



RIIGIKOHUS

Vabadus pensioniks

Artikkel kohtute aastaraamatus

Raina Loom
analüütik

Tartu
2021

SISSEJUHATUS	3
1. KOGUMISPENSIONI REFORMI RAKENDAMINE VÕIB VIIA PÕHISEADUSVASTASTE OLUKORDADENI	4
2. ÕIGUS VANADUSABILE TÄHENDAB ENAMAT KUI ÕIGUS ABILE PUUDUSE KORRAL.....	6
3. ÕIGUS VANADUSABILE TÄHENDAB NII ISIKU ENDA KUI KA TEMA PEREKONNA VASTUTUST.....	8
4. KOHUSTUSLIKU PENSIONIFONDI OSAK KUULUB OMANDIPÕHIÕIGUSE KAITSEALASSE	9
KOKKUVÕTE	11

SISSEJUHATUS

Riigikohtu üldkogu 20. oktoobri 2020. aasta otsus põhiseaduslikkuse järelevalve (nn pensionireformi) kohtuasjas nr 5-20-3/43 läheb kahtlemata ajalukku. Riigikohtu üldkogu jättis selle otsusega rahuldamata Vabariigi Presidendi taotluse tunnistada põhiseadusvastaseks kohustusliku kogumispensioni reformi aluseks olev Riigikogus 11. märtsil 2020 vastu võetud „Kogumispensionide seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus (kohustusliku kogumispensioni reform)“¹ (KoPS muutmise seadus või reformiseadus). Artikli autori arvates muudab see otsus senist arusaama Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) § 28 lõike 2 kaitseala piiridest. Ühtlasi annab otsus ka sõnumi võimalikkuse kohta viia ellu ulatuslike mõjudega reforme, milleks KoPS muutmise seadusega tehtud kogumispensioni reform kahtlemata on. Selle reformiga suurendati oluliselt isiku vabadust, aga ühtlasi ka vastutust oma pensionisäästude üle otsustamisel. Reformiga antud vabadus seni kogutud raha välja võtta tähendab suuremat vastutust mõelda oma sissetulekutele tulevikus ja vanemas eas. Käesoleva artikli kirjutamise ajaks on teada, et 2021. aasta veebruari lõpuks oli teisest pensionisambast lahkuda soovijaid ligi 100 000.² Arvestades märkimisväärset huvi teisest sambast lahkuda, toob artikli autor välja olulisemad Riigikohtu otsuse sõnumid, mis suure tõenäosusega annavad edaspidiseks mõtteainet esile kerkida võivate õiguslike probleemide lahendamiseks.

¹ KoPS muutmise seaduse § 1 punktiga 67 täiendati kogumispensionide seadust §-ga 43¹, millega anti isikutele, kellel ei ole veel õigust kohustuslikule kogumispensionile, õigus nõuda kõigi kohustusliku pensionifondi osakute tagasivõtmist ja neile vastava raha väljamaksmist, samuti pensioni investeerimiskontol oleva raha väljamaksmist. KoPS muutmise seaduse § 1 punktiga 120 täiendati KoPS-i §-ga 72⁴, millega anti kindlustusvõtjale võimalus öelda üles enne 1. jaanuari 2021 sõlmitud pensionileping ning saada kätte raha pensionilepingu tagastusväärtuses.

² Hannes Sarv. Teisest pensionisambast lahkuda soovijaid on üle 100 000, 01.03.2021. – Arvutivõrgus: <https://www.err.ee/1608127078/teisest-pensionisambast-lahkuda-soovijaid-on-ule-100-000>.

