



VABARIIGI PRESIDENT

OTSUS

Nr 551

Kadriorus 7. veebruaril 2020

„Kogumispensionide seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (kohustusliku kogumispensioni reform)“
väljakuulutamata jätmine

Jätan Riigikogus 29. jaanuaril 2020 vastu võetud "Kogumispensionide seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (kohustusliku kogumispensioni reform)“ välja kuulutamata, kuna see ei ole vastavuses Eesti Vabariigi põhiseadusega.

Lähtudes demokraatia põhimõttest on Riigikogus koalitsiooni moodustanud erakondadel õigus ellu viia valijate toetuse saanud programmi ja muuta selleks kehtivat õigust. Seejuures on sotsiaalpoliitika kujundamisel Riigikogu otsustusruum avar.

Eesti Vabariigi põhiseadus (PS) ei sätesta, kuidas peab riik pensionisüsteemi kujundama, kuid riigil lasub PS §-st 14 ja §-i 28 lõikest 2 tulenevalt oluline kohustus tagada kõikide inimeste toimetulek pensionieas. Seda nõuab ka PS § 10, mille kohaselt meie riigikorralduse raames kehtestatavad lahendused peavad vastama inimväärikuse ning sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõtetele. Vabariigi President ei ole ühegi seaduse poolt ega vastu, küll aga on Vabariigi Presidendi ülesanne hoida Eesti Vabariigi õigusruum põhiseaduse vaos.

Lähtudes eeltoodust leian, et nimetatud seadus on vastuolus PS preambulis sisalduva aluspõhimõtte ja PS §-dega 10, 12, 14, 28 lg 2, 31 ja 32 järgmistel põhjustel:

1. Riik on PS § 28 lõikes 2 sätestatud isikute põhiõiguse tagamiseks loonud pensionisüsteemi, mis koosneb riiklikust pensionist, kohustuslikust kogumispensionist ning täiendavast kogumispensionist. Kehtiva pensionisüsteemi osad täiendavad, kuid ei asenda üksteist.

Eesti Pank on 2019 koostanud "Pensionisüsteemi muudatuste analüüsi"¹ kokkuvõttes leidnud, et pensionisüsteemi erinevad osad aitavad vähendada eri tüüpi riske ja saavutada erinevaid eesmäärke. Samuti on Eesti Pank mainitud analüüsis viidanud sellele, et kohustusliku kogumispensioni süsteem aitab suurendada riikliku pensionikindlustuse jätkusuutlikkust.

Seadusandja on seega ette näinud, et pärast kohustusliku kogumispensioni süsteemi lõplikku väljakujunemist moodustavad eelkõige riiklik pension ja kohustuslik kogumispension pensionisüsteemi, mis tagab pensioniealistele isikutele PS § 28 lõikes 2 sätestatud põhiõiguste ja vabaduste realiseerimise. Kehtiv pensionisüsteem on keskseks õiguslikuks instrumendiks, millega riik täidab antud asjaoludel PS §-s 14 sätestatud kohustust tagada isikute õigusi ja vabadusi.

Senine kohustusliku kogumispensioni süsteem on kehtinud üle 17 aasta ja käesolevaks ajaks on märkimisväärne hulk Eesti inimesi (üle 740 000 inimese)² sellega liitunud. Nendel isikutel on PS §-st 10 tulenev õiguspärane ootus, et senine pensionisüsteem jääb põhilises osas püsima seni, kuni nad seda vajavad. Põhiseaduse mõtte kohaselt on Eestis õiguse üldpõhimõtteks õiguspärase ootuse põhimõte. Selle printsiibi kohaselt on igaühel õigus tegutseda mõistlikus ootuses, et rakendatav seadus jääb kehtima. Igaüks peab saama temale seadusega antud õigusi ja vabadusi kasutada vähemalt seaduses sätestatud tähtaja jooksul. Seaduses tehtav muudatus ei tohi olla õiguse subjektide suhtes sõnamurdlik.³

Isikute õigus pensionisüsteemi kaudu pensioni saamisele on kaitstud ka PS §-is 32 sätestatud omandipõhiõigusega. „Kogumispensionide seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (kohustusliku kogumispensioni reform)“ § 1 punkti 67 kohaselt täiendatakse „Kogumispensionide seadust“ (KoPS) §-ga 43¹. Sellega antakse isikule, kellel ei ole veel õigust kohustuslikule kogumispensionile, õigus nõuda kõigi osakute tagasivõtmist ja kõigil investeerimiskontodel oleva raha väljamaksmist. Mainitud raha on antud isikute vabasse kasutusse. Sisuliselt tähendab see, et pärast „Kogumispensionide seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (kohustusliku kogumispensioni reform)“ jõustumist ei ole kohustusliku kogumispensioni kogumine enam kohustuslik ning senine pensionisüsteem tervikuna lakkab eesmärgipäraselt toimimast.

