

Villu Kõve
Riigikohtu esimees
Riigikohus
kantselei@riigikohus.ee

23.03.2020

Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-20-3

Austatud Riigikohtu esimees

Esitame oma eriarvamuse Riigikogu rahanduskomisjoni, kõneks oleva eelnõu juhtivkomisjoni, enamuse seisukohtadele põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses nr 5-20-3 kogumispensionide seaduse („KoPS“) muutmises.

Riigikogu enamushääletuse tõttu ei ole meil ega meie mõttekaaslastel oma arvamus avaldamine praegu võimalik teisel kujul kui eriarvamusena juhtivkomisjoni seisukohale. Eeldame, et soovite sisustada õiguslikku vaidlust argumentatsiooniga parlamendi mõlemalt poolt ning avardada sotsiaalselt ja rahanduspoliitilist vaadet paragrahvidele, millele Vabariigi President viitab. Saame kinnitada, et meie pädevus neis valdkondades oli nii rahanduskomisjoni kui täiskogu väitluses domineeriv, ehkki ei kajastu Teile saadetavas juhtivkomisjoni enamuse vastuses. Me ei lepi menetlemisega ka viisil, millega pandi Riigikogus piirduma põhiseaduskomisjon, kellele seisukohad telliti lihtsalt advokaadilt. Me ei nõustu, et vaidlusalune seadus on põhiseaduspärane.

Sissejuhatuseks, kogu seaduseelnõu menetluse käigus ei esitatud ühtegi kaalukat eesmärki, mis õigustaks eelnõuga ette nähtud põhiseaduse riiveid. Seletuskirja väide, et „teise pensionisamba vabatahtlikuks muutmine suurendab inimeste vabadust ning parandab teadlikkust pensionisüsteemist“, on küüniliselt sisutühi ning ei ole selline legitiimne eesmärk, millele tuginedes oleks võimalik pidada põhjendatuks Eesti pensionisüsteemi alusloogika muutmist. Kuigi seaduse väidetav eesmärk on muu hulgas parandada inimeste teadlikkust pensionisüsteemist, ei ole selles seaduses ühtki sätet, mis puudutaks inimeste teavitamist. Sihipärast teavitust ja info jagamist inimese enda pensioniõiguste kohta ei asenda rahandusministri lootus, et „inimesed jälgivad seda ühiskondlikku debatti“ ja „küllap üritavad ennast enne kurssi viia“. Oleme seisukohal, et pensionisüsteemist teavitamist on võimalik korraldada praegusest kogumiskohustusest loobumise ja ilma sellise olukorra loomiseta, kus inimestele tehakse võimalikuks asjaarmastaja tasemel oma pensioniga riskeerimine.

Seaduseelnõu teine väidetav eesmärk, vabadus, saab tõenäolisemalt aktuaalseks hoopis sissetulekute vähenemise tulemusena pensionieas, mille leevendamiseks ongi kogumispension loodud. Seetõttu ei saa suurema vabaduse võimaldamine olla tõsiseltvõetav pensionisüsteemi ümberkorraldamise eesmärk. Osutame, et seaduseelnõu väljatöötamisel ja menetlemise käigus ei esitatud ühtegi analüüsi ega uuringut, mis tõendaks seaduseelnõu seletuskirjas esitatud väidet, et kogumissüsteemi probleemide hulka kuulub vähene konkurents ja haldurite ebapiisav pingutamine.

