



JUSTIITSMINISTEERIUM



RAHANDUSMINISTEERIUM

Riigikohus  
info@riigikohus.ee

Teie 30.04.2020  
Meie 15.05.2020 nr 10-3/1995

### Täiendavad seisukohad põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-20-3

Vabariigi President esitas Riigikohtule taotluse tunnistada Riigikogus 11.03.2020 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. Vabariigi Valitsus ja justiitsminister esitasid oma seisukoha 27.04.2020. Samuti esitas oma seisukoha õiguskantsler. Me ei nõustu õiguskantsleri ega teiste menetlusosaliste arvamustega osas, milles väidetakse, et kohustusliku kogumispensioni reform on vastuolus põhiseadusega.

#### 1. Võrdsuspõhiõiguse rikkumist ei esine

Õiguskantsler asub oma 27.04.2020 seisukohas arvamusele, et kuna KoPS § 43<sup>1</sup> võimaldab kohustusliku kogumispensioniga liitunud inimestel võtta kogutud raha, sealhulgas riigi eraldatud sotsiaalmaksu osa enne pensioniea saabumist pensioniskeemist välja ning kasutada seda omal äranägemisel, ning samasugune õigus puudub kohustusliku kogumispensioniga mitteliitunud inimestel, rikub KoPS § 43<sup>1</sup> PS §-s 2 sätestatud võrdsuspõhiõigust.

Esiteks leiame, et õiguskantsleri analüüs põhineb vääratel alustel. Õiguskantsler lähtub oma analüüsis PS § 11 kohasest proportsionaalsuse testist, ehkki Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi järjepidevas praktikas on omaks võetud *mõistliku ja asjakohase põhjenduse* standard. Mõistliku põhjenduse standardi kohaselt on isikute või isikute gruppide erinev kohtlemine seadusloomes lubatud, kui selleks esineb mõistlik ja asjakohane põhjus.<sup>1</sup> Tunnistades seadusandja avarat otsustusruumi, on ebavõrdne kohtlemine meelevaldne siis, kui see on ilmselgelt asjakohatu.<sup>2</sup> Seega on seadusandja diskretsiooniõigus isikute gruppide ebavõrdsel kohtlemisel laiem, kui tema õigus sekkuda tõrjepõhiõigustega kaitstud õigushüvedesse (nt omand, ettevõtlusvabadus jne). Õiguskantsleri seisukohast ei nähtu põhjendusi, millest võiks järeldada, et eelviidatud isikute gruppide erinev kohtlemine on meelevaldne ning meie 27.04.2020 seisukoha p-s 2 käsitletud olulisi erinevusi isikute gruppide olemasolevas õiguslikus olukorras sisuliselt ei käsitleta.

Teiseks, õiguskantsler on püüdnud esimese ja teise samba pensionikogujate õigusliku olukorda hägustada ja neid sellisel moel samastada.<sup>3</sup> Õiguskantsler leiab, tuginedes EIK lahendile asjas Andrejeva vs. Läti<sup>4</sup>, et nii esimesest kui teisest sambast tekkivate õiguste iseloomu määramisel ei ole oluline, kas õigus hüvitisele tekib sissemaksete tegemise või mittetegemise kaudu ning kõik need kuuluvad Euroopa Inimõiguste Konventsiooni lisaprotokoll 1 art 1 kaitsealasse.

Meie hinnangul ei ole viide EIK lahendile asjas Andrejeva vs. Läti asjakohane. Viidatud asjas lahendas EIK hoopis teise iseloomuga vaidlust, nimelt, et kas Läti oli riikliku pensioni määramisel õigustatud mitte arvestama Andrejeva poolt enne Läti Vabariigi iseseisvumist Nõukogude Liidu kodanikuna

<sup>1</sup> RKPJKo 3-4-1-14-07, p 13.

<sup>2</sup> RPKJKo 3-4-1-52-03, p 37.

<sup>3</sup> Vt õiguskantsleri 27.04.2020 seisukoha punkt 67

<sup>4</sup> EIKo 55707/00, Andrejeva vs Läti, p 76

väljateenitud tööstaazi<sup>5</sup> ja leidis, et see rikuks lisaprotokoll 1 art 1 sätestatud omandipõhivabadust. Seega oli Andrejeva asjas küsimus selles, et kas põhiolemuselt ühesuguste õiguste puhul võib teatud isikuid kohelda teistest sedavõrd erineval viisil, et see viiks sisuliselt nende õiguste minetuseni. EIK ei leidnud, ja ei saanudki lisaprotokoll 1 art 1 sätestatud põhiõiguse olemust arvestades leida, et isikuid kellel on riigi suhtes põhiolemuselt sarnased, ent üksikasjades sellegipoolest erinevad õigused, tuleb kohelda täpselt samamoodi. Mille poolest erinevad üksikasjades esimese ja teise pensionisamba kogujate õiguslikud positsioonid, ja mis lõppkokkuvõttes mõistlikult õigustavad nende isikute gruppide erinevat kohtlemist, oleme välja toonud 27.04.2020 seisukoha punktis 2 ning seda siinkohal ei korda.