1. KOGUMISPENSIONI REFORMI RAKENDAMINE VÕIB VIIA PÕHISEADUSVASTASTE OLUKORDADENI

Riigikohus tegi kindlaks, et KoPS muutmise seadus riivab õigust abile vanaduse korral, omandi- ja võrdsuspõhiõigust ning ettevõtlusvabadust. Kokkuvõtvalt leidis üldkogu, et põhiseaduse rikkumist ei olnud abstraktse normikontrolli raames ning kohtuasja lahendamise ajaks olemas olnud prognooside alusel võimalik piisava kindlusega järeldada ja pensionireformi eesmärgid kaalusid sellega kaasnevad kindlakstehtud riived üles. Üldkogu mõõnis, et konkreetsel juhul võib seaduse rakendamine siiski viia põhiseadusvastase olukorrani, kui seadusemuudatusega kaasnevad riskid realiseeruvad kellegi suhtes prognoositavast suuremas ulatuses. Üldkogu rõhutas, et Riigikohtu seisukoht selles kohtuasjas ei välista samade normide põhiseaduslikkuse hindamist ka uue abstraktse normikontrolli menetluses õigusliku või faktilise olustiku muutumise korral.³

Artikli autori hinnangul viitavad eriarvamusele jäänud riigikohtunikud oma arvamuses väga selgelt olukordadele, mil põhiseaduse rikkumine võib aset leida.⁴ Riigikohtunikud rõhutasid, et kogumispensioniga liitunud ei moodusta homogeenset, ühesuunaliste huvidega gruppi. Osa liitunuist on huvitatud ühiselt kogutud kapitali kiirest tarbimisest või investeerimisest väljaspool pensionisüsteemi, teised aga selle alalhoidmisest ja kasvatamisest just pensionifondides, tavapärasest tihedama riikliku regulatsiooniga süsteemis. Kogutud pensionivara ennetähtaegne väljamaksmine ei puuduta ainult teise sambaga liitunud, vaid kõiki tuleviku pensionisaajaid. Kogutud vara ennatlik väljamaksmine tekitab pensionisüsteemi ja riigirahandusse tühiku ja riskid, mille täitmine ja maandamine võib tulevikus raskendada muude riigi ülesannete täitmist ning tekitada ühiskonnagruppide vahel tõsiseid pingeid. Eriarvamusele jäänud kohtunikud leidsid ka, et seadusandja tegevus oli meelevaldne ja seega vastuolus PS §-dega 3 ja 11⁵, sest ei aita kaasa reformi tegeliku eesmärgi – pensionisüsteemi parandamise – saavutamisele. PS § 28 lõikes 2 sätestatud abi tagamiseks kogutud vahendite, st vanaduspõhiõiguse materiaalsete tagatiste likvideerimist ei saa õigustada pelgalt teoreetiline võimalus asendada need vahendid määramata tulevikus millegi muuga või tasandada praegu loodavad riskid kunagi hiljem vahenditega, mis praegu pole teada. Õiguse andmine pensioniks kogutud raha süsteemist välja võtta oleks eeldanud koheseid ja selgeid tagatisi isikutele, kelle ainsaks või peamiseks vanaduspõlve toetavaks säästuks on paljude aastate vältel olnud kohustusliku kogumispensionifondide osakud.⁶

Samas on igati arusaadav, et Riigikohtu üldkogu näitas otsusega üles usaldust seadusandja vastu. Üldkogu märkis, et põhiseadusvastase olukorra kindlakstegemine eeldaks, et riigil puuduvad tulevikus tõenäoliselt võimalused tekkida võiva põhiõiguse rikkumise ärahoidmiseks või kõrvaldamiseks muude sotsiaalpoliitiliste meetmetega. Sellist järeldust ei olnud üldkogul võimalik teha. Riigikohus mõõnis samuti, et reformi eesmärgid – eelkõige inimeste valikuvabaduse suurendamine – kaaluvad põhiõiguste riived üles ja kasutusele on võetud ka mitmed reformi negatiivseid mõjusid tasakaalustavad lahendused. Üldkogu tõi muu hulgas esile, et riik saab tagada pensionisüsteemi jätkusuutlikkuse ja täita isikutele piisava vanadusabi andmise kohustuse üksnes juhul, kui ka tulevikus hinnatakse järjekindlalt pensionisüsteemi jätkusuutlikkust ja seda mõjutavaid tegureid. Vaidlustatud seadusega pandi Rahandusministeeriumile kohustus koostada 2023. a-ks analüüs KoPS muutmise seaduses sätestatud kohustusliku kogumispensionifondide vabatahtlikuks muutmise mõjude kohta ning esitada vajaduse korral ettepanekud õigusaktide muutmiseks. Samuti lisati Vabariigi Valitsusele

³ RKÜKo 20.10.2020, [5-20-3/43](#), p-d 142–143.