Pensionisüsteemis tehtavad muudatused omavad olulist mõju nii kogu Eesti elanikkonnale kui ka Eesti Vabariigi põhiseaduses sätestatud kohustusele tagada Eesti rahvuse ja riigi säilimine. Seetõttu peaksid sellise kaaluga seaduse muudatused olema läbi analüüsitud ja võimalikud mõjud hinnatud viisil, et muudatused oleksid kooskõlas nii põhiseaduse kui teiste seadustega ning oleksid suunatud

pensionäride toimetuleku probleemi lahendamisele nii lähemas kui kaugemas tulevikus, mitte ei tekitaks juurde uusi probleeme. Tuleb mõista, et Eesti pensionisüsteemi on üks tervik, mis koosneb riiklikust pensionist (nn I samm), kohustuslikust kogumispensionist (II samm) ning vabatahtlikust kogumispensionist (III samm), mille osad üksteist täiendavad, mitte ei asenda. Vaidlusaluse seaduse vastuvõtmisele ei eelnenud aga ühtegi seaduse vajadust põhjendavat analüüsi, mis toetaks kohustuslikkuse asendamist vabatahtlikkusega. Teisest pensionisambast raha väljavõtmise lubamisega saavutatakse pensionisüsteemi lõhkumise hinnaga vaid lühiajaline lisatulu riigieelarvesse, millele järgneb Eesti Panga analüüside järgi hinnatõus, aeglasem majanduskasv ja väiksemad pensionid ning seeläbi vaesusriski sattuvate pensionäride arvu oluline suurenemine.

Edasi vastame Vabariigi Presidendi esitatud punktide kaupa. Nõustume täielikult Vabariigi Presidendi sisuliste argumentide ja järeldustega kõigis kuues punktis. Rõhutame presidendi viidatud paragrahvide ja õiguspõhimõtete teatud aspekte ja avame nende tausta.

1. Põhiseadusest tulenev kohustus tagada kõikide inimeste toimetulek pensionieas ning selle seos inimväärkuse, sotsiaaliigi ja demokraatliku õigusriigi põhimõtetega ei ole ega saa olla põhiseaduses sõnastatud täpselt. Samas ei ole kehtiva õiguse ega tõega kooskõlas argumentatsioon, millele Riigikogu enamus oma seisukohta kujundades tugines.

Rahanduskomisjoni seisukohas väidetu, et eelkõige sätestab riikliku pensionikindlustuse seadus riigipoolse abi tingimused ja korra vanaduse, töövõimetuse ja toitjakaotuse korral ning et selles ettenähtuga on tagatud sotsiaalne põhiõigus, on eksitav pooltõde. Kogumispensionid loodi põhjusel, et jooksvalt rahastatav esimene samm ei taga rahuldavat elustandardit rahvastiku vananemise oludes ning mitte ühegi erakonna ega parlamendikoosseisu arvates pole teine samm midagi boonuseda või "tagatud sissetulekule täiendav sissetulek". Meie minimalistliku esimese samba piisavust pole väitnud ükski poliitik ning teine ja kolmas samm on olnud halvenevas demograafilises olukorras pensionisüsteemi hädavajalik osa, et tagada inimväärne toimetulek pensionäridele, kes on Euroopa Liidu suurima suhtelise vaesuse riskiga.

Eelnõu kaitsnud rahandusminister Martin Helme kinnitas rahanduskomisjonis korduvalt, et pension ja säästmine on inimese "enda asi", mis ei ole põhiseaduspärane. Samuti väitis ta, et esimese samba pension on 40 aasta pärast kolmandiku võrra suurem kui esimese ja teise samba oma kokku või et seaduse mõju on "usu küsimus". Sellised seisukohad ei vasta seaduse seletuskirja andmetele (tabelid 2. ja 4.), mille järgi isegi lühikeses vaates, mille sisse on jäänud suur majanduskriis ja tootlust piiranud regulatsioonid, pension on koos teise sambaga suurem kui üksnes esimese samba pension. Tähelepanuväärne on, et seaduseelnõu seletuskiri tervikuna toetab rohkem seadusest loobumist kui vastuvõtmist, ehkki on kavandatud eelnõu poliitiliselt õigustama.

Riigikogu stenogrammist võib leida minister Martin Helme väiteid, et demograafia pole ennustatav (ei vasta tõele), et raha pensionisambas põleb (ei vasta tõele kriisidele vaatamata), et samm on riskantne nagu iga investering (ei vasta tõele, sest on Tagatisfondiga kaitstud). Pikad prognoosid pole mõttetu, nagu väitis rahandusminister nii komisjonis kui suures saalis, vaid vajalikud ühiskonna riskide hindamiseks ja maandamiseks, millele ka Vabariigi President oma seisukohas viitab.

