



Õiguskantsler

Villu Kõve
Riigikohus
kantselei@riigikohus.ee

Teie 25.03.2020 nr r5-20-3/2

Meie 24.04.2020 nr 9-2/200670/2002396

Arvamus asjas nr 5-20-3

Austatud Riigikohtu esimees

Leian, et Riigikogus 29.01.2020 vastu võetud ja uuesti 11.03.2020 vastu võetud kogumispensionide seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (kohustusliku kogumispensioni reform) (edaspidi KoPS muutmise seadus) vaidlustatud normid on vastuolus [Eesti Vabariigi põhiseaduse](#) (PS) §-dega 10, 12, 14, § 28 lg-ga 2 ning §-dega 31 ja 32.

Kokkuvõtte

Demokraatia põhimõtte kohaselt on kõik seadused muudetavad, mõistetavalt on lubatud ka kogu ühiskonda puudutavad ja pikaajalise mõjuga reformid. Põhiseadus seab isikute kaitseks muudatuste tegemisele piirangud, sest isikud peavad saama usaldada põhiseaduses antud õiguste ja vabaduste tegelikku kehtivust. Riigikogul on sotsiaalkindlustuse, sh pensionikindlustuse süsteemi loomisel lai otsustusruum. Pensioniks valmistatakse aastakümneid ning seetõttu on inimeste usaldusel ja selle kaitsel pensionikindlustuse valdkonnas eriti suur kaal. Kohustusliku kogumispensioni pakutud kujul muutmise vastu on kaalukaid juriidilisi argumente. Just seesugustel juhtudel on seadusemuudatuste põhiseaduspärasuse kontroll Riigikohtus enne nende jõustumist ülioluline.

KoPS muutmise seaduse vaidlustatud normid muudavad oluliselt olemasolevat kohustusliku kogumispensioni raamistikku. Sellised muudatused oleksid põhiseaduspärased, kui uute reeglitega ei soovitaks muuta juba minevikus tehtud otsuseid ning pensioniosakute omanike õigused oleksid kaitstud sõltumata sellest, kas isik soovib pensioniks edasi koguda või mitte.

KoPS muutmise seaduse mõjud avalduvad suures osas aastate ja aastakümnete pärast ning seetõttu tuleb selles põhiseadusvaidluses tavatult palju tugineda prognoosidele ning hinnangutele. Ometi ei tohi see takistada arutelu selle üle, kas vastuvõetud normid kaitsevad II sambasse jääda soovivate inimeste omandipõhiõigust (p-d 32–53); kas II sambaga mitteliitunud inimesi koheldakse ebavõrdselt, kui II sambaga liitunud tekib võimalus minevikus makstud sotsiaalmaksust 4% enne pensioniiga kätte saada (p-d 54–77), kas pensionikindlustuse lepingu ülesütlemise ja lepinguga seotud reeglite muutmine rikub omandipõhiõigust ja ettevõtlusvabadust (p-d 78–95), kas II samba vabatahtlikuks muutmisega on PS § 28 lõikega 2 nõutav sotsiaalse kaitse tase kindlustatud (p-d 13–31).

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

Kõiki juriidilisi argumente kaaludes ja asjakohaseid õigusallikaid uurides jõudsin järeldusele, et KoPS § 43¹ (KoPS muutmise seaduse § 1 p 67) on vastuolus PS §-dega 10, 14 ja 32 nende koostoimes, sest pensioniosakute omanike omandipõhiõigus ei ole tagatud olukorras, mil II sambast soovivad väljuda korraga paljud osakuomanikud. Seadusandja ei ole loonud reegleid, mis osakuomanike huve sellises varasemaga võrreldes põhimõtteliselt erinevas olukorras tasakaalustaks. KoPS § 43¹ kohtleb põhjendamatult erinevalt II sambaga liitunud ja mitteliitunud inimesi minevikus makstud 4% sotsiaalmaksu osas. Ebavõrdset kohtlemist ei tekiks, kui normi rakendataks üksnes edasiulatuvalt, sest siis oleks kõigil inimestel võimalik kasutada ühesuguseid õiguseid.

KoPS § 72⁴ (KoPS muutmise seaduse § 1 p 120) koostoimes KoPS § 70 lõikega 4 (KoPS muutmise seaduse § 1 p 118) rikuvad pensionilepingu sõlminud inimese omandipõhiõigust ja õiguspärast ootust. Muudatused lubavad kindlustusvõtjal pensionikindlustuse lepingu üles öelda ning sellest lähtuva negatiivse mõju leevendamiseks kindlustusandjatele kaotatakse seadusest kindlustusandja kohustus jagada kindlustusvõtjatega osa enda kasumist. Seeläbi kaotavad kindlustusvõtjad pensionilisa. Muudatus, mis lubab eluaegsed pensionilepingud uutel tingimustel ja kaaluka põhjenduseta üles öelda, võib omakorda viia selleni, et kindlustusandjad loobuvad teenuse pakkumisest. Seeläbi rikutakse ka ettevõtlusvabadust.

PS § 28 lg-st 2 koos PS §-st 10 tulenevast sotsiaalse riigi põhimõttest ning Eestile siduvast rahvusvahelisest õigusest tuleneb sotsiaalse kaitse järkjärgulise tõstmise kohustus ja ühtlasi keeld vähendada ilma mõjuva põhjusega juba saavutatud eakate sotsiaalse kaitse taset, sh hüvitiste suurusi. KoPS muutmise seaduse toimele vähendatakse vanaduspuhuse sotsiaalse kaitse taset mõjuva põhjusega. See ei ole põhiseaduspärane.

I. Vaidlustatud normid

1. Taotluses on viidatud kahele KoPS muutmise seaduse punktile: § 1 p 67 ja § 1 p 120. Siinkohal piirdatakse normide sisu lühikirjeldusega.

2. KoPS muutmise seaduse § 1 punktiga 67 lisatakse kogumispensionide seadusesse § 43¹. See norm näeb ette võimaluse teha II pensionisambast väljamakse inimesele, kellel ei ole veel õigust kohustuslikule kogumispensionile.

3. Samuti annab KoPS muutmise seaduse § 1 punktis 120 toodud KoPS § 72⁴ kindlustusvõtjale võimaluse teatud perioodi jooksul ennetähtaegselt üles öelda oma pensionileping ning annab õiguse saada seejärel pensioniraha kätte lepingu tagastusväärtuses ühekordse maksena. Kindlustusandjad võivad teenuse osutamisest loobuda, andes varem sõlmitud lepingute täitmise kohustuse üle riigile.

II. Taotluse lubatavus

4. PS § 107 lg 2 ja [põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse](#) (PSJKS) § 5 kohaselt võib Vabariigi President esitada Riigikohtule taotluse tunnistada Riigikogus vastuvõetud, kuid tema välja kuulutamata seadus põhiseadusega vastuolus olevaks, kui Riigikogu on selle pärast uueks arutamiseks ja otsustamiseks saatmist muutmata kujul uuesti vastu võtnud.

5. Riigikogu võttis 29.01.2020 vastu KoPS muutmise seaduse. President jättis oma 07.02.2020 otsusega nr 551 seaduse välja kuulutamata. Riigikogu võttis seaduse muutmata kujul vastu 11.03.2020.

6. PSJKS § 8 lg 1 kohaselt peab Riigikohtule esitatav taotlus olema põhistatud ning selles tuleb märkida põhiseaduse sätteid või põhimõtteid, millele vaidlustatav õigustloov akt ei vasta.

7. Vabariigi President on taotluses viidanud seaduse vastuolule PS §-dega 10, 12, 14, § 28 lg-ga 2, §-dega 31 ja 32. Seega on täietud formaalsed eeldused taotluse esitamiseks ning taotlus on formaalselt lubatav.

III. Seaduse formaalne põhiseaduspärasus

8. KoPS muutmise seaduse eelnõu algatas Riigikogus 14.11.2019 Vabariigi Valitsus. Vabariigi Valitsus sidus 24.01.2020 enda algatatud KoPS muutmise seaduse eelnõu (108 SE) vastuvõtmise usaldusküsimusega enne selle eelnõu teist lugemist. Niisuguse otsuse tegi Vabariigi Valitsus 24.01.2020 istungil, teatades sellest samal päeval kirja teel Riigikogu esimehele. Vabariigi Valitsus palus võtta KoPS muutmise seaduse eelnõu teine lugemine ja vastuvõtmine Riigikogu 29.01.2020 istungi päevakorda.

9. Eelnõu võeti seadusena vastu 29.01.2020, poolt oli 56 ja vastu 45 Riigikogu liiget.

10. KoPS muutmise seaduse eelnõu menetlus ja seadusena vastuvõtmine vastas [Riigikogu kodu- ja töökorra seaduses](#) sätestatule. Järgiti seadusega ette nähtud tähtaegu ja menetluskorda ning eelnõu poolt hääletas 56 Riigikogu liiget.

11. Vaidlustatud normid on järelikult formaalselt põhiseaduspärased.

IV. Seaduse materiaalne põhiseaduspärasus

12. Kogumispension seondub mitmete põhiõigustega. Pensioniosakud on ühtaegu nii inimese omand (PS § 32) kui ka nõudeõigus, et inimesel oleks vanas eas võimalik elada väärikalt (PS § 28 lg 2). Kuivõrd pensionikogumine on olemuslikult pikaajaline tegevus ning stabiilsus soodustab vara kogumist, on selle juures iseäranis oluline ka kehtestatud reeglitega seotud usaldus (PS § 10). Muudatuste tegemine ei ole välistatud, kuid neid saab lähtudes pensionikogumise olemuslikust pikaajalisusest teha hästi põhjendatud juhul. Mõistagi tuleb seejuures tagada isikute võrdne kohtlemine (PS § 12).

1. Õigus riigi abile vanas eas

Riigi kohustus luua sotsiaalkindlustussüsteem

13. PS § 28 lg 2 annab õiguse riigi abile vanaduse korral. Selle kohustuse täitmiseks tuleb Riigikogul ette näha abi andmise süsteem, mille kaudu oleks vanadele inimestele tagatud abi põhiseaduspärastel tingimustel ja ulatuses.

14. Eakana ei pruugi inimene suuta endale tööga sissetulekut kindlustada. Lisaks sissetulekule võib eakas vajada abi nt sisseostude tegemisel, koristamisel, eluaseme kütmisel jms, et tal oleks võimalik elada inimväärselt ja olla ühiskonna täieõiguslik liige. Tulenevalt PS §-s 10 sätestatud inimväärikuse ja sotsiaalriigi põhimõtetest tuleb PS § 28 lg 2 sisustada nii, et riik peab andma

eakatele sissetuleku kaotuse puhul abi ning tagama neile inimväärseks eluks vajalikud teenused ja abivahendid. Kuna põhiseadus rajaneb mh vabadusel, tuleb sissetulekukaotuse korvamiseks anda peamiselt rahalist abi: nii on võimalik säilitada inimese otsustusõigus, kuidas oma elu korraldada (nt mida ja millal süüa, kui palju tarbida vett, elektrit ja internetti, kas minna muuseumi või kinno, tellida ajalehti, mis puhuks teha viisakuskingitusi, kas ja kui palju koguda matuseraha jne). Riigil tuleb aga hea seista ka selle eest, et vajalikud sotsiaalteenused ja abivahendid oleksid olemas ja inimestele kättesaadavad, sh taskukohase hinnaga.

