

**RIIGIKOHUS
ÜLDKOGU**

OTSUS
Eesti Vabariigi nimel

Kohtuasja number	5-20-3
Otsuse kuupäev	20. oktoober 2020
Kohtukoosseis	Eesistuja Villu Kõve, liikmed Velmar Brett, Peeter Jerofejev, Henn Jõks, Hannes Kiris, Ants Kull, Kai Kullerkupp, Julia Laffranque, Saale Laos, Viive Ligi, Heiki Loot, Kaupo Paal, Nele Parrest, Ivo Pilving, Jüri Põld, Paavo Randma, Kalev Saare, Juhan Sarv ja Tambet Tampuu
Kohtuasi	Vabariigi Presidendi taotlus tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks Riigikogus 11. märtsil 2020 vastu võetud „Kogumispensionide seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus (kohustusliku kogumispensionireform)“
Menetluse alus	Vabariigi Presidendi 20. märtsi 2020. a taotlus
Menetlusosalised	Vabariigi President Riigikogu Õiguskantsler Vabariigi Valitsus Justiitsminister
Asja läbivaatamine	4. august 2020, istung
Istungil osalenud isikud	Vabariigi Presidendi esindaja vandeadvokaat Madis Päts Riigikogu esindajad rahanduskomisjoni esimees Aivar Kokk ja komisjoni nõunik Kristo Varend Vabariigi Valitsuse esindaja rahandusminister Martin Helme Justiitsminister Raivo Aeg Rahandus- ja justiitsministri ühised esindajad vandeadvokaadid Paul Keres ja Artur Sanglepp Õiguskantsler Ülle Madise ja kantselei ametnikud Evelin Lopman, Kristi Lahesoo ja Kärt Müller Riigikontrolör Janar Holm Eesti Panga president Madis Müller ning töötajad Marek Feldman, Martti Randveer ja Kadri - Liis Raun Finantsinspektsiooni juhatuse esimees Kilvar Kessler Eesti Kindlustusseltside Liidu esindajad juhatuse esimees Mart Jesse ja vandeadvokaat Veiko Vaske Riigikogu Rahanduskomisjoni liige Andres Sutt

RESOLUTSIOON

Jätta taotlus rahuldamata.

ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

- Vabariigi Valitsus algatas 14. novembril 2019 „Kogumispensionide seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (kohustusliku kogumispensionireform)“ (edaspidi KoPS muutmise seadus või vaidlustatud seadus) eelnõu (108 UA, Riigikogu XIV koosseis) ning Riigikogu võttis selle samal kuupäeval menetlusse.
24. jaanuaril 2020 otsustas Vabariigi Valitsus siduda KoPS muutmise seaduse vastuvõtmise usaldusküsimusega.
- Riigikogu võttis 29. jaanuaril 2020 KoPS muutmise seaduse vastu.
- Vabariigi President jättis KoPS muutmise seaduse 7. veebruari 2020. a otsusega nr 551 välja kuulutamata vastuolu tõttu põhiseadusega (PS). President tegi Riigikogule ettepaneku seadust uuesti arutada ja viia see põhiseadusega kooskõlla.
10. veebruaril 2020 võttis Riigikogu KoPS muutmise seaduse eelnõu uuesti menetlusse ja 11. märtsil 2020 võttis Riigikogu KoPS muutmise seaduse muutmata kujul uuesti vastu.
- Vabariigi President jättis KoPS muutmise seaduse 20. märtsil 2020 välja kuulutamata ja pöördus Riigikohtu poole taotlusega tunnistada see seadus põhiseadusega vastuolus olevaks.

VABARIIGI PRESIDENTI TAOTLUS

7. President leiab, et KoPS muutmise seadus on vastuolus PS §-dega 10, 12, 14, § 28 lg-ga 2 ning §-dega 31 ja 32, samuti põhiseaduse preambuliga.

7.1. PS § 28 lg-st 2, mis annab igatüüpi õiguse riigi abile vanaduse korral (vanadusabi), tuleneb riigi kohustus luua toimiv pensionisüsteem. Põhiõigusi ja -vabadusi kohustab tagama ka PS § 14.