Õiguskantsler toonitab oma seisukoha punktis 66 siiski ühte olulist erisust esimeses ja teises sambas pensionit koguvate isikute erinevas õiguslikus seisundis ning selleks on pärimine. Ehkki õiguskantsleri arvates muudab asjaolu, et sellisel juhul isik sureb ja seega ei saa õigusi ise kasutada, erisuse väheoluliseks, tuleb meie hinnangul seda siiski arvestada selle hindamisel, kuivõrd olemuslikult erinevad esimeses ja teises sambas pensionit koguvate isikute õigused siiski on. Pärimine ehk legaaltsessiooni üks vorme tähendab ühe isiku vara üleminekut ühelt isikult teisele surma korral (PärS § 1 lg 1). Sellist varalist positsiooni kehtiv seadus esimeses sambas pensionikogujale ette ei näe, mis lisaks muudele asjaoludele näitab, kuidas esimese samba pensionikoguja õiguslik positsioon ei ole samaväärne teise samba pensionikoguja omaga.

Õiguskantsleri poolt osundatud pärimise erisus näitab kujukalt ka seda, kuidas nn „sotsiaalmaksu sihtotstarve tagasiulatav muutmise“ ei ole mitte pensionireformi, vaid käesoleval ajal kehtiva kohustusliku kogumispensioni regulatsiooni paratamatu tagajärg. Kehtiva seaduse järgi kehtib reegel, et isiku töötasudelt makstava sotsiaalmaksu 4% suuruse osa eest omandatakse isikule pensionifondi osakuid ning seejärel kehtib nende osakute suhtes piiratud käsutusõigus. Isiku surma korral võivad pärijad nõuda nende osakute tervikuna tagasivõtmist (KoPS § 28 lg 2) ehk riigi poolt sissemakstud 4% sotsiaalmaksuosa võetakse juba kehtiva seaduse alusel pärijate poolt rahas välja, ilma et see oleks vähimalgi määral kooskõlas pensioniks vara kogumise eesmärkidega. Tegemist ei ole ka marginaalse erisusega, mis ei vääriks Riigikohtu tähelepanu sammaste erinevuste hindamisel, sest Rahandusministeeriumi andmetel on pärijatele rahas tehtud väljamaksete osakaal 2011-2019 igal aastal moodustanud 22-29% kõikidest teise samba väljamaksetest.<sup>6</sup> Selliste väljamaksete näol on tegemist rahaga, millel puudub seos isiku pensioniga ja vanadusega ning mis peaks kujutama endast mittesoovivat „sotsiaalmaksu optimeerimist“ isiku pärijate poolt, nagu õiguskantsler seda oma 27.04.2020 seisukoha punktis 74 nimetab.<sup>7</sup> Asjaolu, et selles ei ole siiani probleemi nähtud, kinnitabki meie hinnangul seda, et kõik asjaosalised, sealhulgas õiguskantsler, on mõistnud põhimõttelisi erisusi esimese ja teise samba pensionikogujate suhtes rakendatavas õiguslikus režiimis ning ei ole nende erinevas kohtlemises näinud põhiseaduslikku probleemi.

## **2. Valitsemistasude määrade tõus ei muuda isikutele fondidest raha väljavõtmise õiguse andmist fondidesse jääjate omandipõhiõigust rikkuvaks seadusemuudatuseks**

Õiguskantsleri 24.04.2020 arvamusel on lisaks nn „fondijooksu“ ohule põhjendatud II pensionisambasse jääjate omandipõhiõiguse ebaproportsionaalsust viitega eelnõu seletuskirja osale, milles on märgitud, et raha väljavõtmine tähendab pensionifondide mahtude kasvu pidurdumist või vähenemist ning selle tulemusena valitsemistasu määr tõuseb võrreldes praeguse olukorra jätkumisega (seletuskirja lk 102).

Õiguskantsler ei ole õigesti hinnanud valitsemistasu määrade tõusu mõju ja selle ulatust ning on sellest tulenevalt omistanud sellele asjaolule liiga suure kaalukuse. Asjaolu, et valitsemistasu määrad võivad tõusta, ei muuda isikutele fondidest raha väljavõtmise õiguse andmist fondidesse jääjate omandipõhiõigust rikkuvaks seadusemuudatuseks.