15. PS § 28 lg-s 2 on loetletud mitmed sotsiaalsed riskid, mille puhul tuleb riigil inimest abistada. Riigikohus on öelnud, et PS § 28 lg 2 kaitsealasse kuuluvad vajaduspõhised hüvitised.¹ Vajaduspõhisteks sotsiaalhüvitisteks peetakse hüvitisi, mis sõltuvad abivajaja või tema pere majanduslikust olukorrast. Ka on Riigikohus põhjendanud töötuse riski PS § 28 lg 2 kaitsealasse arvamist sellega, et töö kaotamise tõttu võib inimene sattuda puudusesse (RKPJKo nr 3-4-1-17-16, p 51). Seega võib Riigikohtu varasemat praktikat mõista ka nii, et PS § 28 lg 2 tagab kaitse vaid puuduse korral. Riigikohus on varem märkinud, et riigil tekib kohustus inimest abistada alles siis, kui inimene ise või tema pere (PS § 27 lg 5) pole võimelised rahuldama oma esmavajadusi (RKPJKo nr 3-4-1-7-03, p-d 16 ja 18). Sellise tõlgenduse juurde jäädes läheks kaotsi mõte, miks põhiseadusandja loetles PS § 28 lg-s 2 sisult erinevaid sotsiaalseid riske ning eristas näiteks vanadust puudusest. Kui öelda, et kõikidel PS § 28 lg-s 2 toodud juhtudel (nt vanadus, toitjakaotus, töövõimetus) tuleb anda ühesugust abi samadel tingimustel, kaotab loetelu oma mõtte, kuna lõpuks pole vahet, mis põhjusel inimene puudusesse satub. Seepärast tuleks PS §-s 10 sätestatud sotsiaalriigi põhimõtet arvestades tõlgendada PS § 27 lg 5 ja PS § 28 lg 2 nii, et vanas eas on inimesel mh õigus asendussissetulekule ja seda olenemata sellest, milline on tema enda või tema pere varanduslik olukord.²

16. Tõlgendades põhiseadust sel viisil, oleks tagatud ka kooskõla rahvusvahelise õigusega, kuna abistamissüsteemi kujundamisel tuleb Riigikogul rahvusvahelise õigusega vastuolu vältimiseks arvestada Eestit siduvate välislepingutega, näiteks [parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta](#) (edaspidi sotsiaalharta), [Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeksiga](#) (selle täitmise järele valvatakse sotsiaalharta kaudu) ning [ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste paktiga](#).³

17. Sotsiaalharta artiklis 12 märgitud üks põhilisi õigusi on õigus sotsiaalkindlustusele. Sotsiaalharta järelevalveorgan Euroopa Sotsiaalsete Õiguste Komitee (edaspidi komitee) on järjepidevalt olnud seisukohal, et riik on artikli 12 kohaselt kohustatud looma toimiva sotsiaalkindlustussüsteemi, mis peab inimestele tagama kindlustushüvitiste saamise traditsiooniliste sotsiaalsete riskide (nt vanadus, toitjakaotus, töötus, töövõimetus) korral.⁴ Oluline on just kindlustusjuhtumi realiseerumine (nt inimene kaotab töövõime või jõuab kindlasse vanusesse), mitte see, kas konkreetne inimene elab puuduses või võib puudusesse sattuda. Kui kindlustussüsteemist saadav abi pole konkreetse inimese jaoks piisav või inimene pole mingil põhjusel kindlustussüsteemiga hõlmatud, tuleb talle anda sotsiaalabi vastavalt artiklile 13.

¹ RKPJKo nr 5-19-42, p 46; RKPJKo nr 5-19-25, p 63; RKPJKo nr 5-17-13, p 36; RKPJKo nr 3-4-1-17-16, p 55; RKPJKo nr 3-4-1-21-15, p 35.

² Vt ka M. Ernits. Kommentaarid §-le 10, p 15. Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne 2017.

³ Eestikeelne art 9 tõlge Riigi Teatajas ei vasta ingliskeelsele konventsioonile, õige on eristada sotsiaalkaitset kui laiemat ja sotsiaalkindlustust kui kitsamat mõistet.

⁴ [Euroopa Sotsiaalsete Õiguste Komitee, 2018. aasta kokkuvõte](#), lk 137; komitee järeldused 2013, Georgia, artikkel 12 lg 1, vt asjast *Finnish Society of Social Rights vs Soome*, [asi nr 88/2012](#), p 57.

Sotsiaalabi puhul on määrav konkreetse inimese vajadus abi järele puuduse tõttu ehk tegemist on riigi antava abiga viimases hädas.⁵

18. Seega paneb sotsiaalharta art 12 riigile kohustuse luua toimiv sotsiaalkindlustussüsteem, mille kaudu anda inimestele vanas eas kindlustushüvitisi.

19. Kui tõlgendada PS § 28 lg 2 koos sotsiaalharta artiklitega 12 ja 13, tuleks põhiseaduse järgi tagada traditsiooniliste sotsiaalsete riskide puhul inimestele abi esmajoonel kindlustushüvitiste maksmise näol, olenemata sellest, kas inimene on puuduses või see ohustab teda. Selliselt oleks järgitud ka põhiseaduse mõtet eristada omavahel sotsiaalseid riske, sh nn traditsioonilisi sotsiaalseid riske puudusest. Vastasel juhul tekiks olukord, kus põhiseadus lubab riigil nt vanaduse korral anda inimestele abi üksnes siis, kui nad ise või oma pere toel ei suuda rahuldada oma esmavajadusi, kuid välislepingud nõuavad aga inimestele tugevama kaitse andmist, st hüvitiste maksmist sõltumata sellest, kas inimesel endal või tema perel on vara, et vanaduses tema eluvajadusi piisavalt rahuldada (nt sotsiaalharta; ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste pakt eristab inimeste õigust sotsiaalkindlustusele (art 9) ja sotsiaalabile, vt [üldkommentaari nr 19](#) ja [üldkommentaari nr 6](#)).

Hinnang konkreetsetes asjas

20. Riigi kohustuse tagamiseks on Riigikogu loonud sotsiaalkindlustussüsteemi, mille aluseks on riikliku pensionikindlustuse seadus ning kogumispensionide seadus: kummagi seaduse alusel antakse kindlustushüvitisi ehk tehakse väljamakseid sõltumata sellest, kas inimene tegelikult abi vajab. Nii on inimesel vanas eas õigus saada sissetulekukaotusest johtuvat abi riikliku pensioni (nn I sammas) ja kohustusliku kogumispensionini (nn II sammas) näol.

21. KoPS muutmise seaduse jõustudes tagab riik inimesele vanas eas asendussissetuleku eeskätt riikliku pensionikindlustuse seaduse kaudu. Sellega on riik täitnud põhiseadusest ja rahvusvahelisest õigusest tuleneva kohustuse anda vanaduse korral inimestele sissetulekukaotuse korvamiseks kindlustussüsteemi kaudu raha. Eraldi tuleb hinnata, kas antav abi on piisav.

Riigi antava abi ulatus

22. PS § 28 lg 2 ütleb, et abi andmise ulatuse sätestab seadus. Puuduse riski korral antava abi ulatuse põhiseaduspärasust hinnates on Riigikohus varem leidnud, et tulenevalt PS §-s 10 sätestatud inimväärikuse põhimõttest ei või inimesele antav abi olla nii väike, et tema esmavajadused jääksid rahuldamata (RKPJKo nr [3-4-1-7-03](#), p 16).

23. Vanaduses abi saamise õiguse tuuma tuleks sisustada aga avaramalt ja tagada puudusega võrreldes kõrgem kaitse: abi on piisav siis, kui inimesele antakse sissetuleku kaotuse puhuks sellist rahalist tuge, et säiliks mõistlik proportsioon varasema sissetuleku ja riigi tagatava asendussissetuleku vahel ning mis võimaldab tal väärikalt ja häbita osaleda ühiskonnaelus, realiseerida põhiseaduses sätestatud õigusi ja vabadusi, kasutades selleks vajaduse korral avalikke teenuseid, sh sotsiaalteenuseid (nt tasuta sotsiaalhoolekande seaduses sätestatud koduteenuste eest).

⁵ Vt ka M. Mikkola. Social Human Rights of Europe. Karelactio 2010, lk 312; Statement of interpretation on Articles 12 and 13, Conclusions XIII-4, vt asjast Finnish Society of Social Rights vs. Soome, [asi nr 88/2012](#), p-d 33 ja 34 ning p 110.

24. Ka Euroopa Sotsiaalsete Õiguste Komitee on selgitanud, et sotsiaalharta artiklis 12 nimetatud hüvitiste eesmärk on tagada inimestele vaesuskaitse kõrval varasema sissetuleku osaline kaitse.⁶ Nii peab asendussissetulekuna makstava hüvitise suurus olema mõistlikus proportsioonis varasema sissetulekuga. Hüvitis on üldjuhul ebapiisav, kui see jääb alla 50% ekvivalentnetosissetuleku mediaanist (kui asendussissetulek jääb sellest 40% ja 50% vahele, võtab komitee arvesse ka muid sotsiaalabisüsteemist pärit lisahüvitisi). Kui hüvitise miinimumsuurus jääb alla 40% ekvivalentnetosissetuleku mediaanist, on hüvitis komitee hinnangul ilmselgelt ebapiisav.⁷ Komitee on abi suuruse kohta märkinud veel, et abi tuleb tagada peamiselt kindlustussüsteemi kaudu ning üksnes erandjuhtudel saab abi piisavust hinnates võtta arvesse sotsiaalabisüsteemist saadavaid lisahüvitisi. Vastasel juhul, kui abi saadaks peamiselt sotsiaalabisüsteemist, kaotaks kindlustussüsteem mõtte.

25. Lisaks eelnevale tuleb arvestada, et Eesti on sotsiaalharta artikli 12 lg 3 ning ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste pakti ratifitseerides võtnud endale kohustuse tõsta järk-järgult sotsiaalkaitse taset. Sotsiaalkaitse taseme tõstmise soov nähtub ka PS §-st 10, mis näeb ette sotsiaalriigi põhimõtte ja mille sisuks on, et kõik inimesed peavad saama võrdselt kasutada põhiseaduses nimetatud põhiõigusi ja -vabadusi. Pole mõeldav, et ühiskonna üldise heaolu paranedes oleksid teatud ühiskonnagruppide võimalused oma põhiõigusi ja -vabadusi realiseerida oluliselt ahtamad kui teistel.⁸

26. Sotsiaalkaitse taseme tõstmise kohustus tähendab, et hüvitisi tuleb suurendada, sotsiaalkindlustussüsteemi ei tohi asendada hoolekandesüsteemiga ning juba saavutatud sotsiaalkaitse tasemest ei tohi kergekäeliselt loobuda.⁹ Näiteks ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste pakti artikli 2 lg 1 näeb ette, et riik peab järk-järgult edendama sotsiaalseid, majanduslikke ja kultuurialaseid õigusi (*achieving progressively the full realization of the rights*). Selle sätte järgi tuleb riigil: 1) järjepidevalt sotsiaalkaitssüsteemi parandada ja 2) hoiduda sihilikest sammudest, mis vähendavad sotsiaalset kaitset, v.a väga kaalukatel põhjustel.¹⁰ Sotsiaalset kaitset on mh vähendatud siis, kui riik tühistab õigusakti või jätab ellu viimata poliitika, mis on nende õiguste realiseerimiseks vajalik.¹¹ Pakti järelevalveorgan on leidnud, et kui sotsiaalkaitse vähendamine on vältimatu, siis on see lubatud olukorras, kus on tegemist 1) majanduskriisi, 2) looduskatastroofi, 3) üleminekuperioodi, 4) relvastatud konflikti, 5) märkimisväärse riigivõla vms teguriga.¹²

27. Kui PS § 28 lg-t 2 (nt PS §-st 10 tulenevale sotsiaalriigi põhimõttele tuginedes) tõlgendada eespool toodud välislepingute vaimus, tuleb öelda, et põhiseaduse järgi lasub riigil kohustus vanaduspuhuse sotsiaalse kaitse taset järk-järgult tõsta, kuna nii on tagatud teiste põhiseaduses nimetatud põhiõiguste ja vabaduste parem realiseeritavus. Seetõttu on sotsiaalse kaitse taseme vähendamine lubatud vaid erandlikel asjaoludel ning keelatud on sotsiaalkindlustussüsteemi asendamine hoolekandesüsteemiga.