7.1.1. Arvestades PS §-s 10 sätestatud inimväärikuse ja sotsiaalriigi põhimõtteid, kohustab PS § 28 lg 2 riiki tagama pensionieas isikutele väärrika toimetuleku. See tähendab elatusmiinimumist oluliselt paremat äraelamisvõimalust, ennetamaks sotsiaalsete riskide realiseerumist ja inimeste jäämist puudusesse. Elatusmiinimumi tagamise kohustus on riigil ka pensionisüsteemi loomata ning see ei asenda vanadusabi. Pensionikindlustus on seotud ka inimese panustamisega riigi toimimisse tööelu ajal. Samuti on õigus pensionile kaitstud PS §-s 32 sätestatud omandipõhiõigusega.

7.1.2. Põhiseaduse preambulist tuleneb põlvkondadevaheline kokkulepe, et tulevastele põlvkondadele ei panda ebamõistlikke rahalisi kohustusi riigi tuumikfunktsioonide täitmisel. Kahaneva elanikkonnaga riigis ei ole võimalik sõlmida ühiskondlikku kokkulepet, et järeltulev põlv tasub eelmise põlvkonna vanaduspensionid. Seetõttu nõuab põlvkondadevaheline kokkulepe, et eelmine põlvkond vähemalt osaliselt oma pensionivara ise akumuleeriks ning osaleks seeläbi oma pensionipõlve vaesusriski maandamisel.

Põhiseadus kehtestab kõrgeima õigusjõuga ka mõned puht kollektiivsed hüved, milleks on ka põhiseaduse preambulis sisalduv objektiivne kohustus, et riik oleks pandiks praegustele ja tulevastele põlvkondadele nende ühiskondlikus edus ja üldises kasus.

7.1.3. Praeguses pensionisüsteemis tagavad PS § 28 lg-s 2 sätestatud kohustuse täitmist eelkõige riiklik pension ja kohustuslik kogumispension. Viimane võimaldab sihtotstarbeliselt akumuleerida süsteemiga hõlmatud inimeste vara, vähendades nende vaesusriski sattumist ja suurendades pensionikindlustuse jätkusuutlikkust. Vabariigi Valitsuse eesmärk on olnud hoida keskmine pension tasemel, mis vastaks 40%-le keskmisest palgast, mis eelduslikult tagab vanaduses piisava elatustaseme. 2018 oli keskmise palga ja pensioni suhe 41,9%.

7.1.4. KoPS muutmise seaduse § 1 p-ga 67 täiendatakse kogumispensionide seadust (KoPS) §-ga 43¹, millega antakse 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 p-ga 120 täiendatakse KoPS-i §-ga 72⁴, millega antakse kindlustusvõtjale võimalus öelda üles enne 1. jaanuari 2021 sõlmitud pensionileping ning saada kätte raha pensionilepingu tagastusväärtuses. Seeläbi võimaldatakse inimestel kogutud või edaspidi kogutavate pensionivahendite sihtotstarbest loobuda, muutes kohustusliku kogumispensioniga tagasiulatuvat vabatahtlikuks. Vabatahtlik kogumispension ei taga aga pensionivara akumuleerimist piisava kindlusega. Kohustusliku kogumispensioniga kaotamisega lakkab pensionisüsteem eesmärgipäraselt toimimast ning suureneb vaesusriski sattuvate pensionäride arv tulevikus. Vaidlustatud seaduse eelnõu seletuskirja kohaselt langeb vanaduspensionide ja palga suhe vaidlustatud seaduse jõustumisel tõenäoliselt rohkem kui kehtiva pensionisüsteemi jätkudes.

Seetõttu rikuvad vaidlustatud seadusega tehtavad muudatused PS § 28 lg-s 2 ning §-des 14 ja 32 sätestatud põhiõigusi, samuti PS §-s 10 tagatud inimväärikuse, sotsiaalriigi ja õiguspärase ootuse põhimõtteid ning põhiseaduse preambulist tulenevat põlvkondadevahelist kokkulepet.