⁴ Riigikohtunike Peeter Jerofjevi, Kai Kullerkupu, Kaupo Paali, Nele Parrest, Ivo Pilvingu, Kalev Saare ja Juhan Sarve eriarvamus asjas nr 5-20-3 (RKÜKa, 20.10.2020, [5-20-3/46](#)).

⁵ RKPJKo 20.12.2016, [3-4-1-3-16](#), p 87–88.

⁶ RKÜKa 20.10.2020, [5-20-3/46](#), p-d 3, 9–20.

kohustus koostada 2023. a-ks ja iga järgmise viie aasta järel analüüs pensionisüsteemi finantsilisest ja sotsiaalsest jätkusuutlikkusest ning esitada Riigikogule vajaduse korral ettepanekud pensionisüsteemi muutmiseks.⁷

Riigikohtu üldkogu tugines pensionireformi otsust tehes senisele PS tõlgendamise praktikale. Senini kehtib arusaam, et kuna riigi majandus- ja sotsiaalpoliitika ning eelarve kujundab Riigikogu ning sotsiaalsete põhiõiguste maht sõltub muu hulgas riigi majanduslikust olukorrast, määrab sotsiaalsete riskide realiseerumise puhuks kaitse saamise tingimused, ulatuse, korra ning abi liigid kindlaks seadusandja.⁸ Vaatamata riigi ulatuslikule otsustusõigusele sotsiaalkaitse kujundamisel on sotsiaalsed põhiõigused subjektiivsed ja kohtulikult kaitstavad õigused.⁹ Sotsiaalsete õiguste järgimise kontrollimisel ei või kohus sotsiaalpoliitika teostamisel asuda seadusandliku või täitevvõimu asemele.¹⁰

⁷ RKÜKo 20.10.2020, [5-20-3/43](#), p-d 54.2–54.3.

⁸ vt täpsemalt RKPJKo 05.05.2020, [5-20-1/15](#), p 20; RKÜKo 26.06.2014, [3-4-1-1-14](#), p 127; RKÜKo 07.06.2011, [3-4-1-12-10](#), p 58; RKPJKo 21.01.2004, [3-4-1-7-03](#), p-d 15 ja 16; RKHKo 10.11.2003, [3-3-1-65-03](#), p 14.

⁹ vt täpsemalt RKPJKo 05.05.2014, [3-4-1-67-13](#), p 31; RKPJKo 21.01.2004, [3-4-1-7-03](#), p 16; RKHKo 10.11.2003, [3-3-1-65-03](#), p 14.

¹⁰ vt täpsemalt RKÜKo 26.06.2014, [3-4-1-1-14](#), p 127; RKPJKo 21.01.2004, [3-4-1-7-03](#), p 14; RKÜKo 07.06.2011, [3-4-1-12-10](#), p 58; RKHKo 10.11.2003, [3-3-1-65-03](#), p 14.

2. ÕIGUS VANADUSABILE TÄHENDAB ENAMAT KUI ÕIGUS ABILE PUUDUSE KORRAL

PS § 28 lõige 2 sätestab, et Eesti kodanikul on õigus riigi abile vanaduse, töövõimetuse, toitjakaotuse ja puuduse korral. Abi liigid, ulatuse ning saamise tingimused ja korra sätestab seadus. Kui seadus ei sätesta teisiti, siis on see õigus võrdselt Eesti kodanikuga ka Eestis viibival välisriigi kodanikul ja kodakondsuseta isikul. Autori hinnangul nihutas üldkogu oma otsusega PS § 28 lõikega 2 sätestatud arusaama sotsiaalsetest riskidest senise arusaamaga võrreldes avaramaks. Senise arusaama järgi PS § 28 lõikega 2 kaitstud sotsiaalsete riskide korral põhineb abi andmise kohustus PS §-s 10 sätestatud sotsiaalriigi põhimõttel. Riigikohus on sotsiaalriigi põhimõtet avades enne pensionireformi otsust selgitanud, et PS §-st 10 tulenevad põhimõtted moodustavad Eesti Vabariigi põhikorra tuuma ja on õiguskorra kõige olulisemad normid.¹¹ Neist põhimõtetest on tuletatavad sotsiaalsed põhiõigused, sh PS §-s 28 nimetatud õigused.¹² PS § 28 lõige 2 nimetab nelja riski – vanadus, töövõimetus, toitjakaotus, puudus –, mille puhul tuleb inimesele abi anda. Riigikohus on PS § 28 lõikega 2 kaitstavaks pidanud ka töötust ning kaudselt puuet.¹³