⁶ Vt ka [Euroopa Sotsiaalsete Õiguste Komitee järeldusi 2002. aastast](#), milles komitee on mh selgitanud, et vanadushüvitis peab olema elatusmiinimumist suurem, ning [järeldusi aastast 2013 art 30 kohta](#).

⁷ Vt asjast *Finnish Society of Social Rights vs. Soome*, [asi nr 88/2012](#), p-d 63 ja 64.

⁸ Vrdl M. Ernits. Kommentaarid §-le 10, p 17. Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne 2017.

⁹ Vt lubatavuse kriteeriume [Euroopa Sotsiaalsete Õiguste Komitee 2018. a digestast](#), lk 139–140.

¹⁰ M. Sepulveda. *The Nature of the Obligations under the International Convention on Economic, Social and Cultural Rights*, Intersentia, 2003, lk 319.

¹¹ M. Sepulveda. *The Nature of the Obligations under the International Convention on Economic, Social and Cultural Rights*. Intersentia, 2003, lk 323, 324.

¹² M. Sepulveda. *The Nature of the Obligations under the International Convention on Economic, Social and Cultural Rights*. Intersentia, 2003, lk 328, 329.

Hinnang konkreetsetes asjas

28. Küsimus on, kas pärast KoPS muutmise seaduse jõustumist on riikliku pensionikindlustusega kaetud inimestele tagatud piisav pension. Kuna pole teada, kui suured on pensionid tulevikus, samuti pole teada, kui suured oleksid väljamaksed kehtiva kogumispensionide seaduse alusel, ei saa praegu abstraktselt hinnata, kas need vastavad põhiseaduses ja rahvusvahelises õiguses nõutud tasemele. Kui need peaksid kunagi jääma allapoole nõutavat piiri, pole pensionide piisavus tagatud.

29. Euroopa Sotsiaalsete Õiguste Komitee on hinnanud Eestis makstavate pensionide piisavust 2016. aastal seisuga, mil kogumispensionide seaduse alusel on väljamakseid tehtud vähe. Komitee leidis, et hüvitised olid siis piisavad (vt [2017. a järeldused Eesti kohta](#), lk 339). Võttes aluseks komitee lähenemise, saab välja tuua, et näiteks [Eurostati andmetel](#) oli 2018. aastal Eesti mediaansissetulek 10 521 eurot aastas ehk 876,75 eurot kuus. 40% sellest on 350,7 eurot ja 50% 438,375 eurot. Keskmise 2018. aastal määratud vanaduspension oli 440,7 eurot. Seega vastas 2018. aastal pensionide tase sotsiaalharta nõutud tasemele.

30. Niisiis ei saa öelda, et kohe pärast KoPS muutmise seaduse jõustumist langeksid pensionid tingimata alla nõutud määra. Teisalt ei saa ka väita, et need jääksid kohustusliku kogumispensionita täpselt samale tasemele, sest Riigikogu pole samaaegselt riikliku pensionikindlustuse seadust märkimisväärselt muutnud. Seaduse vastuvõtmise ajal ei olnud Eestis ka majanduskriisi, mis KoPS muutmise seadusega tehtud muudatusi õigustanuks.

31. Seega, kui lähtuda PS §-st 10 ning tõlgendada PS § 28 lg-t 2 kooskõlas sotsiaalharta artikli 12 lg-ga 3 ja ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste pakti art 2 lg-ga 1 ja art-ga 9, ei saa kõnealust muudatust pidada põhiseaduspäraseks, kuna KoPS muutmise seaduse jõustudes vanaduspühuse sotsiaalse kaitse tase väheneks.

2. Väljamaksed enne pensioniea saabumist (KoPS § 43¹)

2.1. Omandipõhiõigus ja usalduse kaitse

32. Alates 2002. aastast kehtinud kohustusliku kogumispensionide süsteemi kohaselt on kohustusliku kogumispensionide makseid tasunud inimesel õigus saada pensionifondi osakute eest pensioniikka jõudmisel kogumispensionid (KoPS § 40).

33. KoPS muutmise seadusega muudetakse kohustusliku kogumispensionide aluspõhimõtteid: sundkindlustuse asendab vabatahtlik pensioniskeem, millest on võimalik kogumise perioodil raha kaks korda välja võtta. KoPS § 43¹ alusel saab välja võtta ka enne KoPS muutmise seaduse jõustumist pensioniks kogutud raha. Seeläbi ei mõjuta KoPS § 43¹ ainult raha välja võtva inimese õigusi, vaid ka teiste samas pensionifondis osalust omavate inimeste õigusi.

34. Pensionifond on kollektiivne investeerimisskeem, mille vara on osakuomanike ühises omandis (IFS § 4 lg 1, § 5 lg 1). Sisuliselt on loodud kohustuslik süsteem, kus inimesed koos riigi täiendava toega tegelevad teatava spetsiifilise ühistegevusega ehk ühiselt investeerivad pensioni tarbeks, kusjuures investeerimisel saadav vara kuulub osakuomanikele ühiselt. Osakuomaniku varalised õigused on PS § 32 kaitsealas. Omandipõhiõiguse kaitseala sisustamisel tuleb arvestada õiguspärase ootusega. Ka EIK on leidnud, et omand võib olla olemasolev omand või vara, sh nõuded, mille suhtes isikul on vähemalt õiguspärane ootus, et need realiseeruvad (vt EIKo Gratzinger ja Gratzingerova vs. Tšehhi Vabariik, 10.07.2002). Omandipõhiõiguse küsimus võib

tekkida ka avalik-õigusliku rahaliselt mõõdetava soorituse korral, mille saamiseks on isikul õiguspärane ootus, kuid mille andmisest põhiõiguste adressaat keeldub. Selliseks nõudeks võib teatud juhtudel olla nt õigus pensionile, mida piiratakse või vähendatakse (vt EIKo Apostolakis vs. Kreeka, 22.10.2009, Banfield vs. Ühendkuningriik, 18.10.2005, Kjartan Asmundsson vs. Island, 12.10.2004).¹³ EIK praktika järgi on EIÕK 1. lisaprotokolli artikli 1 kaitsealas ka õigused sotsiaalkindlustushüvitistele ning seejuures ei ole oluline, kas õigus tekib sissemaksete tegemise või mittetegemise kaudu. Kui riik loob pensionisüsteemi, jäävad selle alusel tekkivad õigused ja huvid EIÕK 1. lisaprotokolli art 1 kaitsealasse.¹⁴

35. Igaühel on õigus tegutseda mõistlikus ootuses, et rakendatav seadus jääb kehtima, ning seaduses tehtav muudatus ei tohi olla subjektide suhtes sõnamurdlik (RKPKJko 30.09.1994, nr III-4/A-5/94). Teisalt ei nõua õiguspärase ootuse põhimõtte kehtiva õiguse kivistamist – demokraatia põhimõttest tulenevalt võib seadusandja vastavalt muutunud oludele õigussuhteid ümber kujundada ning sellega halvendada mõnede ühiskonnaliikmete olukorda (RKPKJko 02.12.2004 nr [3-4-1-20-04](#), p 14). Kohtupraktika järgi tuleb õiguspärase ootuse tekkimist hinnata ka juhul, kui regulatsiooni muudetakse ebasoodsamaks (RKPKJko 16.12.2013, nr [3-4-1-27-13](#), p 49). Põhiseaduslikku kaitset väärrib isiku ootus talle soodsa regulatsiooni püsijäämisse siis, kui tal oli mõistlik alus seda usaldada, ta oli asunud oma õigusi realiseerima ning tema ootus kaalub üles regulatsiooni muutmise eesmärgid (RKPKJo 30.06.2017, nr [3-4-1-5-17](#), p 66).

36. Pensioniks kogumine on oma olemuselt pikaajaline ning tähtajaline tegevus – see on seotud investori pensioniea saabumisega. Kehtiva seaduse järgi on inimesele antud lubaduseks pension (KoPS § 40). Vaatamata sellele, et seaduses on vahepeal tehtud muudatusi ja parandusi, on kohustuslik kogumispension oma põhialustelt olnud ligi 20 aastat ühesugune ning inimesed on sellele tuginedes pikaajaliselt selle konkreetse eesmärgi nimel ka raha kogunud (omandanud pensionifondi osakuid) ja investeerinud. Inimestel on sellest tekkinud varalised õigused, sh õigus saada kogumispension. Ühtlasi on seaduse mõttest (KoPS § 40 jj), tehtud valikutest ja fondide kaudu investeerimise pikemast perioodist tuletatav Riigikogu lubadus pensionisüsteemi pikaajalisuse ja jätkuvuse kohta.

37. Inimesed, kes on kehtivat õigust usaldades omandanud pensionifondi osakuid, on asunud enda õiguseid realiseerima II pensionisamba pensionifondi osakute ja pensionifondides oleva ühise vara omandamise kaudu. Pensioniks raha koguvatel inimestel (nii vabatahtlikult kui ka kohustuslikult kogumispensioniga liitunud) on mõistlik põhjus uskuda, et kui riik on loonud PS §-s 28 sätestatud kohustuse täitmiseks pensioniskeemi, kuhu inimesed on pikaajaliselt panustanud ning ühiselt omandanud vara ja individuaalselt varalisi õiguseid lootuses saada pensioni (KoPS § 40), siis riik ei muuda kergekäeliselt ning tagasiulatava mõjuga õiguslikku raamistikku, millele see süsteem toetub ega ohusta seeläbi nende eesmärgi saavutamist ka muul moel, nt luues uusi riske, mis võiks vara väärtust vähendada. Osanike võimalus ennetähtaegselt ühiselt kogutud rahaga fondist väljuda toob pensioni kogumist jätkavale osakuomanikule kaasa senisest ulatuslikuma, teiste osakuomanike käitumisest sõltuva pensionifondi osakute väärtuse vähenemise riski.¹⁵ Ehkki

¹³ M. Ernits, A. Kelli, P. Roosma. Kommentaarid PS §-le 32, p 10. EV põhiseadus. [Kommenteeritud väljaanne](#).

¹⁴ „Given the variety of funding methods, and the interlocking nature of benefits under most welfare systems, it appeared to the Court to be increasingly artificial to hold that only benefits financed by contributions to a specific fund fall within the scope of Article 1 of Protocol No. 1. In addition, to exclude benefits paid for out of general taxation would be to disregard the fact that many claimants under this latter type of system also contribute to its financing, through the payment of tax.“ Vt [Stec vs. UK](#) Admissibility decision, 06.07.2005. Vt ka [Andrejeva vs. Latvia](#), p 76.

¹⁵ Vt Eesti Panga [pensionisüsteemi muudatuste mõjuanalüüs](#), lk 24: „Kui suur hulk inimesi soovib pensionisüsteemist korraga lahkuda ja märkimisväärne osa likviidsematest (välis)varadest läheks müüki, muutuks küsitavaks teise pensionisamba roll praeguses pensionisüsteemis. Pensionisüsteemi alles jäävad fondiosanikud võtaksid kanda Eesti (kinnisvara)riski, mida turu väiksuse tõttu pole võimalik hajutada ning väljumise juhul seataks surve alla varade

osakute vahetamise võimaluse tõttu on konkreetsest pensionifondist lahkumine võimalik ka kehtiva seaduse alusel (KoPS §-d 23–27), ei ole sellised liikumised osakute väärtust kuigivõrd mõjutanud, kuna raha paigutatakse pensionisüsteemis ümber, kuid seda ei saa süsteemist välja võtta.¹⁶ KoPS §-ga 43¹ kaasneb seega uue riski lisandumisega ebasoodne mõju osakuomanike varalistele õigustele.