7.1.5. Eesmärk anda inimestele vanaduspensionide kogumisel suurem valikuvabadus, luua lisavõimalused pensionivara investeerimisel ja tagada seeläbi parem toimetulek pensionieas ei õigusta nende põhiseaduse nõuete rikkumist. Suurendades vabadust pensionivahendite kasutamisel, ei vabane riik põhiseadusest tulenevast kohustusest tagada piisav toimetulek vanaduses. Vanadusabi ei asenda ebamäärane võimalus kasutada muid sotsiaalseid tagatisi, mis on mõeldud teist laadi sotsiaalsete riskide vajaduspõhiseks maandamiseks. Kohustusliku kogumispensioniga süsteemiga on liitunud üle 740 000 inimese, kellel on tekkinud õiguspärane ootus, et senine pensionisüsteem jääb nende jaoks põhilises osas kehtima. Järeltulevatele põlvkondadele langeb ülemäärane maksukoormus riigi PS § 28 lg-s 2 sätestatud kohustuse täitmiseks, kuna selleta satuksid tulevased pensionärid suuremasse vaesusriski.

7.2. KoPS § 43¹ kehtestamise tõttu on KoPS muutmise seadus vastuolus ka võrdsuspõhiõiguse (PS § 12) ja ühetaolise maksustamise põhimõttega.

7.2.1. Kogumispensioniga mitteliitunud isikutega võrreldes koheldakse süsteemiga liitunud inimesi erinevalt, kuna neile antakse tagasiulatuvat võimalust kaks korda välja võtta 4% sotsiaalmaksu arvel kogutud pensionivara ja seda vabalt kasutada. Kogumispensioniga liitunud isikud saavad otsustada 4% sotsiaalmaksu osa sihtotstarbe üle ning neile on kehtestatud tagasiulatava mõjuga sotsiaalmaksu soodustus. Süsteemiga liitumise ajal ei olnud isikud sellistest võimalustest teadlikud.

7.2.2. Ebavõrdne kohtlemine on põhjendamatu, kuna pensionireformi deklareeritud eesmärgid (valikuvabaduse suurendamine, vabaduse andmine varaga ümberkäimisel ja toimetulekuks vajalike vahendite planeerimisel) ei ole sotsiaalmaksuga seotud. Nimetatud eesmärgid ei saa mõjutada seda, millise määraga sama liiki tulusid maksustatakse ja millisel sihtotstarbel kogutud sotsiaalmaksu kasutatakse. Ühte tululiiki tuleb maksustada ühetaoliselt ning kohustusliku kogumispensioniga süsteemiga liitumine või mitteliitumine ei muuda tulu, mida sotsiaalmaksuga maksustatakse. Sotsiaalmaksu kaudu pensionisüsteemi käigushoidmiseks kogutud vahendite sihtotstarbe tagasiulatav muutmine on vastuolus ka õigusriigi põhimõttega (PS § 10).

7.3. Lisaks sellele riivab KoPS § 43¹ kehtestamine ebaproportsionaalselt nende inimeste omandipõhiõigust, kes ei lahku kohustuslikust pensionifondist.

7.3.1. Riik loob tagasiulatuvat riski, et kohustusliku pensionifondi osakute väärtus ja sellest tulenevalt ka fondi jääjate hilisem pension hakkab lisaks finantsturgudel ja majanduses toimuvale senisest oluliselt enam sõltuma teiste osakuomanike käitumisest. Osakute vahetamiseks on ka praegu võimalik pensionifondi osakud tagasi võtta, kuid sellest tulenevat mõju osakute väärtusele ei saa pidada sama oluliseks. Kui antakse õigus fondiosakud tagasi võtta raha väljamaksmiseks, on osakute tagasivõtmise tehinguid rohkem.

7.3.2. Pensionifondidest lahkumise seotud kulud jäävad nende osakuomanike kanda, kes ei lahku kohustuslikust pensionifondist, ning see

mõjutab osakute väärtust negatiivselt. See on oluline varaline lisakohustus, mis on ebaproportsionaalne.