Vastuvõetud seaduses sätestatud viisil tagasiulatuvalt kohustusliku kogumispensioni vabatahtlikustamist ja kogutud või kogutavate pensionivahendite kasutamise kohustuslikust sihtotstarbest loobumise võimaluse andmist ning selle kaudu pensionisüsteemi olulist muutmist ei saa pidada õigustatuks (proportsionaalseks) viisiks inimestele pensioni kogumisel

¹ <https://www.eestipank.ee/press/eesti-pangas-valmis-pensionimuudatuste-mojuanaluusi-detailsem-selgitus-01112019>

² <https://www.pensionikeskus.ee/statistika/ii-sammas/kogumispensioni-fondide-vahetus>

³ RKPJKo 30.09.1994 otsus nr III-4/A-5/94

suurema valikuvabaduse andmisel ja täiendavate võimaluste loomisel oma pensionivara investeerimisel. See põhjustab PS §-i 28 lõikest 2 ja PS §-st 32 tulenevate inimeste põhiõiguste riive ebaproportsionaalses mahus.

2. "Kogumispensionide seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (kohustusliku kogumispensioni reform)" § 1 punkti 67 kohaselt täiendatakse KoPS-i §-ga 43¹, millega antakse isikutele, kellel ei ole veel õigust kohustuslikule kogumispensionile, õigus nõuda kõigi osakute tagasivõtmist ja kõigil pensioni investeerimiskontodel oleva raha väljamaksmist seaduses sätestatud tingimustel. Nimetatud sättega antakse kohustusliku kogumispensioni süsteemiga liitunutele võimalus tagasiulatuvalt kaks korda välja võtta enne kohustusliku kogumispensioni saamise õiguse tekkimist kohustusliku pensionifondi kaudu kogutud pensionivara, sealhulgas riigi poolt isikute töötasudelt tasutud sotsiaalmaksu arvelt eraldatud sotsiaalmaksu osa (4%) ning kasutada seda omal äranägemisel.

Sotsiaalmaks on „Sotsiaalmaksuseaduse“ § 1 kohaselt pensionikindlustuseks ja riiklikuks ravikindlustuseks vajaliku tulu saamiseks maksumaksjale pandud rahaline kohustis. Samas annab vaatlusalune säte kohustusliku kogumispensioni süsteemiga liitunud isikutele õiguse ise tagasiulatuvalt otsustada, milline saab olema nende töötasudelt tasutud 4% suuruse sotsiaalmaksu osa sihtotstarve sõltuvalt sellest, kuidas raha väljavõtavad isikud seda edaspidi kasutama hakkavad.

Kohustusliku kogumispensioniga mitteliitunud isikutel sellist otsustusõigust ei teki. Nende töötasudelt makstud sotsiaalmaksu sihtotstarve ei muutu. Kohustusliku pensionisüsteemiga liitumine või mitteliitumine võib küll anda õigustuse isikute erinevaks kohtlemiseks pensionikindlustuse regulatsiooni osas, kuid seda ei saa laiendada sotsiaalmaksusoodustuste kehtestamisele.

Seetõttu leian, et „Kogumispensionide seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadusega (kohustusliku kogumispensioni reform)" osadele isikutele antav võimalus tagasiulatuvalt välja võtta lisaks oma töötasudelt makstud 2%-le ka riigi poolt makstud 4% sotsiaalmaksu osa ja seda vabalt kasutada on vastuolus PS §-st 12 tuleneva võrdsuspõhiõigusega. Sellega kaasneb tagasiulatuvalt ja põhjendamatult nende isikute erinev kohtlemine ja ühetaolise maksustamise põhimõtte rikkumine. Mainitud põhjustel on sotsiaalmaksu sihtotstarbe tagasiulatuvalt muutmine vastuolus PS §-s 10 sätestatud õigusriigi põhimõttega.

3. Käesoleva otsuse punktis 2 käsitletud sätte (KoPS § 43¹) põhimõttelise muutmisega tagasiulatuvalt loob riik 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. Kuigi osakute vahetamise võimaluse tõttu oli konkreetsest pensionifondist lahkumine võimalik ka seni kehtiva seaduse alusel, ei saanud sellisest liikumisest tulenevat mõju siiski pidada oluliseks osakute väärtusele,

kuivõrd vahetamise tehinguid ei ole olnud sama palju kui olukorras, kus tekib võimalus raha kohustuslikust pensionifondist välja võtta. Sellele olulisele riskile viitab ka Eesti Pank „Pensionisüsteemi muudatuste mõjuanalüüsis 2019“⁴

Antud asjaoludel pensionifondidest lahkumisega seotud kulude panemine pensionifondidesse jääjatele paneb neile täiendava olulise ja ebaproportsionaalse varalise kohustuse, mis omakorda avaldab negatiivset mõju pensionifondi osakute väärtusele.