38. KoPS § 43¹ muudab põhimõttelises osas pensionikogumist. Kuna norm hõlmab ka seda pensionivara, mis on kogutud enne normi jõustumist, riivab see osakuomanike omandipõhiõigust koostoides õiguspärase ootusega. Antud juhul on omandipõhiõigus ning õiguspärane ootus sedavõrd põimunud, et järgnevalt hinnatakse piirangu toimet omandipõhiõigusele koostoides õiguspärase ootusega.

Muudatuse eesmärk

39. KoPS muutmise seaduse eesmärk on muuta kohustusliku kogumispensioni süsteem vabatahtlikuks. Seaduse seletuskirjas on märgitud: „Teise pensionisamba vabatahtlikkus suurendab inimeste vabadust ja parandab teadlikkust pensionisüsteemist. Sellele lisaks laienevad investeerimisvõimalused ja suureneb konkurents, mille tulemusena peavad fondihaldurid klientide hoidmiseks senisest rohkem pingutama. Eelduslikult toob see kaasa parema pensionifondide tootluse, mis tagab tulevikus omakorda suurema pensioni.“¹⁷

40. Muudatusel, millega võimaldatakse võtta enne KoPS muutmise seaduse vastuvõtmist ja jõustumist kogutud raha välja enne pensioniiga, võib olla ka fiskaalne eesmärk. Kui pensionifondi kogutud raha võetakse välja enne kogumispensioni õiguse tekkimist, tuleb väljavõetud summalt tasuda tulumaksu 20%. Kui inimene võtab pensioni välja vanaduspensionieas või viis aastat enne vanaduspensioniea saabumist, tuleb tal maksta tulumaksu 10%. Regulaarsetelt pensionimaksetelt tulumaksu tasuda ei tule. Tulumaksust on vabastatud ka puuduva töövõimega inimesed, olenemata sellest, mis etapis nad II sambast raha välja võtavad.

41. Seega, kui töörealised ja töövõimelised inimesed võtavad raha II pensionisambast välja, laekub riigieelarvesse täiendavalt tulumaksu. Lisaks hakkab sotsiaalmaks nende inimeste töötasult uuesti täies ulatuses laekuma riikliku pensionikindlustuse eelarvesse, mis võimaldab suurendada riiklikke pensione. Seega võib muudatuste eesmärk olla täiendav maksutulu ning II sambast väljuvate inimeste sotsiaalmaksu kasutamine praeguste pensionide maksmiseks.

Muudatuse põhiseaduspärasus pensionifondide tootluse ja pensioni suurendamise eesmärgi aspektist

hinnad. [...] Esiteks tuleks püüda kaitsta fondiinvestorite huve olukorras, kus teise samba pensionifondidest raha väljavõtmisel peavad fondid müüma varasid planeeritust madalama hinnaga ning seeläbi võivad saada kahju nii fondist lahkujad kui ka fondi jääjad.“

¹⁶ Nt 02.01.2019 seisuga oli kohustusliku kogumispensioniga liitunud 746 973 inimest. 02.01.2020 oli viimasel vahetusperioodil vahetustehinguid teinud 22 570 inimest, s.o ligi 3% liitunudest vahetas pensionifondi. Vahetamine ei ole praegu ühe fondi aspektist vaadatuna ühesuunaline, sest konkreetsest fondist väljuvate asemele võib samasse fondi lisanduda uusi pensionikogujaid. Ka varem on vahetusperioodidel olnud sarnane arv pensionifondide vahetajaid (ligi 20 000). Vt <https://www.pensionikeskus.ee/statistika/ii-sambas/kogumispensionifondidevahetus/>.

¹⁷ Vt kogumispensioni seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (kohustusliku kogumispensioni reform) [eelnoõu](#) (108 SE) seletuskiri esimese lugemise juurde, sissejuhatus p 1.1.

42. Seaduseelnõu seletuskirja mõjude osa¹⁸ ja ka Eesti Panga mõjuanalüüsis toodud hinnangute järgi toob KoPS § 43¹ rakendamisel raha II samba pensionisüsteemist välja võtmine kaasa pigem valitsemistasude kasvu ja tootluse vähenemise ehk soovitud vastupidise tulemuse.¹⁹ Seega ei saa abinõu pidada sobivaks. KoPS muudatused ei ole mõeldud II samba pensionifondide madala tootlusega seotud probleemide lahendamiseks, vaid annavad lihtsalt õiguse sambast väljuda. Samuti on mitmeid alternatiive, mis mõjutaksid tõhusamalt pensionifondivalitsejaid klientidele paremaid tingimusi pakkuma ja aitaks kaasa eelnõu seletuskirjas märgitud eesmärgi saavutamisele, põhjustamata samal ajal pensionifondis pensioni kogumist jätkavatele osakuomanikele lisariske ja -kulusid.

43. Pensionireformi järel on võimalik II sambast väljuda ka lihtsalt kogumispensioni makseid lõpetades, kuid jättes kogutud raha pensionifondi. Kui seda raha saaks inimene kasutada alles pensionieas, siis oleks ühtlasi täidetud KoPS § 1 ja § 40. Otsus II sambast väljuda ei oleks sellisel juhul mõjutatud võimalusest kasutada seni kogutud raha enda eelistuste järgi enne pensioniea saabumist²⁰, vaid lähtuks sellest, millist riski on inimene valmis kandma: kas II sambaga seotud investeerimisriski (mis sõltub paljuski olukorrast rahvusvahelistel finantsturgudel) või I sambaga seotud majanduslikke ja demograafilisi riske (tööealiste inimeste osakaal rahvastikus, olukord Eesti majanduses, mis mõjutab maksulaekumisi, töøjõuturg).

44. Kui pensionireformiga soovitakse laiendada inimese võimalusi iseseisvaks investeerimiseks ning luua pensionifondidele seeläbi täiendavat konkurentsi, piisab eesmärgi täitmiseks ka reformiga loodavast võimalusest avada pensioni investeerimiskonto ning suunata seni kogutud vara pensioni investeerimiskontole. Sellisel juhul jätkab inimene pensioniks kogumist, kuid juhib neid investeeringuid ise.²¹ Kui muudatuse eesmärgiks on tõepoolest pensionifondide tootluse suurendamine, ei ole selge, miks on eelkirjeldatud alternatiividele eelistatud regulatsiooni, mis annab inimestele võimaluse II sambasse kogutud rahaga lahkuda, ehkki majandusasjatundjate

¹⁸ Seletuskirja mõjuhinnangute osas on märgitud: „II sambast raha väljavõtmine tähendab pensionifondide mahtude kasvu pidurdumist või vähenemist. Selle tulemusena valitsemistasu määr tõuseb võrreldes praeguse olukorra jätkumisega. [...] Kuigi valitsemistasu määr tõuseb ja koos sellega muutub osakuomaniku jaoks teenus kallimaks, siis fondivalitseja tulud langevad. Mõju ulatus võib fondivalitsejate lõikes olla erinev. Mõju on tõenäoliselt suurem suurema vara mahuga fondivalitsejatele. [...] Pensionifondivalitsejate tulubaasi vähenemine, kuid eelkõige II sambast raha väljavõtmise reeglid ja fondimahtude vähenemine võivad omakorda mõjutada ka fondivalitsejate investeerimisstrateegiaid. [...] II sambast raha väljavõtmine võib mõjutada pensionifondide vara väärtust ja seda eelkõige mittelikviidse vara realiseerimisel.“ Äärmuslike stsenaariumide korral võib fondivalitseja olla sunnitud tegema kiirmüügi, mis võib väljendada osaku väärtuse vähenemises. Samas, lk 102.

¹⁹ Vt ka Euroopa Komisjoni Euroopa poolaasta 2020. aasta [aruandes](#) Eesti kohta märgitud: „The government did not carry out any impact assessments prior to these fundamental changes and launched only a week-long consultation of social partners. [...] Overall, these proposed changes do not address the causes of low returns in the second pillar, but give the right to exit the pillar.“ Vt lähemalt https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020-european-semester-country-report-estonia_en.pdf.

²⁰ Eesti Panga mõjuanalüüsis on märgitud: „[...] umbes 15 aastat pärast seda, kui alustati sissemaksete tegemist teise sambasse, ei ole mitteliitunud suutnud oma mitteliitumist korvata iseseisvalt pensioniks investeerides. Need tulemused ei toeta väidet, et pärast teisest sambast väljumist hakkavad inimesed pensionipõlveks iseseisvalt investeerima või jätkavad iseseisvalt investeerimist.“ Vt Eesti Panga [pensionisüsteemi muudatuste mõjuanalüüs](#), lk 18.

²¹ Iseseisvalt aktiivse investeerimisega tegelemisest huvitatud inimesi võib hinnanguliselt olla ligi 5% pensionikogujatest. Kui SEB lõi indeksfondi, mille puhul on valitsemistasud madalad, sest fondi investeerimisstrateegia on passiivne ning inimene peab sel juhul tegema ise rohkem investeerimisotsuseid kui aktiivselt juhitava pensionifondi osakuomanik, korraldati eelnevalt küsitlus. Küsitluse järgi oli iseseisvaid investeerimisotsuseid valmis tegema umbes 5% investoritest. Enamik inimestest eelistab fondijuhhi kontrollitud investeerimisprotsessi. Siit võib järeldada, et huvi pensioni investeerimiskonto vastu võib olla ligilähedaselt sarnane. Vt R. Kreek. Paradoks: pensionikogujad pole avastanud kõige madalamate tasudega pensionifonde. Eesti Päevaleht, 03.03.2020, lk 17. Ka Eesti Panga mõjuanalüüsi kohaselt ei ole valdav osa elanikkonnast valmis võtma finantsriske. Enamus Eesti leibkondade finantsvarast on paigutatud hoiustesse, hoiuste tootlus on väike, kuid ka risk on väike.

hinnangutest on teada, et pensionifondidest raha väljaviimine annab soovitud pigem vastupidise tulemuse.

Muudatuse põhiseaduspärasus pensionivara üle otsustusõiguse andmise eesmärgi aspektist

45. Kui KoPS muudatuste eesmärk on muuta kohustusliku kogumispensioni süsteem vabatahtlikuks, andes inimestele õiguse oma pensionivara kasutamise üle vabalt otsustada, on selgusetu, mis põhjusel kehtestatakse muudatus tagasiulatava mõjuga, kuivõrd sellega kaasneb varem kujunenud õigussuhetesse sekkumine ning põhiõiguste ulatuslik piiramine. Selle asemel oleks võimalik piirduda inimeste õigusi vähem riivava regulatsiooniga, mis hakkaks kehtima edaspidi. KoPS muudatustega on seatud esikohale II sambast raha välja võtta soovivate inimeste individuaalne huvi kasutada pensioniks kogutud raha muudel eesmärkidel võrreldes II sambast pensioni saada soovivate inimeste huvidega. Kuivõrd raha väljavõtmisega väheneb raha pensionisüsteemis, ei toeta KoPS muudatused ka pensionisüsteemi jätkusuutlikkust. Eesmärk anda pensioniks kogutud raha üle vaba otsustusõigus ei ole kaalukas. KoPS muudatustega ei ole tegelikult realiseeritud eesmärki anda osakuomanikule pensionivara kasutamisel ja käsutamisel suurem vabadus. Riigikogu on jätnud II samba pensionivara käsutamisele ja kasutamisele olulised piirangud (näiteks ei saa pensionifondi osakuid pantida, et pensionivara tagatisel oleks võimalik finantseerida muid kulusi, ühtlasi säilitades pensionisäästus, samuti ei ole võimalik pensioniosakuid tagasi võtta osaliselt, vaid raha tuleb välja võtta korraga). Kuivõrd piiratakse sellega, et inimestel on võimalik raha korraga välja võtta, ei võimalda KoPS muutmise seadus tegelikult osakuomanikult pensioniks kogutud raha paindlikult kasutada olenevalt tema vajadustest ning seadusemuudatuse tegelik eesmärk on selles aspektis küsitav.