Pensionireformi otsusega sedastas Riigikohus, et PS § 28 lõige 2 eristab õigust vanadusabile sõnaselgelt sama sättega tagatud abist muude sotsiaalsete riskide vastu ja õigusest riigi abile puuduse korral. Õigus abile puuduse korral annab isikule õiguse riigilt nõuda ja paneb riigile kohustuse anda abi, mis tagaks isikule äraelamiseks minimaalselt vajalikud vahendid ja teenused. Puudusena põhiseaduse mõttes tuleb mõista olukorda, kus inimesel ei ole äraelamiseks minimaalselt vajalikke vahendeid.¹⁴ Riigi kohustused vanadusabile lähevad seevastu minimaalsete eluks vajalike vahendite tagamise kohustusest kaugemale. Üldkogu hinnangul on riigi vanadusabi eesmärgiks lisaks vaesusriski vähendamisele luua süsteem, mis tagaks, et isikute elatustase ei langeks võrreldes nende tööea elatustasemega põhjendamatult madalale. Eakate kui sotsiaalselt haavatava ja suurema abivajadusega isikute grupi kaitsmise eesmärk kõrgemal tasemel üksnes puuduse korral antavast abist on tuletatav ka sotsiaalriigi põhimõttest.¹⁵ Riigikohus märkis seda, et kui riik on loonud oma PS § 28 lõikest 2 tulenevate kohustuste täitmiseks abisüsteemi, milles osutatakse isikutele vanadusabi muude isikute vahendusel või eraõiguslikus vormis, tuleb selline abi lugeda riigi vanadusabiks PS § 28 lõike 2 tähenduses ja see abi muu hulgas minimaalse põhiseadusega nõutava abitaseme hindamisel arvesse võtta.¹⁶

Riigikohus märkis, et kohustusliku kogumispensioni äralangemise või selle olulise vähenemise korral võib isikule vanaduses tagatud riigi abi langeda alla põhiseadusega nõutava taseme. Ainuüksi kohustusliku kogumispensioni kaotamine või süsteemi oluline muutmine ei tähenda siiski seda, et riigi abi väheneks automaatselt alla põhiseadusega nõutud määra, kui riik tagab

¹¹ RKPJKo 05.05.2014, [3-4-1-67-13](#), p 49.

¹² vt täpsemalt RKPJKo 09.12.2019, [5-18-7/8](#), p 119; RKPJKo 05.05.2014, [3-4-1-67-13](#), p 49; RKPJKo 21.01.2004, [3-4-1-7-03](#), p 14; RKHKo 10.11.2003, [3-3-1-65-03](#), p 13.

¹³ [A. Henberg. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 2020, § 28 kommentaarid, p 11.](#)

¹⁴ „Riigikogu ulatuslik otsustamisvabadus sotsiaalsete põhiõiguste valdkonnas ei tähenda, et seadusandja riigi majandus- ja sotsiaalpoliitika kujundajana on vahendite piiratuse argumenti kasutades täiesti vaba otsustama, millises ulatuses ja kellele tagada põhiseaduse §-s 28 sätestatud sotsiaalsed õigused. Sotsiaalpoliitiliste valikute tegemisel on seadusandja seotud põhiseaduse printsiipide ja põhiõiguste olemusega. Õigus saada riigilt puuduse korral abi on subjektiivne õigus, mille riive korral on isikul õigus võtta ette kohtutee ja kohtul kohustus kontrollida sotsiaalseid õigusi andva seaduse vastavust põhiseadusele.“ (vt täpsemalt RKPJKo 21.01.2004, [3-4-1-7-03](#) p 16); “Õigus riigi abile puuduse korral annab isikule puuduse korral õiguse nõuda ja paneb riigile kohustuse anda abi, mis tagaks isikule minimaalselt vajalikud vahendid äraelamiseks. Puudusena põhiseaduse mõttes tuleb seega mõista olukorda, kus inimesel ei ole äraelamiseks minimaalselt vajalikke vahendeid.“ (vt täpsemalt RKPJKo 05.05.2020, [5-20-1/15](#), p-d 18-19).

