tulemusena ja vastusena turu nõudlusele. Seega on riive ettevõtlusvabadusele koosmõjus õiguspärase ootusega võrdlemisi väheintensiivne, kuna seadusandja ei mõjuta ebasoodsalt ettevõtlusvabaduse tuumikusse kuuluvaid õigusi. Samadel põhjustel on väheintensiivne ka õiguspärase ootuse ja omandipõhiõiguse riive.

Riive kaalukust vähendab seegi, et ka seni kehtiva regulatsiooni kohaselt on kindlustusvõtjal õigus öelda pensionileping üles selleks, et vahetada kindlustusandjat (KoPS § 52²). See vähendab kindlustusandja kindlust selles, et kord sõlmitud pensionilepingut täidetakse kas kindlustusvõtja elu lõpuni või lepingus toodud kindla tähtajani. Samuti on tegemist rakendussättega, mis on ajaliselt piiratud ning kindlustusandjal tuleb teha siduv ühekordne otsus kindlustuslepingu jätkamise või sellest väljumise kohta kindlaks tähtajaks. Riivet vähendavad ka võimalus kindlustustegevus lõpetada ning anda kehtivate kindlustusmaksete tasumise kohustus üle riigile ning kindlustusandja kohustuse kaotamine kasumi jaotamiseks.

²⁸ OECD 2016. a aruanne „Life Annuity Products and Their Guarantees“, lk 64-65 ja 97. Kättesaadav: https://read.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/life-annuity-products-and-their-guarantees_9789264265318-en#page67.

²⁹ RKÜKo 3-4-1-2-13, p 112.

³⁰ RKÜKo 3-4-1-2-13, p 105.

Riiveid saab nende eesmärgi arvestades kahtlemata pidada sobivateks, kuna nad soodustavad oma eesmärkide saavutamist ning vajalikeks, kuna puuduvad muud sama efektiivsed, ent kindlustusandja õigusi vähem riivavad meetmed. Kaaludes riive eesmärgi ja teisest küljest selle suhteliselt vähest intensiivsust kindlustusandja põhiõigustele, asume seisukohale, et riive on mõeldukas ning kooskõlas põhiseadusest tulenevate piiridega. Kindlustuslepingute sõlmimine on võimalik ka edaspidi ning senisest suuremal määral vaba turu tingimustega ehk ettevõtlusega tegelemiseks ei ole jätkuvalt piiranguid, kui kindlustusandja poolt pakutav teenus leiab vabaturu tingimustes tarbijaid.

5. Pensionireform ei riiva ebaproportsionaalselt inimväärikuse ja sotsiaaliigi aluspõhimõtteid

Vabariigi President leiab, et "Kogumispensionide seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus (kohustusliku pensionisüsteemi reform)" riivab ebaproportsionaalselt PS § 10 ja § 28 lõikest 2 tulenevaid inimväärikuse ja sotsiaaliigi aluspõhimõtteid.

Leiame, et Vabariigi Presidendi taotlus on selles osas rajatud põhimõtteliselt ebaõigetele alustele. Käesoleva arvamuse koostamisel uuritud Riigikohtu praktikast ei nähtunud, et Riigikohus oleks PS § 10 ja § 28 lg 2 koosmõjust tuletanud tõrjepõhiõiguse, mille riive kontroll alluks PS § 11 alusel rakendatavale tõrjepõhiõiguse riive proportsionaalsuse testile.

Riigikohus on PS § 28 lg-le 2 ja §-le 10 viidates tunnustanud inimväärikuse ja sotsiaaliigi aluspõhimõtteid kui põhiseaduse aluspõhimõtteid.³¹ Vastuolu nende põhimõtetega saab meie arvates väljenduda ennekõike selles, et riik ei täida kohaselt põhiõiguste kandja PS § 28 lg-st 2 tulenevat nõuet riigi vastu või et riik piirab ebaproportsionaalselt mõnd tõrjepõhiõigust.

Vabariigi Presidendi taotluse punktis 5 ei sisaldu ühtegi tõendatud faktiväidet, mis kinnitaks reformi vastuolu PS § 28 lg-ga 2 või mõne tõrjepõhiõigusega. Väiteid, et pensionisüsteemi suutlikkus „väheneb oluliselt tervikuna“ ja et reform „viib kogu süsteemi tasakaalust välja“, samuti et riik võtab reformiga mõistliku väljavaate isikute toimetulekule vanaduspõlves, ei ole Vabariigi Presidendi taotluses konkreetsete faktidega põhjendatud.

Kuna seadusandjal on PS § 28 lg 2 kaitsealasse langevate sotsiaalsete riskide maandamiseks sobivate meetmete valikul avar otsustusruum, võib seadusandja otsustada rangelt kohustusliku kogumispensioni süsteemi ümber kujundada ning anda isikule suurema vabaduse ja samas ka vastutuse kogutud pensionivarade käsutamisel ning pensioniks investeerimisel.