Kirjeldatud asjaoludel seadusemuudatusega pensionifondi osakute väärtuse olulise vähenemise riski loomine ja pensionifondidesse jäävatele osakuomanikele fondidest lahkumise kulude panemine riivab ebaproportsionaalselt senistesse pensionifondidesse jäävate osakuomanike PS §-st 32 tulenevat omandipõhiõigust. Mainitud riski suurendab ebaproportsionaalselt seadusandja meelemuutus, kuivõrd kohustusliku kogumispensioni süsteemi aluspõhimõtteid muudetakse tagasiulatuvalt ja oluliselt.

Vaatlusalune regulatsioon on vastuolus ka PS §-s 10 sätestatud sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõttest tuleneva õiguskindluse ja õiguspärase ootuse põhimõtetega, kuivõrd riik halvendab kohustusliku kogumispensioni süsteemi jääjate väljavaateid vanaduspensionile.

4. „Kogumispensionide seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (kohustusliku kogumispensioni reform)“ § 1 p 120 kohaselt täiendatakse KoPS §-ga 72⁴, millega antakse kindlustusvõtjale õigus enne 01.01.2021 sõlmitud pensionileping üles öelda, esitades kindlustusandjale hiljemalt 31.03.2021 ülesütlemise avalduse. Raha pensionilepingu tagastusväärtuses saaks pensionilepingu üles öelnud isik kätte hiljemalt 30.09.2021. Kindlustusandja saab omalt poolt võimaluse loobuda kehtima jäänud pensionilepingute teenindamisest, teatades sellest hiljemalt 31.05.2021 Rahandusministeeriumile. Sellisel juhul jätkab kindlustusvõtjale maksete tegemist riik Sotsiaalkindlustusameti kaudu.

Vaatlusalust regulatsiooni on põhjendatud isikute (pensionikogujate ja pensionilepingu sõlminud isikute) võrdse kohtlemise vajadusega, mida ei saa pidada sobivaks põhjenduseks kindlustusandjate ettevõtlusvabaduse piiramise õigustamisel, kuivõrd pensionikogujaid ei ole õige võrrelda inimestega, kes on juba pensionilepingu sõlminud. Isegi kui mingil põhjusel oleks võimalik nende kahe kategooria võrdset kohtlemist pidada vaatlusalusesse regulatsiooni sobivaks ja proportsionaalseks eesmärgiks kindlustusandjate ettevõtlusvabaduse riivamisel, siis kohustusliku kogumispensioni süsteemiga liitunud kindlustusvõtja huvi kogutud raha väljavõtmise vastu ei kaalu üles

⁴ <https://www.eestipank.ee/press/eesti-pangas-valmis-pensionimuudatuste-mojuanaluuksi-detailsem-selgitus-01112019>

nende kindlustusvõtjate õiguspärasest ootuse süsteemi stabiilsuse ja jätkusuutlikkuse suhtes, kes ei soovi oma pensionilepingut üles öelda.

Nimetatud säte riivab ebaproportsionaalselt kohustusliku kogumispensioniga liitunud ja pensionilepingu sõlminud inimeste (kindlustusvõtjate) PS §-st 10 tulenevat õiguspärase ootuse ja PS §-st 32 tulenevat omandipõhiõigust saada eluaegse pensionilepingu alusel jätkuvalt pensioni. Samadel põhjustel riivab vaatlusalune regulatsioon ebaproportsionaalselt ka kindlustusandjate PS §-st 31 tulenevat ettevõtlusvabadust koostoimes PS õiguskindluse põhimõttega (PS § 10).

Regulatsioon, mis annab õiguse öelda üles eluaegseid annuiteetlepinguid, on asjasse puutuvatele isikutele kahtlemata üllatuslik, kuivõrd eluaegne pensionileping on oma olemuselt tähtajaline (s.h kuni surmani kestev) leping. Sellise lepingu sõlminud mõlemal poolel on õiguspärane ootus, et õigusloomega ei sekkuta juba välja kujunenud lepingulisse suhtesse. Sellise muudatuse mõju võib olla väga intensiivne. Kindlustusandjad võivad olla sunnitud vastava teenuse pakkumise üldse lõpetama ja tekkida võib olukord, kus kindlustusandja on sunnitud loobuma teenuse osutamisest, kuna lepinguga võetud kohustusi ei ole võimalik muutunud olukorras täita või jätkamisega kaasneks kas suur kahju või maksejõuetus. Kuna vaatlusalune säte näeb ette pensionilepingute täitmise ülemineku võimaluse riigile, ei eita ka Riigikogu sellise riski võimalikkust.