Muudatuse põhiseaduspärasus fiskaalse eesmärgi aspektist

46. Seadusemuudatuse tegelik eesmärk võib olla fiskaalne.²² II sambast väljuvate inimeste sotsiaalmaks hakkab edaspidi laekuma I sambasse ning seega kaasnevad inimeste II sambast väljumisega suuremad sotsiaalmaksu laekumised riiklikku pensionikindlustussüsteemi. Kogumisperioodil II sambast raha välja võttes tuleb maksta 20% tulumaksu, mis tähendab täiendavat ühekordset eelarvetulu, seega sobib meede riigieelarvesse täiendava tulu saamiseks. Kuna eelarve tulude üle saab otsustada üksnes Riigikogu, ei oleks siinkohal kohane hinnata võimalikke alternatiivseid rahastamisallikaid. Ühtlasi ei ole fiskaalset eesmärki ka reformi põhjendamisel oluliseks peetud, mistõttu see eesmärk ei saa riivete õigustamisel olla kaalukas.

Riive intensiivsus ning selle leevendamiseks kehtestatud meetmed

47. Kuna väljumisotsust mõjutavad väga paljud asjaolud (nt inimeste hoiak säästmisesse ja kogumisse, pensionifondidesse, olukord majanduses ning inimese enda majanduslik olukord), ei ole võimalik prognoosida, kui palju raha II samba pensionifondidest lähiaastail välja võetakse. Seetõttu ei saa hinnata, kui suurt mõju avaldab seadusemuudatus osakuomanikele tegelikult. Ühtlasi tähendab see, et ka täiendavaid maksulaekumisi pole võimalik prognoosida. Riive

²² Vt ka Euroopa Komisjoni raportit: „The changes imply more immediate revenues for the first pillar and additional one-off budget revenues, at the expense of long-term pension funding. For people exiting the second pillar, the 4% social tax is redirected to the first pillar. This raises the revenues of the first pillar and, as one option, can be used to raise current pensions above the usual pension indexation, which is the plan of the current government. Cashed out pension savings are subject to a 20% income tax (or 10%, if the savings are taken out at the pensionable age). For this reason, the short-term effects on public finances are likely to be positive, though at the expense of long-term pension funding.“ (https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020-european_semester_country-report-estonia_en.pdf).

intensiivsust on hinnata keeruline, kuna peaks lähtuma mitmest eeldusest. Kuid riive olemasolu ei saa eitada ja teatud negatiivsete asjaolude kumuleerumisel võivad riived olla väga ulatuslikud.

48. Nagu eespool märgitud (vt p 37 jj), kaasneb pensionifondidest vara ulatuslikuma väljavõtmisega vajadus väljamaksete tegemiseks muuta fondide investeerimisstrateegiat, sealhulgas on vaja väljuda pensionifondi pikaajalistest investeringutest. See vajadus ei ole n-ö turupõhine ega majanduskeskkonnast tingitud, vaid seadusemuudatusest tulenev. Arvestades, et fondiinvesteeringute näol on tegemist osakuomanike ühise varaga, siis enne majanduslikult põhjendatud investeeringu tähtaega mõnest pensionifondi investeeringust väljumisel kahjustatakse teiste omanike varalist positsiooni, sh nende osaku väärtust ja tulevast pensioni. Seejuures ei jaotu fondist lahkumisega seotud koormus selliselt, et kulud kannaks isik, kes oma raha välja võtab ehk inimene, kes talle seadusemuudatusega antud vabadust realiseerib. Kulud (sh fondivarade väärtuse kahanemine ja reformist tingitud investeerimisstrateegia muudatuste madalama tootluse mõju) jäävad pigem nende kanda, kes jäävad pensionifondi osakuomanikeks ehk neile, kes seda n-ö ühistegevust jätkavad.²³ Seejuures on esimestel lahkujatel eelis selles mõttes, et esimeste nõuete rahuldamiseks võib fondis olla piisav likviidsus, kuid mida rohkem on lahkujaid, seda suurem võib olla vajadus pikaajalistest ja vähemlikviidsematest investeringutest väljuda, millega aga nii lühiajalises plaanis suuremate tehingukulude kui ka pikaajalises plaanis madalama tootlusega võidakse kahjustada fondi jäävate pensionikogujate ühise vara väärtust sellel hetkel. Fondi vara madalam väärtus omakorda tähendab pikas perspektiivis süsteemi jääjatele madalamat kogumispensionit.

49. Osakuomanike riskide maandamiseks on seaduses ette nähtud mõningad lisaabinõud. Eelnõu teisel lugemisel (ühtlasi lõpphääletusel), lisati investeerimisfondide seadusesse muudatus, mille järgi võivad pensionifondid võtta senisest rohkem laenu (kuni 25% fondi vara väärtusest²⁴) ning pikendati teisest sambast väljumise etteteatamise tähtaega viiele kuule.²⁵ Samuti tehti investeerimisfondide seaduses muudatus, mille kohaselt on aastail 2021–2024 pensionifondivalitsejatel lubatud investeerimispiiranguid mitte täita ning pensionifondivalitsejatel ei ole kohustust hüvitada osakuomanikele tekkinud kahju, kui pensionifondi vara väärtus tulenevalt osakute tagasivõtmise ja väljalaskmise vahest väheneb ühes kalendrikuus rohkem kui 20% võrra.²⁶ Nende abinõude sobivus riskide maandamiseks ei tugine siiski analüüsile. Finantsinspeksioon tegi küll pensionifondide stressitestid, mille tulemused näitasid, et likviidsuse tase on kas väga hea või hea. Kuid see kehtis üksnes väiksema või mõõduka II sambast väljumise stsenaariumi puhul. Finantsinspeksioon on öelnud ka, et äärmuslike stsenaariumide täitumise korral võivad tekkida seoses likviidsuse vajadusega ja varade kiire realiseerimisega järgmised riskid: (i) fondivalitseja on sunnitud korrapärase valitsemise ja ühetaolise kohtlemise eesmärgil peatama osakute tagasivõtmise ja väljamakset, et mitte jätta fondi jäänud osakuomanikke ebalikviidse vara otsa, et täita fondivalitseja ja osakuomaniku vahel kokkulepitud investeerimispiiranguid, (ii) fondivalitseja on likviidsuse tagamiseks (tagasivõtmiskorralduste täitmiseks) sunnitud korraldama kiirmüügi, mis võib väljenduda osaku väärtuse vähenemises.²⁷

50. Eesti Pank nimetas oma mõjuanalüüsis 11 fondi, millel võib tekkida probleeme või raskusi vara kiirmüügiga ning ei ole selge, kas ja mil määral KoPS muutmise seadus aitaks sellistel

23 Regulatsioon on erinev ka näiteks samuti ühist vara haldavast lepingulisest seltsingust, mille puhul on lahendatud sarnaseid õigusküsimusi seltsingust lahkumisel eesmärgiga, et koormus jaotuks seltsinglaste vahel võrdselt, vrd nt VÕS § 597 lg 4, § 607.

²⁴ KoPS muutmise seaduse § 2 p-s 7 toodud IFS § 124 lg 3 muudatus.

²⁵ KoPS muutmise seaduse § 1 p-s 67 toodud KoPS § 43¹ lg 2.

²⁶ KoPS muutmise seaduse § 2 p-s 12 toodud IFS § 525 lg-d 3 ja 4.

²⁷ Vt Finantsinspeksiooni 11.11.2019 arvamus kogumispensionide seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu kohta, lk 2. Kättesaadav Rahandusministeeriumi dokumendiregistris.

fondidel tekkivaid raskusi lahendada. Laenu võtmine tähendab ka kulusid. Ei ole reguleeritud, kes need kulud kannab ning kuidas tagatakse fondi jääjate ja fondist lahkujate võrdne kohtlemine muu hulgas näiteks kulude kandmise osas. Puudub regulatsioon, mille alusel saaks kehtestada näiteks osakute tagasivõtmisel tasud, mis kataksid II sambast väljumisega seotud kulusid, sh laenukulusid. See soosib pigem fondist esimeste hulgas lahkumist, et oma pensionivara arvelt ei peaks kandma teiste osakuomanike lahkumisega tekkivaid kulusid.

51. Võimaliku leevendusmeetmena on nimetatud teisest sambast väljumise etteteatamise tähtaegade pikendamist ühelt kuult viiele kuule. Kui seni oli pensionifondivalitsejatel võimalik paigutada raha väga pikaajalise perspektiiviga, aastakümneid kestvatesse investeringutesse (nt metsakasvatus, rendikinnisvara), siis viiekuuline etteteatamistähtaeg ei aita leevendada sellistest positsioonidest ennetähtaegse vabanemisega kaasnevaid kahjusid. Alternatiivina on võimalik võtta laenu, kuid ka laenu võtmisega kaasnevad kulud ning ei ole selge, mil määral see meede on abiks sellise pensionifondi puhul, mille raha on investeeritud kehtivat õigust usaldades suures mahus pikaajalistesse projektidesse. Viiekuulise etteteatamistähtaja tõhusust vähendab võimalus kuu aega enne raha väljamaksmist avaldus tagasi võtta. Seda on põhjendatud sellega, et turuolukord võib muutuda järsku ning inimene ei pruugi soovida väga madala hinnaga osakuid tagasi võtta. Kulud varade võõrandamiseks või laenu võtmiseks on siiski tehtud, kui pensionifondi valitseja on ka tegelikult kasutanud pikemat etteteatamistähtaega väljamakseteks ettevalmistumiseks. Übermõtlemise võimalus põhjustab ka ühisomanikele lisakulusid. Võimalus võtta avaldus tagasi üks kuu enne raha väljamaksmist ei pruugi samas tegelikult täita oma eesmärki kaitsta pensionifondist väljuda soovivat osakuomanikku äärmiselt kahjuliku tehingu eest, sest nagu näitas 2020. aasta märtsikuu, võib olukord börsil kardinaalselt muutuda vaid loetud päevadega. Samas, olukorras, kus inimesed saavad II samba pensionifondidest väljumisotsuse teha ka turul valitseva paanika tõttu, võimenduvad II samba pensionifondis investeerimist jätkata soovivate inimeste jaoks börsilangusest tulenevad investeerimisriskid veelgi. Püüdes igati arvestada väljujate huvidega, on jäetud arvestamata, mida pensionifondist lahkumine ja eriti sellega seotud otsuste muutmine põhjustab pensionifondi vara väärtusele ehk osakuomanike ühisele varale ja jäetud ühine vara piisava seaduse kaitseta.

52. Fondi jääda soovivate ning fondist lahkuvate inimeste õigused ei ole seega mõistlikus tasakaalus: näiteks on reguleerimata erinevate väljumise mõjude leevendamiseks kehtestatud meetmetega kaasnevate kulude jaotamise küsimus. Arvestades erinevate ekspertide analüüsi, ei saa samas olla veendunud, et kogumissüsteemi jääjatele avalduvad negatiivsed mõjud oleksid marginaalsed. Seeläbi piiratakse lisaks omandipõhiõigusele tugevalt ka PS §-st 14 tulenevat õigust menetlusele ja korraldusele.