6. Pensionireform ei riku PS preambulist tulenevat põlvkondade vahelise kokkulepe põhimõtet, tuues kaasa järgnevale põlvedele ülemäärase maksukoormuse

Vabariigi President leiab, et pensionireform paneb paratamatult tulevastele põlvkondadele ebamõistlikult suured rahalised kohustused seonduvalt riigi poolt PS § 28 lõikest 2 tuleneva põhiõiguse tagamisega või alternatiivselt asetab tulevased pensionärid senisest suuremasse vaesusriski. Seetõttu järeldab Vabariigi President, et pensionireform on vastuolus PS preambulis sätestatud põlvkondade vahelise kokkuleppega, millega välistatakse tulevastele põlvkondadele ebamõistliku rahaliste kohustuste panemine riigi tuumikfunktsioonide täitmiseks.

Oleme seisukohal, et Vabariigi Presidendi poolt viidatud põlvkondade vahelist kokkulepet põhiseaduse preambulist ei tulene. Õiguskirjanduses on leitud, et preambuli neljandas reas nimetatud põhimõte rajada riik, mis on pandiks praegustele ja tulevastele põlvedele nende ühiskondlikus edus ja üldises kasus, tähendab õiglase õiguskorraga riigi loomist ning arendamist, kus toimivad inimväärikuse ning sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõtted.³² Kui tulevikus peakski tekkima vajadus riigi ülesannete täitmiseks suurendada maksusid või vähendada teisi hüvesid või riigi kulutusi, siis seadusandja on ka tulevikus pädev muutusi poliitikas ellu viima. Samuti jääb arusaamatuks, mida mõistab Vabariigi President „ülemäärase maksukoormuse“ all ning kuidas on seadusandja õigus maksude tõstmisel, kui selleks peaks vajadus tekkima, piiratud põhiseaduse preambuliga üldiselt või kitsamalt inimväärikuse ning sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõtetega.

³¹ RKPJKo 3-4-1-67-13, p 49.

³² Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. e., parand. ja täiend. vlj. Ü. Madise jt (toim.). Juura 2017, Preambul, komm 15 (R. Narits, H. Kalmo, L. Madise, H. Schneider).

Vabariigi President on paljasõnaliselt, so ilma sisuliste põhjendusteta, väitnud, et pensionireform ei taga riigi toimimiseks vajalikku riigieelarvelist keskkonda, ent eksinud ka selle mõiste sisustamisel. Riigieelarvelise keskkonna tagamise kohustus tähendab kohustust rajada keskkond, milles riigieelarveline tulu laekub plaanipäraselt.³³ Tulu plaanipärase laekumise kadumise või vähenemise oht ei ole pensionireformi kontekstis asjakohane ning ei too kaasa inimväärikuse, sotsiaalse ega demokraatliku õigusriigi põhimõtete rikkumist.

Mitte ainult on Vabariigi President oma järelused põhjendamata jätnud, ta on oma järeluseni jõudmises teinud väga mitu üksteisest sõltuvat oletust, mille juhtumise tõenäosust ei ole võimalik ennustada. Nimelt on Vabariigi President leidnud, et pensionireformi ainukesed kaks tulemit on 1) maksukoormuse üleliigne suurenemine; 2) pensionärid on suuremas vaesusriskis kui enne. Seega on Vabariigi President juba eos välistanud selle, et pensionireform saavutab ühe oma eesmärkidest suurendada isiku enda võimalusi ja vastutust pensioni kogumisel, mis omakorda toob kaasa pensionide suurenemise. Samuti on Vabariigi President välistanud, et olukorras, kus igal isikul on õigus loobuda pensionifondist, on loodud ehtsam turumajanduslik olukord, kus nõudlus ei ole seadusega fikseeritud. Nõudluse muutuvuse puhul on aga üheks loomulikuks tagajärjeks pakkumuse ehk pensionifondide täiendavad pingutused nõudluse rahuldamisel. Teisisõnu on tõenäoline, et pensionifondid hakkavad isikutele paremaid tingimusi pakkuma, et isikud kasutaksid nende teenuseid. Eeltoodust järeldame, et Vabariigi Presidendi järelused maksukoormuse võimaliku tõusu osas tulenevad sellest, et Vabariigi President ei usu, et isikud suudavad iseseisvalt, ilma riigi sunnita, koguda pensionipõlveks sääste. Seega on Vabariigi Presidendi etteheited maksukoormuse võimalikust tõusust suuresti maailmavaatelised ning tegemist ei ole põhiõigusliku küsimusega.

Pensionisüsteemi õigusliku regulatsiooni kaudu teostab riik sotsiaalpoliitikat, milline õigus kuulub põhiseaduse järgi seadusandlikule võimule. Milline regulatsioon on isikutele vanaduspõlves toimetulekuks vajalike vahendite kogumiseks otstarbekas ja jätkusuutlik, on seadusandja otsustada. Niisamuti on seadusandja otsustada, kuidas tasakaalustada omavahel pensioni kogumisega kaasnevaid riiveid ja isikute igapäevavajadusi ja niisamuti on Riigikogu ainupädev otsustama riigieelarvesse ning maksudesse puutuvaid küsimusi ning seadma riigi üldised arengusuunad.

Lähtudes eeltoodust palume jätta Vabariigi Presidendi taotluse rahuldamata.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Raivo Aeg
justiitsminister

Martin Helme
rahandusminister

/*Lisaadressaadid:
Riigikantselei

³³ RKPJKo 3-4-1-6-12, p 167.

Mariko Jõeorg-Jurtšenko 620 8207
Mariko.Joeorg-Jurtsenko@just.ee

Siiri Tõniste 611 3487
Siiri.Toniste@fin.ee