7.3.3. Kohustusliku kogumispensioni süsteemis tehakse olulisi muudatusi tagasiulatuvalt ja kiirkorras. Seadusandja ei ole analüüsinud reformiga kaasnevaid riske, pidades neid üksnes hüpoteetilisteks. Ka hüpoteetiliste riskide mõju ja esinemise tõenäosust tuleb seadusandjal analüüsida ning kehtestada efektiivsed meetmed riskide maandamiseks.

7.3.4. Kuivõrd riik halvendab kohustusliku kogumispensioni süsteemi jääjate väljavaateid vanaduspensionile, on vaidlustatud seadus vastuolus ka õiguskindluse ja õiguspärase ootuse põhimõttega (PS § 10).

7.4. Vaidlustatud seadusega kehtestatav KoPS § 72⁴, mis annab õiguse öelda üles pensionilepingu, riivab ebaproportsionaalselt kindlustusandjate ettevõtlusvabadust (PS § 31) koos õiguskindluse põhimõttega.

7.4.1. Ettevõtlusvabaduse riivet ei saa õigustada pensionikogujate ja pensionilepingu sõlminud isikute (kindlustusvõtjate) võrdse kohtlemisega. Pensionikogujaid ei ole õige võrrelda inimestega, kes on juba pensionilepingu sõlminud.

7.4.2. Muudatuse mõju võib olla väga intensiivne. Kindlustusandja võib olla sunnitud loobuma teenuse osutamisest, kuna lepinguga võetud kohustusi ei ole võimalik muutunud olukorras täita või jätkamisega kaasneks suur kahju või maksejõuetus. Õigus öelda üles eluaegsed pensionilepingud on asjasse puutuvatele isikutele üllatuslik, kuna see leping on oma olemuselt tähtajaline (sh kindlustusvõtja surmani kestev). Leping mõlemal poolel on õiguspärane ootus, et õigusloomega ei sekkuta juba välja kujunenud lepingulisse suhtesse.

7.5. KoPS § 72⁴ kehtestamine riivab ebaproportsionaalselt ka pensionilepingu sõlminud kindlustusvõtjate omandipõhiõigust - õigust saada eluaegse pensionilepingu alusel jätkuvalt pensioni - koostoimes õiguspärase ootuse põhimõttega. Osa kindlustusvõtjate huvi öelda pensionileping üles ja võtta raha välja ei kaalu üles nende kindlustusvõtjate õiguspärasest ootusest süsteemi stabiilsusele ja jätkusuutlikkusele, kes ei soovi oma pensionilepingut üles öelda. Õigus raha välja võtta ei tasakaalusta nende isikute põhiõiguste riivet.

7.6. KoPS § 72⁴ kehtestamisega koheldakse tagasiulatuvalt ja põhjendamatu ebavõrdset pensionilepingu sõlminud isikuid ja ainult riikliku pensioni saavaid isikuid, mistõttu on vaidlustatud seadus vastuolus võrdsuspõhiõiguse ja ühetaolise maksustamise põhimõttega. Pensionilepingu sõlminud isikutele antakse võimalus võtta korraga 4% sotsiaalmaksu osa välja ning seda vabalt kasutada, seega muuta tema palgalt tasutud sotsiaalmaksu sihtotstarvet. Kohustusliku kogumispensioniga liitumisel sellist võimalust ei olnud. Sotsiaalmaksu sihtotstarbe tagasiulatav muutmine on vastuolus õigusriigi põhimõttega.

MENETLUSOSALISTE SEISUKOHAD

Riigikogu

8. Riigikogu nimel arvamuse esitanud rahanduskomisjon leidis, et KoPS muutmise seadus on põhiseadusega kooskõlas. Rahanduskomisjoni vähemus (viis liiget) esitas eriarvamuse ja leidis, et vaidlustatud seadus on põhiseadusega vastuolus.

8.1. Rahanduskomisjoni arvates suurendab kohustusliku kogumispensioni vabatahtlikuks muutmise inimeste vabadust ning parandab teadlikkust pensionisüsteemist. Samuti 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.