Kokkuvõttev hinnang konkreetsetes asjas

53. Demokraatia põhimõtte kohaselt on rahvaesindajatel küll õigus muuta seniseid otsuseid ning pensionisüsteemi ümber korraldada, kuid ümberkorraldusi tehes tuleb arvestada nende inimeste huve ja õigusi, kes kehtivat õigust usaldades on omandanud II samba pensioniõigusi lootuses, et nad saavad tulevikus piisavat pensioni. Kui seadus on kohustanud või julgustanud inimesi konkreetse eesmärgi nimel pikaajaliselt paljude pensionikogujate ühisel panustamisel põhinevas pensioniskeemis osalema, on neil tekkinud mõistlik ootus, et riik ei tee süsteemis ilma kaaluka põhjuseta muudatusi, mis seavad selle eesmärgi saavutamise ohtu ning lisaks mõjutavad konkreetset hetkel negatiivselt pensionifondide osakuomanike ühise vara väärtust ja pikemas vaates ka nende kogumispensionide suurust. Lühiajaline positiivne mõju eelarvele ei ole piisavalt kaalukas eesmärk, mis õigustaks inimeste pikaajaliste pensioniplaanide ohtu seadmist. Samuti, kui ühele kaalukausile panna II sambast väljuda soovivate inimeste huvi kasutada pensioniks mõeldud

raha enne pensioniiga ning teisele kaalukausile II sambasse jääda soovivate inimeste huvi säilitada saada vanas eas adekvaatset pensioni, tuleks kaalukamaks pidada viimast, sest see ühtib ka avaliku huviga tagada pensioni- ja sotsiaalkindlustussüsteemi jätkusuutlikkus. Eeltoodust tulenevalt on KoPS § 43¹ vastuolus PS §-dega 10, 14 ja 32.

2.2. Võrdsuspõhiõiguse piirang (PS § 12)

54. Võrdsuspõhiõiguse (PS § 12) piirang seondub ühe grupi isikute võimalusega kasutada pensioniks kogutud sotsiaalmaksu enne pensioniea saabumist.

Võrreldavad grupid ja erineva kohtlemise kirjeldus

55. Ebavõrdse kohtlemise tuvastamiseks tuleb kindlaks määrata võrdluse lähtekoht (lähim ühine soomõiste) ja tuua selle alusel välja võrreldavate isikute grupid.

56. Võrdluse lähtekohaks on enne 1983. aastat sündinud tööealised inimesed, kelle töötasu maksustatakse sotsiaalmaksuga. Võrreldavad grupid on kohustusliku kogumispensioniga vabatahtlikult liitunud ja mitteliitunud inimesed. Mõlemasse gruppi kuuluvate inimeste töötasu on maksustatud sotsiaalmaksuga samas määras.

57. Kohustusliku kogumispensioniga mitteliitunud inimeste palgalt makstud sotsiaalmaksust laekub 20% riikliku pensionikindlustuse ning 13% riikliku ravikindlustuse vahenditesse ([sotsiaalmaksuseaduse](#) § 10 lg 2).

58. Kohustusliku kogumispensioniga liitunud inimeste palgalt makstud sotsiaalmaksu pensioni osa moodustab samuti 20%, kuid see jaguneb riikliku pensionikindlustuse (16%) ja kohustusliku kogumispensioniga liitunud inimesed maksavad töötasult (enamasti palgast kinnipidamise teel) ka kogumispensioniga liitunud inimesed maksavad töötasult (enamasti palgast kinnipidamise teel) ka kogumispensioniga liitunud inimeste palgalt tasutud sotsiaalmaksust 20% on mõeldud vanaduspõlves regulaarse sissetuleku tagamiseks. **Võrreldavad grupid on järelikult sotsiaalmaksukohustuse aspektist sarnases olukorras: nende töötasu on maksustatud sotsiaalmaksuga ühetaoliselt ja ka sotsiaalmaksu eesmärk on mõlemal grupil sama.**

59. Ehkki kohustusliku kogumispensioniga liitunud ja mitteliitunud inimestel kujuneb 4% sotsiaalmaksu ulatuses pension erinevatel alustel, on võrreldavate gruppide töötasult makstud sotsiaalmaksu sihtotstarve ühesugune (SMS § 1). Nii kohustusliku kogumispensioniga liitunud kui ka mitteliitunud inimeste palgalt tasutud sotsiaalmaksust 20% on mõeldud vanaduspõlves regulaarse sissetuleku tagamiseks. **Võrreldavad grupid on järelikult sotsiaalmaksukohustuse aspektist sarnases olukorras: nende töötasu on maksustatud sotsiaalmaksuga ühetaoliselt ja ka sotsiaalmaksu eesmärk on mõlemal grupil sama.**

60. KoPS § 43¹ võimaldab kohustusliku kogumispensioniga liitunud inimestel võtta kogutud raha, sh riigi eraldatud sotsiaalmaksu osa enne pensioniea saabumist pensioniskeemist välja ning kasutada seda omal äranägemisel. Samaealistel kohustusliku kogumispensioniga mitteliitunud inimestel ei ole võimalik saada riigilt aastate jooksul nende palgalt makstud sotsiaalmaksust 4% vabaks kasutamiseks enne pensioniiga.

61. Võrdsuspõhiõigust piirataksegi seeläbi, et II sambaga enne KoPS muutmise seadust liitunud inimesed saavad võimaluse enne pensioniiga kasutusele võtta ka enne seaduse jõustumist

pensionifondidesse suunatud kohustusliku kogumispensioni sotsiaalmaksu osa. Sisuliselt saavad seeläbi II sambaga liitunud inimesed optimeerida tagantjärele nende eest tasutud sotsiaalmaksu 4% ulatuses ning kasutada seda mistahes otstarbel, ehkki nii SMS § 1 kui ka KoPS § 1 räägivad sellest, et sotsiaalmaksu kogutakse pensioniks.

62. Sarnaseid grupe koheldakse selles osas erinevalt ning piirang on intensiivne. Näiteks kui inimene on raskesti haigestunud ning haigusest tulenevalt on vaja teha lisakulutusi, on kohustusliku kogumispensioniga liitunud võimalik võtta II sambast välja ka osa tasutud sotsiaalmaksust. Sarnases olukorras kohustusliku kogumispensioniga mitteliitunud sellist võimalust ei ole.

63. Nõustuda ei saa väitega, et kohustusliku kogumispensioniga liitunute ja mitteliitunute grupid on võrreldamatud, sest kehtiva seaduse järgi koheldakse neid grupe erinevalt ning seetõttu ei pea neid grupe võrdselt kohtlema. Sotsiaalmaksuga maksustamise aspektist ei ole grupid erinevad.

64. Kohustuslik kogumispension loodi selleks, et lahendada rahvastiku vananemise ja tööealiste inimeste arvu vähenemise tõttu tulevikus tekkivat probleemi riikliku pensionikindlustuse rahastamisel. Seetõttu kehtestati kogumispension kohustuslikuna 01.01.1983 ja hiljem sündinud inimestele, kes jõuavad pensioniikka ajaks, mil on prognoositud tööealiste arvu kriitilist vähenemist pensioniealiste arvu suhtes, mis ühtlasi tähendab, et vähem tasutakse sotsiaalmaksu, millest on võimalik maksta pensione. Eesmärk oli, et ka aastal 2040 ja edaspidi oleks võimalik maksta senise tasemega pensione, ilma et selleks peaks oluliselt suurendama töötavate inimeste maksukoormust.

65. Kohustuslik kogumispension on sundkindlustusskeem, mis kohustab töötajaid säästma iga kuu oma töötasust pensioniks 2%, mis investeeritakse koos sellele lisatud sotsiaalmaksu osaga valitud kohustusliku kogumispensioni fondis. Enne 1983. aastat sündinud inimesed said võimaluse seaduses sätestatud tähtaegade jooksul liituda kohustusliku kogumispensioni skeemiga vabatahtlikult. Ehkki liitumisega kaasnes kõrgem maksukoormus (2% kogumispensioni makse), kaasnesid sellega ka teatud eelised: nt võimalus valida, millises kohustuslikus pensionifondis raha investeerida ning pensionifondi osakute pärandamise võimalus.

66. II sambaga liitunud inimene omandab õiguseid pensionifondi osakutena, kuid nende osakute kasutamisel ja käsutamisel kehtivad enne pensioniiga piirangud. Osakuomanikul on õigus kohustusliku pensionifondi osakuid vahetada teise kohustusliku pensionifondi osakute vastu. Võimalust pensionifondist raha enne pensioniiga välja võtta ja ära kasutada või mistahes muul moel investeerida ei ole. Need piirangud lähtuvad kogumispensioni üldisest eesmärgist tagada tööelu ajal kogutud varast regulaarse pensioni maksmine vanas eas. II samba osakuomaniku õigused on oma põhiolemuselt sarnased I sambas omandatavate pensioniõigustega ning ka need õigused on üldjuhul realiseeritavad alles osakuomaniku vanaduspensionieas.²⁸

67. Mõlema sambaga liitumisel tekivad isikul varalised õigused. Seetõttu ei saa sel alusel I ja II samba osakuomanikke eristada, väites näiteks, et inimestel tekivad erinevad õigused. Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika järgi kuuluvad riigi loodud pensionisüsteemist tekkivad õigused ja huvid Euroopa Inimõiguste Konventsiooni lisaprotokollis 1 art 1 kaitsealasse ([Andrejeva vs. Latvia](#), p 76.) ning seejuures ei ole oluline, kas õigus hüvitisele tekib sissemaksete tegemise või mittetegemise kaudu ([Stec vs. UK](#)).

²⁸ Erandiks on II samba osakuomaniku surm: pärija võib lasta päritud osakud kanda oma pensionikontole aga võtta osakud korraga ka tagasi (KoPS § 28 lg 2). Osakuomaniku seisukohast see erisus kuigi oluline ei ole, sest pärandamine tähendab, et inimene ise ei saa vastavaid õigusi kasutada.

68. Seega, nii I kui ka II sambaga liitunud inimestel on varalised õigused, kuid II sambas on raha veel kulutamata ning seda investeeritakse tulevikus pensioni maksmise eesmärgil, seevastu I sambasse laekuv sotsiaalmaksuraha kulutatakse jooksvalt riiklike pensionide maksmisele. Mõlemal juhul on aga isikul varaline nõue pensioni saamiseks.

69. Kui II sambaga liitunud inimesed võtavad II sambast raha välja, saavad nad sotsiaalmaksu arvel sisuliselt palgalisa, mis maksustatakse 20% tulumaksuga, kuid mitte muude tööjõumaksudega (sotsiaalmaks, töötuskindlustusmaks). Ühtaegu tähendab see kohustusliku kogumispension skeemist väljunud inimeste töötasult arvestatud sotsiaalmaksukoormuse tagasiulatuvat alandamist, sest neile tagastatakse 4% nende palgalt makstud ja pensioni tarbeks pensionifondi investeerimiseks suunatud sotsiaalmaksust.

Hinnang piirangu põhiseaduspärasusele

70. Pensionisüsteemi loomisel on Riigikogul ulatuslik otsustusruum, kuid sotsiaalkindlustusse ühesugusel määral panustavaid inimesi tuleb kohelda võrdselt (vt ka [RKPKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03, p 17](#)). Selleks, et õigustada II sambaga liitunud ja mitteliitunud inimeste erinevat kohtlemist, on vaja konkreetseid põhjendusi. Kui KoPS muutmise seaduse eesmärk on eelnõu algatajate sõnul täiendav vabadus, tekib küsimus, miks 4% sotsiaalmaksu osas ei soovita anda samaväärset vabadust inimestele, kes ei ole II sambaga liitunud.