¹⁵ RKÜKo 20.10.2020, [5-20-3/43](#), p-d 30–34 ja 40–41.

¹⁶ samas, p 46.

minimaalse vanadusabi riikliku vanaduspensioniga või muul viisil. PS § 28 lõige 2 ei nõua vanadusabi osutamist just kohustusliku kogumispensionisüsteemi kaudu. Riik võib oma ülesandeid täita ka otse, enda funktsioone kellelegi delegeerimata. Samuti võib riik kord loodud süsteemi põhimõtteliselt muuta, kui ta tagab oma põhiseaduslike funktsioonide täitmise teisiti. PS § 28 lg 2 teise lause kohaselt seadusega määratud abi ulatust ei või aga vähendada ega selle tingimusi halvendada meelevaldselt.¹⁷

Küsimus sellest, kas mõnede isikute või isikute grupi puhul võib põhiseadusega nõutav vanadusabi kaitse tase langeda alla lubatava piiri, ongi üks neist küsimustest, mis suure tõenäosusega KoPS muutmise seaduse rakendamisel päevakorda tekib. Küsimuse muudab mitmetahulisemaks ka väga mitmekesine ring töötavaid inimesi, kelle töösuhted ja vanadusriski kindlustamine ei piirdu vaid Eesti kolmesambalise pensionisüsteemiga.

Oluline on, et senise praktika järgi peab inimesele PS § 28 lõikega 2 kaitstud riskide puhul abi tagama riik. Riigikohus on leidnud, et põhiõiguste realiseerumise ja põhiseaduse põhiprintsiipide elluviimise on kohustatud lõppkokkuvõttes tagama seadusandlik võim. Eraõiguslike isikute kaasamisel peab avalik võim sättima paika tõhusad kontrollimehhanismid, et eraõiguslik isik ei saaks abiandmisel omavolitseda ja jätta abivajaja sisuliselt abita.¹⁸ Üldkogu hinnangul ei olnud pensionireformi kohtuasjas põhjust arvata, et seadusandja jätaks oma kohustuse täitmata või et tema käsutuses ei ole vahendeid tulevikus tekkida võiva põhiseadusvastase olukorra ärahoidmiseks või kõrvaldamiseks.¹⁹

Siinjuures on oluline rõhutada, et seni on PS järgi nõutava abitaseme ulatuse kindlaksmääramisel rõhutatud ka rahvusvahelisest õigusest tulenevat kohustust tõsta järkjärgult sotsiaalkaitse taset (ESH art 12 lg 3, MSKÕP art 2 lg 1) ning keeldu loobuda kergekäeliselt juba saavutatud sotsiaalkaitse tasemest, sh asendada sotsiaalkindlustussüsteem täielikult sotsiaalabisüsteemiga ehk riigi antava abiga puuduses olevatele inimestele nende viimases hädas.²⁰

Artikli autori hinnangul võib tulevikus seadusandja ees seista keeruline küsimus, kuidas tagada vanadusabi selline tase, mis ei langeks seni saavutatud kaitsetasemest põhjendamatult madalamale. Sellega seoses vajab lahendamist ka küsimus, milline peaks olema sobiv sotsiaalkindlustussüsteem, mis tagab abivajajatele piisava abi.

¹⁷ RKÜKo 20.10.2020, [5-20-3/43](#), p-d 50 ja 51.

¹⁸ [A. Henberg. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 2020, § 28 kommentaarid, p 13.](#)

¹⁹ RKÜKo 20.10.2020, [5-20-3/43](#), p-d 47–54.3.