Eksitav on ka rahandusministri Riigikogule esitatud väide, et teise samba vahendid võetakse esimesest sambast pensione saavate pensionäride arvelt, mistõttu on jooksvad pensionid teise samba tõttu madalamad. Tegelikult suurenes pensionikulu alates kogumispensionide kehtestamisest eelarvega võrreldes kiiremini ning esimesse sambasse lisati arvestuslikult raha, et esimese samba pension teisest sambasse eraldiste tegemise tõttu ei väheneks. Selle alus on pensioniindeks, mis võtab arvesse sotsiaalmaksu kogulaekumist, sh teise sambasse suunatavat osa, mis maandab nii hinnatõusu ja tööjõu riske, mida aga saab alati ümber hinnata ja on hinnatud ilma süsteemi lõhkumata.

Küll aga ei kompenseerita vaidlusaluse seaduse järgi teisest sambast lahkuja esimese samba pensioniõigusi tagantjärele ning need jäävad vastama 16%, mitte 20% sotsiaalmaksule. Tulemus on riigi tagantjärele taandumine oma vastutusest, isiklikud pettumused ja ühiskonna sotsiaalse ning majandusliku jätkusuutlikkuse oluline vähenemine rahvastiku vananemise olukorras.

Usume, et seadusloome protsessis parlamendi eksitamine konkreetsele otsusele kallutamise eesmärgil on põhiseadusevastane.

2. Vastuolu puhul PS §-st 12 tuleneva võrdsuspõhiõigusega on meie arvates võtmeküsimus selles, et kodanikud on teinud oma otsuse teise sambaga liituda või mitte liituda vastavalt seaduses sätestatud ning siin ei puutu asjasse rahanduskomisjoni esile toodud argument, et ebavõrdsed ei saa kohelda võrdselt. Seaduse muudatusega luuakse olukord, kus sarnases olukorras olevate isikute kohustusliku sotsiaalkaitse ulatus on erinev sõltuvalt minevikus tehtud, mitte tulevikus tehtavatest valikutest. Kahtlemata kaasneb vaidlusaluse seadusemuudatusega tagasiulatuvalt isikute põhjendamatult erinev kohtlemine ja ühetaolise maksustamise põhimõtte rikkumine.

Kuna seadusemuudatuse kohaselt on võimalik välja maksta kogu isiku teise sambasse kogunenud summa, siis saavad teise sambaga liitunud ja sealt väljuvad isikud riigilt sisuliselt kaks "maksukingitust": (1) saavad enda käsutusse riigi poolt sotsiaalmaksuna kogutud ning teise sambasse tasutud 4% arvelt kogunenud summa, mida tohib tegelikult kasutada ainult pensionikindlustuseks ja riiklikuks ravikindlustuseks (sotsiaalmaksuseaduse § 1) ning (2) sellelt summalt on jäänud tasumata sotsiaalmaks (kuna tavaolukorras kuuluks taoline tagantjärele palgalisa väljamakse maksustamisele sotsiaalmaksuga vastavalt sotsiaalmaksuseaduse §-le 2). Täiendav „maksukingitus“ tehakse ka seeläbi, et teise sambaga liitunud saavad võtta välja lisaks nn täiendava sissemaks ehk 4%, mida riik maksab lisaks üldisele 4%-le kuni kolmeaastast last kasvatavale vanemale, vanema abikaasale, eestkostjale või hoolduspere vanemale. II pensionisambaga mitteliitunud inimestele võrreldavaid makseid ega soodustusi ei plaanita.