Võimalus raha välja võtta ei tasakaalusta kindlustusvõtjate ja kindlustusandjate eelmainitud põhiõiguste ja -vabaduste ebaproportsionaalset riivet, kui inimene on sõlminud eluaegse pensionilepingu, millega on kindlustatud ka üleelamisrisk.

5. Kehtiva pensionisüsteemi peamiseks eesmärgiks on sihtotstarbeliselt koguda kohustuslikesse pensionifondidesse isikute vara eesmärgiga vähendada edaspidi nende vaesusriski sattumist. Seejuures tuleb arvestades ka demograafilisi prognoose, mille kohaselt Eestis pensionäride arv tulevikus suureneb ja tööealiste isikute arv väheneb.

Kohustuslikest pensionifondidest tagasiulatuvalt sinna kogutud vahendite väljavõtmise ja nende vaba kasutamise võimaldamisega väheneb oluliselt tervikuna pensionisüsteemi suutlikkus täita talle pandud eesmärgid. Vastavatele asjaoludele on viidanud ka Eesti Pank "Pensionisüsteemi muudatuste mõjuanalüüsis 2019"⁵. Kehtiv pensionisüsteem on tervik ja selle ühe osa sellisel kujul kaotamine viib kogu süsteemi tasakaalust välja, mille tõenäoliseks tagajärjeks on vaesusriski sattuvate pensionäride arvu oluline suurenemine tulevikus.

Mainitud põhjusel rikub „Kogumispensionide seaduse ja sellega seonduvalt

⁵ <https://www.eestipank.ee/press/eesti-pangas-valmis-pensionimuudatuste-mojuanalüüsi-detailsem-selgitus-01112019>

teiste seaduste muutmise seadus (kohustusliku pensionisüsteemi reform)“
tervikuna PS §-st 10 ja § 28 lõikest 2 tulenevaid inimväärikuse ja sotsiaaliigi
aluspõhimõtteid.

6. Põhiseaduse preambulist tuleneb Eesti riigi kohustus kindlustada ja arendada riiki, mis on rajatud vabadusele, õiglusele ja õigusele, mis on pandiks praegustele ja tulevastele põlvedele nende ühiskondlikus edus ja üldises kasus. Sellise riigi toimimiseks on tarvilik tagada ka põlvkondadevaheline kokkulepe, millega välistatakse tulevastele põlvkondadele ebamõistlike rahaliste kohustuste panemine riigi tuumikfunktsioonide täitmiseks.

Kohustusliku kogumispensioni vabatahtlikustamine paneb paratamatult tulevastele põlvkondadele ebamõistlikult suured rahalised kohustused seondvalt riigi poolt PS § 28 lõikest 2 tuleneva põhiõiguse tagamisega või alternatiivselt asetab tulevased pensionärid senisest suuremasse vaesusriski. Kui kasvava elanikkonnaga ühiskonnas ei ole keeruline sõlmida ühiskondlikku kokkulepet, mille kohaselt järeltulev põlv tasub eelmise põlvkonna vanaduspensionid, siis kahaneva elanikkonnaga ühiskonnas sellise kokkuleppe sõlmimine ei pruugi objektiivsetel põhjustel enam võimalik olla.

Reaalselt eksisteerivates sotsiaalmajanduslikes ja demograafilistes tingimustes tuleb põlvkondade kokkulepet sisustada nii, et vähemalt osaliselt tuleb eelmisel põlvkonnal pensionivara ise koguda ja sellisel viisil ka osaleda oma pensionipõlve vaesusriski maandamisel.

Kohustusliku kogumispensioni tagasiulatuvalt vabatahtlikuks muutmine ei taga pensionivara kogumist piisava kindlusega, kuna vastav kohustus kaob. See rikub PS preambulis sätestatud ja sellest tulenevat põlvkondade vahelise kokkuleppe põhimõtet, sest kohustusliku kogumispensioni vabatahtlikustamise tõenäoliseks tagajärjeks on järeltuleva põlve ülemäärane maksukoormus.

7. Täiendavalt juhin Riigikogu tähelepanu sellele, et „Kogumispensionide seaduse ja sellega seondvalt teiste seaduste muutmise seaduse (kohustusliku kogumispensioni reform)“ §-ga 3 on muudetud „Perekonnaseaduse § 27 lõike 2 punkti 4, mida ei ole olemas.

Eelmainitud asjaoludel ja põhjustel pean vajalikuks 29. jaanuaril 2020 vastu võetud "Kogumispensionide seadust ja sellega seondvalt teiste seaduste muutmise seadust (kohustusliku kogumispensioni reform)" Riigikogus uuesti arutada ning viia see vastavusse Eesti Vabariigi põhiseadusega.

Alus: Eesti Vabariigi põhiseaduse § 107.



Kersti Kaljulaid