²⁰ [A. Henberg. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 2020, § 28 kommentaarid, p 15.](#)

3. ÕIGUS VANADUSABILE TÄHENDAB NII ISIKU ENDA KUI KA TEMA PEREKONNA VASTUTUST

Lisaks sellele, et Riigikohus rõhutas võimalust olla abi tagamisel paindlik, kordas üldkogu oma otsuses seda, et sarnaselt muude PS § 28 lõikes 2 nimetatud sotsiaalsete riskidega ei ole ka vanadusabi tagamisel riik ainuvastutav, vaid oma toimetuleku eest vastutab nii isik ise kui ka tema perekond.²¹ Isiku enda vastutus selle eest, et talle oleks vanaduses tagatud kõrgem abitase võrreldes üksnes puuduse vältimiseks antava abiga, seisneb eeskätt tema (või tema eest teise isiku, nt tööandja) antavas panuses riigi loodud sotsiaalse kaitse süsteemidesse riigi ette nähtud ulatuses, tingimustel ja korras. PS § 28 lõike 2 teine lause näeb ette, et vanaduse korral antava abi liigid, ulatuse ning saamise tingimused ja korra sätestab seadus. Kui seadusandja on määranud isiku enda või tema eest antava panuse sotsiaalse kaitse süsteemidesse kui vanadusabi saamise eelduse, tekib isikul õigus sellisele abile üksnes juhul, kui ta on need tingimused täitnud. Õigust saada riigilt vanadusabi rikutakse, kui riigi loodud abi andmise süsteem ei taga isikutele vanaduses abi minimaalses põhiseadusega nõutavas määras. Riigikohus rõhutas abi andmise süsteemi puhul seda, et riigi abi tagamine vanaduses, sh pensionikindlustuse vormis, ei ole selline riigi ülesanne, mida ilmtingimata peab täitma üksnes riigiasutus, seda ülesannet on võimalik teatud tingimustel delegeerida eraõiguslikule isikule.

Riigikohus märkis, et põhiseadusega nõutava minimaalse vanadusabi määr võib ajas muutuda. Arvestades, et sarnaselt muude sotsiaalsete põhiõigustega ei ole ka vanadusabi põhiseaduslikult nõutav ulatus täpselt mõõdetav ja et tegemist on seadusandjale avarat otsustusruumi võimaldava valdkonnaga, on kohus õigustatud sekkuma üksnes juhul, kui lahknevus seadusandja kehtestatu ja põhiseadusega nõutava vahel on ilmselge ning piisav abi isikule ei ole tagatud.²²

Märkimist väärib üldkogu seisukoht, et inimestel endil on võimalik pensionireformi mõjusid enda jaoks olulisel määral suunata. Ka kõige negatiivsemate arengustsenaariumide kohaselt võib reformi tagajärjel väheneda ennekõike nende inimeste pension, kes võtavad raha teisest pensionisambast ühekordse väljamaksena enne pensioniea saabumist välja. Raha ennetähtaegset väljavõtmist on võimalik tulevikus arvestada riigi vanadusabi ulatuse põhiseaduspärasuse hindamisel.²³

Seega artikli autori arvates tasub igal kogumispensioniga liitunud enne otsust seni kogutud pensionivara välja võtta üheksa korda mõõta, kas praegusel raha väljavõtmisel on tulevikku vaadates piisavalt positiivne mõju või ehk tasub just praegu seni kogutud rahal lasta suuremas mahus kasvada.

²¹ vrd RKPJKo 05.05.2020, [5-20-1/15](#), p 22.

²² vt RKPJK 21.01.2004, [3-4-1-7-03](#), p 16 ja 05.05.2020, [5-20-1/15](#), p 23, RKÜKo 20.10.2020, [5-20-3/43](#), p-d 42–46.

²³ RKÜKo 20.10.2020, [5-20-3/43](#), p 52.