Inimesed, kes on sotsiaalmaksu panustanud üksnes esimesse sambasse, ei saa mingi perioodi eest tagantjärele nõuda välja 4% suurusest sotsiaalmaksu osast kogunenud konkreetset rahasummat, seda isegi mitte pensionieas, rääkimata enne pensioniea saabumist. Seega koheldakse ühiskonnas kaht olulist isikutegruppi riigi rahalise toetuse mõttes alusetult väga erinevalt.

Rahanduskomisjoni enamuse seisukohas ei ole käsitletud ega põhjendatud küsimust, millisel alusel peetakse põhiseaduspäraseks inimestele teisest sambast nii sinna inimese enda makstud 2% osa kui ka riigi poolt lisatud 4% pealt kogunenud osa väljamaksmist. Selline kogu teise sambasse kogutud vahendite väljamaksmine ei ole kooskõlas sotsiaalmaksuseadusega ega võrdsuspõhiõigusega.

Samuti on sotsiaalmaksu sihtotstarbe selline tagasiulatuvalt muutmine vastuolus PS §-s 10 sätestatud õigusriigi põhimõttega. Sel puudub objektiivne õiguspärane eesmärk ning selle eesmärgi saavutamise vahendid ei ole asjakohased ega vajalikud. Ka eelnõu seletuskiri ei anna põhjendust, miks on reformi vaja rakendada tagasiulatuvalt. Veelgi enam, nii seletuskiri ise, aga ka Eesti Panga mõjuanalüüs näitavad, et ilma teise sambata on inimeste pension tulevikus oluliselt väiksem. Ei ole esitatud ka mitte ühtegi analüüsi, mis tõendaks vastupidist.

3. Juhime eraldi tähelepanu, et asjasse ei puutu siin oluliselt seaduse muutjate Riigikogule esitatud väide, et fondide likviidsus on piisav ja seda kontrollib Finantsinspeksioon. Samuti juhime tähelepanu, et fondihaldurite avatust selle probleemi tunnistamisel piirab põhjendatud kartus, et kriitika tekitab klientide kao, kuid väikses ringis on nad arusaadavalt ja avameelselt kriitilised.

Vara ulatusliku lahkumise võimaldamine süsteemist lööb tasakaalust välja finantsjuhtimise, sunnib peale teistsuguse likviidsuse, riskijuhtimise, investeringute pikkuse, kehtestab sisuliselt uue olukorra,

mis ei võimalda enam sellist investeringute tootlust, mida saab pakkuda kohustusliku pensionikindlustuse olukorras. Vastupidised väiteid ei vasta finantsjuhtimise alustele ning viimases menetlusetapis lisatud laenamise õigus ei lahenda probleemi lõplikult. Laen on fondile kulu ja selle õigust tuleks vaadelda kogumise kohustuslikkuse kaotamisest lahus. Laenuga ei saa kompenseerida eelnimetatud põhimõttelisi ja püsivaid muutusi fondi juhtimises, mis on tingitud kohustuslikkuse asendamisest vabatahtlikkusega.

Seadusemuudatus jätkaks fondist lahkujatega seotud kulude (nt osakute tagasiostmiseks võetud likviidsuslaenu kulu, suurema likviidsuspuhvri hoidmise kulu või fondide tasude tõus seoses mahtude vähenemisega) kandmise fondi jääjate kanda. Nii ei sõltuks fondi varade väärtus ainult finantsturgude ja majanduse arengust, vaid ka teiste osakuomanike käitumisest, riivates sellise riski tekkimisega osakuomaniku omandipõhiõigust. Osutame, et tegemist ei ole fondide vahetamise, inimeste loomuliku liitumise ja lahkumise mõjuga, mida oponentid väidavad, vaid osaliste lahkumisega süsteemist, mis pole prognoositav ja kompenseeritav ega konkurentsi tulem.

Fondi riskiprofiilile vastav tootlus on osakuomanike põhjendatud ootus, mis määrab olulisel määral enam kui 40-aastase kogumisperioodi vältel saavutatava kogutootluse, millest omakorda sõltub osakuomaniku pensioni suurus pensionile jäämisel.