71. Muudatust on põhjendatud ka sooviga parandada pensionifondivalitsejate vahelist konkurentsi ja seeläbi pensionifondide tootlust. Omandipõhiõiguse ja õiguspärase ootuse piirangu analüüsis (p-d 42–44) märkisin, et II sambasse kogutud raha enne pensioniiga väljavõtmise võimalus ei aita kaasa pensionifondide tootluse parandamisele ning seeläbi pensionide suurendamisele, vaid pigem töötab sellele vastu. Abinõu ei ole eesmärgi saavutamiseks sobiv.

72. Samuti ei ole abinõu vajalik. Riigikogu on jätnud kaalumata mitmed alternatiivid, mis aitaksid soovitud eesmärki saavutada, kuid millega ei kaasneks ebavõrdset kohtlemist.

73. II sammu on võimalik vabatahtlikuks muuta ka alates seadusemuudatuste jõustumisest. Kui seni kogutud raha jääks pensionifondi ja investeeritaks seal, kuni inimesel tekib õigus kogumispensionile, siis ei tooks see kaasa ka lisakulusid. Riigikogul oleks võimalik luua selle kõrvale regulatsioon, mille järgi suunatakse soovi korral II samba pensionifondi kogutud sotsiaalmaks koos sellele vastava vara juurdekasvuga riigieelarvesse ning teisendatakse inimese I samba pensioniõigusteks, seevastu kogumispension maksena kinni peetud raha (2%) ning sellele vastav tootlus makstakse inimesele välja. Sellise lisavaliku loomine tooks riigile kahtlemata kaasa täiendavaid kulusid (IT arendus, administratiivsed kulud), kuid on tehniliselt põhimõtteliselt teostatav.²⁹ Kummagi kirjeldatud alternatiivi korral ei tekiks ebavõrdse kohtlemise küsimust, sest sotsiaalmaksuraha ei saaks kasutada enne pensioniiga. Samuti oleksid need lahendused kooskõlas pensionisüsteemi eesmärgiga ega tooks kaasa pensioni vähenemist tööealisena ära kulutatud sotsiaalmaksu võrra.

²⁹ Vt õiguskantsleri 22.01.2020 [seisukohta kogumispension ja riikliku vanaduspension suuruse kohta](#). Tabelis 1 on toodud Sotsiaalkindlustusameti välja arvatud andmed selle kohta, kui palju oleks inimene saanud kindlustusosakuid juhul, kui ta ei oleks kohustusliku kogumispensioniga liitunud, samuti tegelikult omandatud kindlustusosakute arv. Antud juhul tegi Sotsiaalkindlustusamet arvutused õiguskantsleri palvel konkreetse juhtumi kohta, kuid suurema andmete hulga korral on võimalik luua selleks eraldi IT-lahendused.

74. Kogumispensioni süsteemi saaks muuta ka nii, et pensioniks kogutud raha on võimalik teatud perioodi (10 aasta) möödudes kogumise faasis välja võtta. Seda on võimalik teha inimesi ebavõrdselt kohtlemata, kui raha väljavõtmine on võimalik üksnes alates seadusemuudatuse jõustumisest kogutud vara osas. Kui kõigile antakse võimalus kohustusliku kogumispensioniga uuesti liituda ning osaleda sotsiaalmaksu optimeerimise skeemis samasugustel tingimustel, siis ebavõrdselt kohtlemist ei teki. Sellise lahenduse korral saaksid fondivalitsejad ka piisavalt aega, et fondi investeerimisstrateegiat vajadusel muuta, arvestamaks raha väljavõtmise võimalusega 10 aasta möödudes, ning uuendused viiakse ellu ilma riskideta, mis tekivad juhul, kui inimestel on võimalik alates 2021. aastast ja edaspidi II sambast lahkuda koos enne seaduse jõustumist II sambasse kogutud varaga (ennetähtaegse väljumise kulud, võimalikud likviidsusprobleemid, osakute väärtuse vähenemise risk).

75. Uus pensioni investeerimiskonto regulatsioon annab võimaluse pensioniraha iseseisvalt investeerida. Seegi lisab paindlikkust ning konkurentsi olemasolevatele pensionifondide pakutavatele teenustele. Pensionivara investeerimisel annab see otsustusvabaduse koos kaasnevate riskidega (haldustasude piirmäärasid kehtestatud ei ole, tagatisfondi regulatsioon ei laiene, investeringute tegemisel ei pruugi inimene piisavalt oma riske hajutada jne).

76. Pensioniraha väljavõtmise ja kulutamise võimalus võib küll inimeste teadlikkust pensionisüsteemist suurendada, kuid kui selle tagajärjeks on väiksemad pensionid, ei ole teadlikkuse suurendamisest erilist praktilist kasu. Inimeste teadlikkus eraldivõetuna ei ole ka selline põhiseaduslikku järku väärtus, mis õigustaks põhiõiguste riiveid. Pealegi on inimeste teadlikkuse suurendamiseks alternatiive, mis ei too kaasa ebavõrdselt kohtlemist ja pensionide vähenemist (täienduskoolitused, teavitustöö, koolide õppekavade täiendamine jne).

77. Enne pensionireformi kogutud raha väljavõtmise võimalus täidab küll eesmärgi tuua riigieelarvesse lühiajaliselt täiendavat maksutulud, kuid soov saada fiskaaltulu ei õigusta inimeste ebavõrdselt kohtlemist. Kokkuvõtvalt on KoPS § 43¹ vastuolus ka PS §-ga 12.

3. Pensionilepingute ülesütlemine

78. Taotluses viidatakse KoPS §-le 72⁴, mille järgi on kindlustusvõtjal õigus enne 01.01.2021 sõlmitud pensionileping üles öelda, esitades kindlustusandjale hiljemalt 31.03.2021 ülesütlemise avalduse. Kui kindlustusandja ei soovi muutunud olukorras tegevust jätkata, võib ta loobuda kehtima jäänud pensionilepingute teenindamisest, teatades sellest hiljemalt 31.05.2021 Rahandusministeeriumile. Sellisel juhul jätkab kindlustusvõtjale maksete tegemist, kuid mõnevõrra muutunud tingimustel riik Sotsiaalkindlustusameti kaudu.

79. Kindlustuslepingute ülesütlemise regulatsioon riivab II sambaga liitunud inimeste omandipõhiõigust koostoimes õiguspärase ootusega ning kindlustusandjate ettevõtlusvabadust koostoimes õiguspärase ootuse põhimõttega.

Pensionilepingute sisu ja lepingute ülesütlemise senine korraldus

80. Kogumispensioni saamiseks on osakuomanikul õigus sõlmida kindlustusandjaga pensionileping, seaduses sätestatud piiratud juhtudel on võimalik leppida pensionifondivalitsejaga kokku fondipensionis või taotleda ühekordset väljamakset pensionifondist (KoPS § 40 lg 2). Pensionileping on osakuomaniku ja kindlustusandja vahel sõlmitud kohustusliku kogumispensioni kindlustusleping, mille alusel kindlustusandja kohustub tegema lepingus kokku lepitud tingimustel

ja korras lepingu sõlminud osakuomanikule pensionimakseid kuni tema surmani ning kindlustusvõtja kohustub tasuma kindlustusandjale kindlustusmakse (KoPS § 41 lg 1). Pensionilepinguga kaetakse üleelamisrisk (KoPS § 45 lg 1). Pensionilepingu alusel makstakse inimesele pensionimakseid ning täita tuleb seaduses sätestatud tingimusi. Näiteks peavad pensionimaksed olema võrdse suurusega ning need võivad erineda üksnes tulenevalt kindlustusandja poolt jaotatavast pensionilepingute kasumist, makseid tehakse kuni kindlustusvõtja surmani (KoPS § 45 lg 5). Vähemalt 50% iga majandusaasta pensionilepingute kasumist tuleb jaotada kindlustusvõtjatele ja soodustatud isikutele, suurendades kasumi tekkimisele järgneval majandusaastal kõiki tulevasi pensionimakseid (KoPS § 45 lg 8). Inimesel on võimalik sõlmida veel investeerimiskõigusega ja tähtajalisi pensionilepinguid, kuid nende käsitlemine ei ole antud juhtumil vaidlustatud norme silmas pidades asjakohane.

81. II samba pensionisüsteemi keskne lubadus on siiani olnud eluaegne kogumispension (KoPS § 40), mida kindlustusandja maksab kindlustusvõtjale regulaarselt ja kuni tema surmani, sõltumata sellest, kas inimese enda kogutud pensionivarast selleks üksikul juhul jätkub või mitte.

82. KoPS § 72⁴ lubab kehtvuslepingu ennetähtaegset ülesütlemist. Ülesütlemine on õiguskaitsevahend, mida kasutatakse tavaliselt juhul, mil üks lepingupool on lepingut rikkunud (VÕS § 101) ning teine lepingupool ei soovi seetõttu tulevikus lepingulist suhet senistel tingimustel jätkata (VÕS § 116 lg 6). Seadus näeb ette ka lepingute korralise ülesütlemise, näiteks VÕS § 195 lg 3 annab eraldi aluse siiski ka tähtajatu kehtvuslepingu ülesütlemiseks ning KoPS § 52² sätestabki üksikud juhtumid, mil pensionilepingu ülesütlemine on võimalik.

83. Pensionilepingu ülesütlemine on praegu lubatud üksnes juhul, kui selle sõlmimisest on möödunud vähemalt kolm aastat ning lepingu ülesütlemise avaldus on esitatud vähemalt kolm kuud enne pensioniaasta lõppu (KoPS § 52² lg 1). Pensionilepingu ülesütlemise korral ei maksta selle lepingu tagastusväärtust välja kindlustusvõtjale, vaid kantakse kindlustusvõtja sõlmitud teise pensionilepingu kindlustusmaksena lepingu sõlminud kindlustusandjale (KoPS § 52² lg 3). Seega on seaduses pensionilepingu ülesütlemine piiratud nii lepingu sõlmimisest möödunud ajaga kui ka seeläbi, et lepingu saab küll üles öelda, kuid lepinguline suhe jätkub teise kindlustusandja juures. Seadus ei näe praegu ette võimalust, et kindlustusvõtja ütleb üles eluaegse pensionilepingu ning saab lepingu tagastusväärtuse korraga kätte. KoPS muudatuste järgi on võimalik enne 2021. aasta 1. jaanuari sõlmitud lepinguid üles öelda kuni 2021. aasta 31. märtsini. Kui varem sõlmitud pensionileping üeldakse üles peale seda tähtpäeva, siis lepingu tagastusväärtuses enam raha korraga kätte ei saa. Arvestades põhimõtetlikku pööret võrreldes senise ülesütlemise regulatsiooniga, tuleb eraldi hinnata, kas seeläbi on rikutud lepingupoolte õiguspärasust.

84. Pensionilepingute ülesütlemise regulatsiooni on põhjendatud vajadusega kohelda pensionilepingu sõlminud inimesi võrdselt inimestega, kes saavad raha pensionifondidest välja võtta. Eespool olen näidanud, et vajadust anda inimestele võimalus võtta välja korraga alates kohustusliku kogumispensioni rakendamisest pensionifondidesse kogutud raha ei ole põhjendatud. Seetõttu ei ole veenev ka põhjendus, et pensionilepingu sõlminud inimestele tuleb anda lepingute ülesütlemise ja raha tagastusväärtuses korraga kättesaamise õigus selleks, et neid kohelda võrdselt pensionifondidest raha välja võtta saavate inimestega.