4. KOHUSTUSLIKU PENSIONIFONDI OSAK KUULUB OMANDIPÕHIÕIGUSE KAITSEALASSE

Eraldiseisev väärtus on pensionireformi otsuse puhul ka see, et üldkogu kinnitas, et kohustusliku pensionifondi osak on varaliselt hinnatav õigus ja kuulub omandipõhiõiguse kaitsealasse. Selle õiguse määratlemisel on oluline, et kohustuslik pensionifond on lepinguline investeerimisfond, mis on osakuomanikele ühiselt kuuluv varakogum, ning fondiosak väljendab osakuomaniku osalust fondi varas. Isikule kuuluvate osakute arv sõltub tema nimel fondile laekunud raha suurusest ja ühe osaku väljalaskmishinnast (osaku puhasväärtus selle väljalaskmise ajal).²⁴

Üldkogu selgitas, et KoPS muutmise seaduse jõustumisel on osakuomanikul sisuliselt kolm valikut – mitte võtta raha II pensionisambast välja, võtta osakud tagasi ja suunata raha pensioni investeerimiskontole või nõuda osakute väljamaksmist. Kõigi valikute puhul kaasnevad teatavad riskid.

1. Fondi jäädes võib osaku väärtus (teiste isikute osakute väljamaksmiseks tehtud tehingute tõttu) väheneda ning ei ole teada, milliseks kujuneb investeerimiskeskond pikemas perspektiivis.

2. Pensioni investeerimiskontole kandmiseks tuleb fondiosakud tagasi võtta, kuid ka sellega on seotud risk, et samal perioodil esitab tagasivõtmistaotlusi suur hulk inimesi, mistõttu osaku puhasväärtus võib kannatada. Lisaks sellele ei ole pensioni investeerimiskontol ühisest investeerimisest tulenevat kasutegurit, samuti sõltub investeerimise edukus inimese enda oskustest.

3. Kolmas võimalus – nõuda osakute väljamaksmist – on samuti seotud riskiga, et osaku väärtus võib olla vähenenud. Samuti tuleb maksta sellisel juhul tulumaksu rohkem kui väljamaksete tegemisel pensionieas (tulumaksuseaduse § 4 lg 2). Siis ei saa inimene aga kogumispensionil väljamakset pensionieas. Samuti on väiksem selle inimese I samba pension, kuna II samba pensionifondi sissemaksete tegemise ajal laekus tema eest arvestatud sotsiaalmaksust riigieelarve riikliku pensionikindlustuse vahenditesse 20% suuruse osa asemel 16% suurune osa.

Üldkogu sedastas, et omandipõhiõiguse riive intensiivsus sõltub esmajoones sellest, kui tugevalt destabiliseeriv on reformi esmane mõju pensionifondidele KoPS muutmise seaduse jõustumisel ja sellele järgneval ajal. Lühemas perspektiivis avalduvast mõjust sõltub omakorda, milliseks kujunevad fondide mahud ja tootlus pikemas perspektiivis, mil pensionifondide tegevus võiks saavutada uue tasakaalu. Riive intensiivsust hinnates möönis üldkogu, et hinnang selle kohta, kui paljud inimesed ja millises ulatuses fondi varast raha väljamaksmist nõuavad ja mis tagajärjed sellega osakuomanikele kaasnevad, on üldistatud andmetele tuginev prognoos, mida põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses saab arvestada.²⁵ Üldkogu hindas, et esitatud prognoose arvestades saab lähtuda asja lahendamisel eeldusest, et raha väljamaksmist nõuab seaduse jõustumisel arvestatav hulk osakuomanikke, kelle väljavõetav raha võib moodustada fondide varast olulise osa. Samas leidis üldkogu ka seda, et kohtuasja lahendamisel polnud üldkogu käsutuses tõsikindlaid andmeid selle kohta, et ka olulises osas pensionivara väljavõtmise korral II samba fondidest väheneks fondiosakute väärtused olulises osas. Isegi kui vähenemine lühiajaliselt toimub, ei ole võimalik piisava tõenäosusega hinnata, milline on seaduse pikemaajalisem mõju ning kas ja kui kiiresti fondide mahud ja tootlused võiks taastuda. Tuginedes lisaks asjaolule, et seadusandja oli ette näinud mitmeid leevendusi vara

²⁴ RKÜKo 20.10.2020, [5-20-3/43](#), p-d 66–69.