Juhime ka tähelepanu, et lühiajalise kogumise ja kriisidest vahetult mõjutatud näited fondide tootlusele on eksitavad, sest pensionisüsteeme tuleb hinnata tööeaga võrreldava perioodi ning turgude pikaajalise tootluse põhjal. Pikaajaliselt ületab väärtipaberiturgude tootlus nii majanduskasvu kui palgatõusu, kuigi lühiajaliselt on erandeid. Samuti säilib vajadus riske piirkondlikult ning töö ja kapitali tootlikkuse vahel hajutada. Suurimat ühiskondlikku kriitikat põhjustanud Eesti fondide senine tulusus on olnud pärsitud algusaja investeerimispiirangutest, käivitamiskulust ja majanduskriisist, mille kohta on analüüs kättesaadav ka rahandusministeeriumi blogis (2018). Ka koroonakriis ei muuda neid põhitõdesid, ehkki laastab kõiki kolme pensionisammast.

Omandiõiguse juures ei ole viljakust väitel, nagu ei peaks see omand olema kasutamiseks piiratud põhiliselt pensionieaga. Süsteemi paindlikkuse parandamiseks on Riigikogule esitatud ettepanekud, mis pensioni eluaegsust ja piisavust ei muuda.

4. Lepingu sõlminud mõlemal poolel on õiguspärane ootus, et õigusloomega ei sekkuta lepingusse. Rõhutame, et poolte huvi pole siin vastuolus, sest kindlustusandjate poolt teenuse pakkumise ja osutamise lõpetamine kahjustab ka pensionikoguja ja -saaja huvi valida erinevate toodete ja pakkujate vahel ning saada kõrgemat ja eluaegset pensioni. Seadusemuudatused vähendavad konkurentsi, mille suurendamist samas eelnõu seletuskiri seaduse eesmärgina nimetab. Eluaegne pension on avaliku huvina kaalukam kui kodaniku huvi saada pension kätte enne pensioniiga või korruga, katmata üleelamisrisiki.

5. Juhime tähelepanu, et valitsust esindanud ja eelnõu põhjendanud rahandusministri vastus Vabariigi Presidendi tõstatatud küsimustele seoses pensionäride potentsiaalse vaesusriski sattumisega oli, et inimeste hakkamasaamine pensionieas on inimeste enda asi, et demograafilisi prognoose pole võimalik adekvaatselt teha, valeinformatsioon jms, mida kirjeldasime ülal 1. punktis. Sotsiaalriigi põhimõtte järgi peab just riik tagama, et pensionärid ei satu pensionieas vaesusriski ning pensionisüsteemis on teisel pensionisambas selle tagamiseks keskne roll.

6. Oleme siin Vabariigi Presidendist otsekohe semad. Vaidlusalune seadusemuudatus paneb tulevastele põlvkondadele ebamõistlikult suured rahalised kohustused kindlasti ja asetab tulevased pensionärid senisest suuremasse vaesusse, kui tulevikus tugineb enamuse pensionäride pension üksnes esimesele pensionisambale. Pole mingeid fakte, mis kinnitaksid, et pensionisäästu vähendamine ei vähendaks tuleviku pensione, et enamiku kodanike säästmiskalduvus oleks

inimväärseks pensionipõlveks piisav ja et nende investeerimisoskused vastaksid vananeva ühiskonna vajadustele. On faktid, et inimesed vanaduseks piisavalt ei säästa ja vaid väga vähesed tahavad ja suudavad opereerida finantsturgudel ise. Kohustusliku kogumispensioni tagasiulatuvalt vabatahtlikuks muutmine ei taga pensionivara piisavat kogumist päris kindlasti.

Lugupidamisega

Riigikogu rahanduskomisjoni liikmed

Maris Lauri /allkirjastatud digitaalselt/

Jürgen Ligi /allkirjastatud digitaalselt/

Riina Sikkut /allkirjastatud digitaalselt/

Andres Sutt /allkirjastatud digitaalselt/

Aivar Sõerd /allkirjastatud digitaalselt/