Õiguspärase ootuse ja omandipõhiõiguse riive

85. KoPS muutmise seadusega kehtestatakse normid, mis kaotavad nii kindlustusandjate kui ka kindlustusvõtjate jaoks nende suhetes seni kehtinud ja poolte jaoks siduvad reeglid, sest neile antakse lepingu ülesütlemise ja süsteemist väljumise võimalus. Sellest johtuvalt toimuvad sektoris

ka mitmed muud olulised suhteid kujundavad muudatused kuni selleni välja, et kindlustusandjal võib olla äriiselt mõistlik teenuse pakkumine üldse lõpetada. Pensionimaksete tingimused muutuvad ka kindlustusvõtjate jaoks.

86. Kindlustustegevust iseloomustab see, et sarnaseid riske kandvad isikud ühendavad oma riskid kindlustusandja kaudu, st toimub ressursside ühendamine³⁰, mis võimaldab kindlustusandjatel vastavat teenust pakkuda.

87. Õiguspärasest ootust riivatakse sellega, et inimesed, kes sõlmisid pensionilepingu enne KoPS muutmise seaduse vastuvõtmist ning soovivad vastavalt sõlmitud lepingule pensioni edasi saada, ei saa oma pensioni edaspidi enam endistel tingimustel. Selleks, et kindlustusandjatele ootamatult pensionilepingute ülesütlemisega kaasnevaid kulusid mingil määral kompenseerida, on ette nähtud, et kindlustusandja ei pea alates 2021. aasta 1. jaanuarist jaotama pensionilepingute kindlustusvõtjatele ja soodustatud isikutele kasumit (KoPS muutmise seaduse § 1 punktiga 118 lisatud KoPS § 70 lg 4). Sätet kohaldatakse 2020. aastal ja hiljem tekkinud kasumi suhtes. Selle sätte alusel jäetakse väljumiskulud mitte II sambast väljujate, vaid II sambasse jääjate kanda. Muudatusel on ebaehtne tagasiulatuv ebasoodne mõju, sest kehtivad pensionilepingud olid poolte vahel sõlmitud tingimusel, et pensionisaajate vahel jaotatakse ka pool kindlustusandja tegevuse tulemusel tekkinud kasumist. Taotluses ei ole kasumi jaotamise kohustust kaotavale normile (§ 1 p 118) viidatud, kuid kuna norm on lähedalt seotud lepingute ülesütlemise regulatsiooniga ning mõjutab seejuures oluliselt ka varem sõlmitud pensionilepingute edaspidist täitmist, tuleb sätet seaduse põhiseaduspärasusele hinnangu kujundamisel arvesse võtta.

88. Kasumi jaotamise kohustuse kaotamisel jääb pensionilepingu alusel pensioni saav inimene ilma tema pensioni ostujõudu suurendavast meetmest, samas kui pensionilepingu sõlmimise ajal võis ta arvestada, et selline lisatulu võimalus rakendub. Kuna kasumi jaotamise kohustuse kaotamine võib pikaajalise inimese puhul tähendada paljude aastate kasumi võrra suurendatud maksetest ilmajäämist, on riive intensiivne. Kasumi jaotamise kohustuse kehtetuks tunnistamisega kaotatakse ka sisuliselt kindlustusandjate tasusid piirav instrument.³¹ Turu väiksusest ja kindlustusandjate vähesusest tulenevalt ei ole alust arvata, et pensionilepingu tingimusi reguleeriks konkurents.³² Kuivõrd muudatustega kaasneb ebasoodne mõju pensionisaaja pensioni suurusele, piiratakse omandipõhiõigust.

89. Pensionilepingute ülesütlemise ning pensioniraha korruga väljavõtmise võimalus tähendab ka asjaolude olulist muutumist kindlustusandjate jaoks võrreldes olukorraga, mil lepingud sõlmiti.

³⁰ J. Lahe, O. J. Luik. Kindlustusõigus, 2018, lk 17.

³¹ Rahandusministeeriumi pensioni väljamaksete analüüsis on tõdetud, et „kasumi jaotamise kohustus on kehtestatud kindlustusvõtjate kaitseks, tasakaalustades kindlustusandjatele pensionilepingute hinnakujuundusse jäetud vabadust.“ Samas on ka märgitud: „Kui kindlustusandja võtab kõrgemaid tasusid, kui on tema kulud, pakub madalamat garanteeritud intressimäära, kui suudab vara investeerides teenida, või eeldab, et inimesed elavad keskmisest kauem kui tegelikult, tekib tal sellisest tegevusest kasum. Vähemalt poole sellest kasumist on kindlustusandja KoPS § 45 lõike 8 kohaselt kohustatud oma pensionilepingute kindlustusvõtjatele jagama.“ Vt Rahandusministeeriumi [II samba väljamaksete analüüs](#), 2014–2015, lk 91 ja lk 92. Kasumi jaotamise kohustuse tagasiulatuvat kaotamist pidas eelnõu koostööstamise ajal probleemiks ka Justiitsministeerium. Väljavõte JuM koostööstuskirjast. „[...] isikute jaoks, kes on sõlminud pensionilepingu, teades, et kindlustusandjal on vastav kasumi jaotamise kohustus, on seadusemuudatusel negatiivne mõju, mida neil ei olnud võimalik lepingu sõlmimisel ette näha. See tekitab paratamatult küsitavusi õiguskindluse ja isikute õiguspärase ootuse suhtes ja sellest tulenevalt ka muudatuse põhiseaduspärasuse suhtes. Samuti ei ole eelnõus hinnatud vastava muudatusega isikutele kaasnevat võimalikku majanduslikku mõju.“ (EIS eelnõu toimik nr 19-1073, Justiitsministeeriumi koostööstuskiri p 1.9, lk 3.)

³² Vt Rahandusministeeriumi [II samba väljamaksete analüüs](#), 2014–2015, lk 28.

90. Kuna lepingute maht on seni olnud väike³³ ja kohustusliku kogumispensioni vabatahtlikuks muutmisel muutub kindlustusandjatel äärmiselt keeruliseks prognoosida edaspidi sõlmitavate lepingute mahtu, on küllaltki tõenäoline, et mitmed kindlustusandjad loobuvad vastava teenuse osutamisest. Kui kindlustusandjad loobuvad teenust osutamisest, siis inimestel, kes jõuavad pensioniikka pärast kogumispensioni reformi, ei pruugi enam olla võimalik eluaegse pensioni saamiseks lepingut sõlmida või pakutakse pensionilepingut senisest ebasoodsamatel tingimustel. Kui kindlustusandjad teenuse osutamisest loobuvad, võtab riik pensioni maksmise kohustuse üle ning hakkab pensioni maksuma üksnes neile inimestele, kes on sõlminud pensionilepingu hiljemalt 31.12.2020.

91. KoPS muutmise seadusega pensionilepingute tingimuste sedavõrd põhimõttelisi muudatusi ei olnud kindlustusvõtjatel ega kindlustusandjatel võimalik kuidagi ette prognoosida ning sellest lähtudes oma otsuseid teha. Sellega on rikutud lepingupoolte õiguspärasest ootust, et nende lepinguline suhe jääb kehtima olulises osas neil tingimustel, millega see sõlmiti. Seejuures on KoPS muutmise seaduse eesmärk seoses pensionilepingute ülesütlemisega põhjendamata. Lepinguliste suhete seadusega ümber kujundamist tuleb eraldi ja konkreetset suhet silmas pidades põhjendada (vt ka RKPJKo 10.05.2002 nr 3-4-1-3-02, p 16 jj). Vastasel korral on oht, et riik, puüdes kaitsta üht väärtust (võrdne kohtlemine), rikub mitut muud hüve (lepinguvabadus, omand, ettevõtlusvabadus).

92. Eelnõu uuesti arutamisel põhjendati pensionilepingute ülesütlemise regulatsiooni ka väljamaksete süsteemi jäikusega – vajadusega leevendada reegleid, mille järgi tuleb üldjuhul sõlmida pensioni saamiseks kindlustusandjaga leping. Paraku puudub igasugune analüüs, millele tuginedes saaks öelda, et pakutud lahendus (raha korraga välja võtmine) sobib paremini inimeste toimetuleku parandamiseks pensionieas.

93. Kaaludes ühelt poolt seadusemuudatuse eesmärki anda inimestele vabadus pensionivara kasutamise üle ning teiselt poolt seaduse tagasiulatuva mõjuga kaasnevat ulatuslikku õiguslikku segadust ning võimalikke negatiivseid tagajärgi, samuti kindlustusvõtjate ja kindlustusandjate mõistlikku ootust, et lepingute sõlmimise ajal kehtinud õiguslik raamistik jääb kehtivate pensionilepingute suhtes põhiolemuselt pikemaks ajaks kehtima, leian, et pensionilepingute tingimusi (ülesütlemise õigus, kasumi jaotamise kohustuse kaotamine) tagasiulatuvalt muutev seadus on vastuolus PS §-dega 10, 31 ja 32.

94. Isegi kui mõnel kohustusliku kogumispensioni süsteemiga liitunud kindlustusvõtjal on huvi raha korraga välja võtta, ei kaalu see üles pensionilepingut jätkata soovivate kindlustusvõtjate õiguspärasest ootust süsteemi stabiilsuse ja jätkusuutlikkuse suhtes.

Ettevõtlusvabaduse riive (PS § 31)

95. Pensionilepingute ülesütlemisega piiratakse ka kindlustusandjate ettevõtlusvabadust koostoimes õiguspärase ootusega. Mõistlikule ettevõtjale ei saanud muudatus olla ettenähtav. Eluaegne pensionileping on oma olemuselt tähtajaline (surmani kestev) leping, pensionikindlustuse teenus on pikaajaline ning vastavas valdkonnas saab tegutseda mõistlikel

³³ Vt Rahandusministeeriumi II samba väljamaksete analüüs, 2014–2015, lk 28. „II samba väljamakseid on tehtud suhteliselt lühikest aega ning pensionilepingute mahud on esialgu väikesed (pensionilepingute klientide väike arv ja suhteliselt väikesed kogutud summad). Väikestest mahtudest tingituna on teenuse pakkumisega kaasnevad kulud suuremad. Samuti on hinnatud kõrgeks äririske (kindlustusandja kohustus kanda investeerimisriski, pensionilepingute vahetamise tingimused ning kohustus jaotada tehnilist kasumit). Pensionilepingute väikeste mahtude taga on ühelt poolt asjaolu, et eakamaid inimesi liitus kohustuslike pensionifondidega vähem. Teisalt on lühikesest kogumisperioodist tingituna inimeste pensionikontodel ka suhteliselt väikesed summad.“

tingimustel eeldusel, et õiguslik raamistik jääb oma põhialustelt muutmata, vähemalt varem sõlmitud lepingute suhtes. On mõistlik eeldada, et seadusandja ei avarda oluliselt pikaajaliste lepingute ülesütleamise võimalusi, vähendades sellega ettevõtluse õiguslikku kaitstust ja suurendades riske. Kui ettevõtja on sunnitud seaduse ootamatu muutumise tagajärjel pensionilepingute mahu vähenemisest tingitult tegevusest loobuma, on tegu õiguste intensiivse riivega. Lepingute riigile üleandmise võimalus ei heasta kindlustusandjatele kehtivat õigust usaldades tekitatud kulusid seoses aastakümneteks ette planeeritud tegevusega.

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Kristi Lahesoo 693 8409
Kristi.Lahesoo@oiguskantsler.ee

Evelin Lopman 693 8431
Evelin.Lopman@oiguskantsler.ee

Kärt Muller 693 8418
Kart.Muller@oiguskantsler.ee