²⁵ vrd RKÜKo 15.12.2015, [3-2-1-71-14](#), p 117.

väljamaksmise võimaldamiseks, samuti seda, et tõenäosus fondide likviidsuskriisiks oli väike, võttis üldkogu seisukoha, et kohustusliku pensionifondi osaku omaniku omandipõhiõiguse riive ei ole intensiivne, mistõttu seadusandja eesmärk suurendada osakuomanike otsustusvabadust õigustab riivet.²⁶

Eriarvamusele jäänud kohtunikud leidsid erinevalt üldkogu enamusest, et kohtuasjas ei ole ära näidatud vajadust II sambasse kogutud pensionivara väljamaksete tegemiseks, põhiõiguste riivamiseks ja rahanduslike riskide võtmiseks. Pensionideks kogutud kapitalist olulise osa enneaegne väljamaksmine ei tugevda pensionisüsteemi, sh selle teist sammast, vaid muudab need hapramaks. Pensionisüsteemi oleks võimalik reformida mitmel moel selliselt, et sotsiaalmaksu arvel juba kogutud vahendid jääks pensionisüsteemi alles ning aitaks edaspidi hajutada ja maandada vanadusega kaasnevaid riske. Nende vahendite säilitamine pensionisüsteemis on vajalik teise pensionisambaga liitunute ja mitteliitunute võrdseks kohtlemiseks. Ühtlasi jääks nii ära tarbetu sekkumine omandiõigusesse.²⁷

Kohtunikud tõid muu hulgas välja, et KoPS muutmise seadusega võimaldatav raha väljaviimine pensionisüsteemist on ilmselge samm vastassuunas pensionisüsteemi tugevdamisele. Pensionisüsteemi probleemid, millele reformiseaduse kehtestamisel viidati, on taandatavad fondidesse akumulieeritud raha nappusele ja kogumispensioni fondide vähesele tootlusele. Raha väljamaksmine suurendab rahanappust veelgi. Reform oleks eeldanud koheseid ja selgeid tagatisi isikutele, kelle ainsaks või peamiseks vanaduspõlve toetavaks säästuks on olnud kohustusliku kogumispensioni fondide osakud. Nende osakuomanike õiguste kaitseks, kes ei julge raha väljamaksmisega kaasnevate riskide tõttu oma vara reformitud teise sambasse jätta ega soovi seda ka pensionisüsteemist välja võtta, oleks tulnud luua lisatagatised kogutud pensionivara kaitseks, näiteks võimalus kanda pensionifondi kogutud vara esimesse sambasse. Lisatagatised on vajalikud nii vanaduspõhiõiguse kui ka pensionisüsteemi jäetavale varale laieneva omandiõiguse kaitseks.²⁸

²⁶ RKÜKo 20.10.2020, [5-20-3/43](#), p-d 74–88.

²⁷ RKÜKa, 20.10.2020, [5-20-3/46](#), p-d 1–3 ja 11–20.

²⁸ Samas, p-d 4 ja 39–45.

KOKKUVÕTE

Artikli autori arvates teeb kohtuasja ajalooliseks mitu näitajat. Esiteks, pensionireformi muutis kaasaja õigusruumis tõsiselt võetavaks reformiks isiku vabadusastme oluline suurendamine oma pensionivara üle otsustamisel. Kolmesambalises pensionisüsteemis teise samba vabatahtlikuks muutmisega muutub ka esimene pensionisammas ning mõju saabub kolmandale sambale. Reformi mõju on pikaajaline. Teiseks, sellised reformid eeldavad üldjuhul ühiskondlikku ja poliitilist kokkulepet, mida praegusel juhul ei saavutatud, ja reformiseadust menetleti parlamendis erandlikul viisil – Vabariigi Valitsus otsustas KoPS muutmise seaduse vastuvõtmise enne teist lugemist siduda usaldusküsimusega. Kolmandaks, reformiseadusel on kaugeleulatuvad ja täpselt prognoosimatud mõjud. Üks on selge – koos vabadusega kogutava raha üle otsustada kaasneb üksikisikule rohkem vastutust, sh senisest keerukamaid õigussuhteid vanadusriskiga toimetulekul ja vara paigutamisel. Käesoleva aastaraamatu teema – isikuandmete kaitse – kontekstis on oluline, et pensionireformiga kaasnevad uued õigussuhted isikute vahel tõstavad esile ka pensioniandmete koosseisu ja kaitse olulisuse, sest edaspidi oma pensioniõigusi tõendama asudes saab neil olema väga oluline väärtus.