Nimelt on seletuskirja kõnealusel osas analüüsitud seda, milline on reformi mõju täna tegutsevate fondide valitsemistasude määradele lühiajalisel. Seletuskirja vastavas osas on silmas peetud

<sup>5</sup> EIKo 55707/00, Andrejeva vs Läti, p 3

<sup>6</sup> Rahandusministeeriumi andmed 13.05.2020 seisuga

<sup>7</sup> Sotsiaalmaksu optimeerimine on siiski ebakohane hinnang, sest maksukoormust saab optimeerida siiski maksumaksja. Ei esimese ega teise samba pensionikoguja, ega nende pärijad, ei ole sotsiaalmaksukohustuslane, vaid erijuhtumeid arvestamata on selleks eeskätt on tööandjad, kelle õigusi ja kohustusi vaidlusalune reform kuidagi ei puuduta.

lühiajalist mõju mahu muutuses. Tiheneva konkurentsi tingimustes võivad prospektis toodud valitsemistasud langeda ja seega langevad ka mahuga korrigeeritud tasud. Samuti võib eeldada, et pikaajaliselt fondide mahud siiski taastuvad ja sellest tulenevalt langevad ka valitsemistasude määrad. See tähendab, et lühiajaliselt võib mõnel aastal olla tasu mõnevõrra kõrgem võrreldes praeguste tasemetega, kuid tänasest kõrgemate valitsemistasude määrade püsimine ei kesta nii kaua, et see avaldaks kaalukat mõju kohustusliku kogumispensioni süsteemi jääjate pensionivarade tootlusele.

Rahandusministeeriumi andmetel on hetkel keskmine valitsemistasu 0,61%, järgmisel aastal tõenäoliselt 0,59% või selle lähedal. Võimalust, et need määrad tõuseks seletuskirjas märgitud maksimummäära ehk 1,14%-ni, peame vähetõenäoliseks. Tõenäolisem on valitsemistasude määrade tõus 0,1%-0,15%. Isegi kui 0,1% tõusule ei järgneks valitsemistasu määra langust järgmise 40 aasta jooksul, oleks valitsemistasu tõusu mõju kogutavale varale pensionile minnes ca miinus 2-3%. Kuid nagu öeldud, ei ole valitsemistasude määrade tõusu pikaajaline püsimine tõenäoline. Tõenäoline on, et konkurentsi ja fondide mahtude suurenemise tagajärjel need taas vähenevad.

Seega on õiguskantsler omistanud ebaõige kaalukuse lisaks nn „fondijooksu“ ohule ka valitsemistasude määrade tõusu riskile.

### **3. Kindlustusandjate tehnilise kasumi jaotamise kohustuse kaotamine ei ole põhiseadusega vastuolus**

Õiguskantsler väidab, et pensionilepinguid puudutavas osas muudab reformi põhiseadusevastaseks ka asjaolu, et seadusandja kaotab kindlustusandja kohustuse jaotada kindlustusvõtjatele osa kindlustusandja tehnilisest kasumist.

Õiguskantsleri arvamus kõnealusele muudatusele suure kaalukuse omistamisel ei põhine arvamisel, mis sellise suure kaalukuse omistamist õigustaksid. Muudatuse mõju kindlustusvõtjate omandipõhiõigusele ei saa olemasolevate andmete põhjal lugeda märkimisväärseks.

Seletuskirja (lk 63) kohaselt on aastatel 2009–2018 II sambas pensionilepingute alusel kokku välja makstud umbes 16 miljonit eurot umbes 8 000 inimesele. Kasumit on jaotatud samal perioodil kokku ligikaudu 200 tuhande euro suuruses summas. Seega on 10 aasta jooksul jaotatud kasumit keskmiselt 20 000 eurot aastas. Sellise statistika järgi ei saa kasumi jaotamise kohustuse kaotamisel eelduslikult olla ka reformile järgnevatel aastatel märkimisväärset mõju nende isikute õigustele, kes ei soovi oma pensionilepinguid lõpetada.

### **4. Õiguskantsleri arvamus ei põhine veenvatel tõenditel reformi väidetava negatiivse mõju kohta**

Õiguskantsler märgib, et KoPS muutmise seaduse mõjud avalduvad suures osas aastate ja aastakümnete pärast ning seetõttu tuleb selles põhiseadusvaidluses tavalult palju tugineda prognoosidele ning hinnangutele.

Samas ei nähtu õiguskantsleri arvamusel viiteid sellistele prognoosidele ja hinnangutele, mis kinnitaks, et väidetavad pensionisüsteemi reformi negatiivsed mõjud on kindlad või vähemalt väga tõenäolised. Veenvate prognooside ja hinnangute puudumise olukorras ei ole võimalik väita, et proportsionaalsuse testi mõõdukuse tasandile on võimalik kaalumiseks asetada neid asjaolusid, millega õiguskantsler on põhjendanud väga intensiivset kohustusliku kogumispensioni süsteemi jääjate õiguste riivet.

Lugupidamisega

*(allkirjastatud digitaalselt)*

Raivo Aeg  
justiitsminister

Martin Helme  
rahandusminister

Teadmiseks:  
Rigikantselei

Siiri Tõniste 611 3487  
Siiri.toniste@fin.ee

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