8.1.1. Ei ole võimalik tõsikindlalt väita, et vaidlustatud seadus seab ohtu inimeste toimetuleku ning riik jätab tulevikus täitmata põhiseadusest tulenevad kohustused isikute sotsiaalsete põhiõiguste tagamisel. PS § 28 lg-st 2 tulenev riigi kohustus anda isikule vanadusabi on täidetud eelkõige riikliku pensionikindlustuse seadusega (RPKS). Kuna kohustuslike kogumispensionide süsteemile ei ole põhiseadusega ega muude aktidega kehtestatud erinõudeid, ei ole vajalik hinnata, kas vaidlustatud seadus mõjutab vanaduspensionide suuruse vastavust kohasele elustandardile.

8.1.2. Inimväärikuse ning sotsiaaliigi põhimõtetest tuleneb põhiõigus elatusmiinimumile ja inimväärsele äraelamisele. Abi täpsema mahu määrab kindlaks riigi majanduslik olukord. Seadusandjal on sotsiaalsete õiguste tagamisel avar kaalutusõigus ja põhiseadusvastane on üksnes abi langemine minimaalsest vajalikust tasemest allapoole.

8.1.3. Vaidlustatud seadus ei ole vastuolus PS §-s 14 sätestatud põhiõigusega korraldusele ja menetlusele. Kui peaks selguma, et kehtivas õiguslikus raamistikus tervikuna leidub puudusi, mis ei taga sotsiaalsete põhiõiguste nõutud taset, ei saa sellest veel järeldada, et puudused tulenevad üksnes vaidlustatud seadusest. Selle seaduse normid iseenesest senises pensionisüsteemis olulisi muudatusi kaasa ei too. Mõjutused tulenevad inimeste käitumisest, mida need normid võimaldavad. Riik jälgib vaidlustatud seaduse järgi järjepidevalt Eesti pensionisüsteemi toimimist ning parendab vajaduse korral perioodiliselt süsteemi.

8.2. Vaidlustatud seadusest tulenev omandipõhiõiguse riive ei ole intensiivne ning on põhiseadusega kooskõlas.

8.2.1. Finantsinspektsiooni tehtud pensionifondide likviidsuse stressitestid näitasid, et fondide jaoks ei tekita raha väljamaksmine väga suures mahus likviidsusriske, mistõttu mõeldukama väljumissenaariumi puhul fondide korrapärane valitsemine tõenäoliselt ei häiru.

8.2.2. II pensionisambasse kogumist jätkata soovivate inimeste varaliste huvide kaitseks sätestati vaidlustatud seaduses mitmeid meetmeid. Nähti ette võimalus, et fond võib seaduses fondi varade struktuurile sätestatud nõudeid aastatel 2021-2024 ajutiselt mitte järgida. Hõlbustamiseks investeringuid ja leevendamaks pensionifondist väljumisega kaasnevat võivat survet fondi vara müügiks, sätestati fondist raha väljavõtmisele ja ka II sambast väljumisest etteteatamisele tähtaeg viis kuud. Samuti nähti fondivalitsejatele ette õigus võtta fondi arvel senisest rohkem laenu (25% senise 10% asemel). Seadusega ei kehtestatud osaku tagasivõtmise tasu kõrgemat määra, kuna sellel ei oleks mõju. Inimesed saaksid tasu vältida,

suunates raha esmalt pensioni investeerimiskontole ning võttes selle sealt tagasivõtmistasuta välja.

8.3. Vaidlustatud seadus ei riku võrdsuspõhiõigust.

8.3.1. Kuna I ja II pensionisammas on erinevad, on II sambaga liitunute ja mitteliitunute erinev kohtlemine õigustatud. II sambaga mitteliitunud inimene ei omanda otseselt varalisi õigusi, vaid ainult õiguse nõuda pensioniikka jõudes riigilt seaduses sätestatud tingimustel ja ulatuses garanteeritud pensioni maksmist.

8.3.2. II pensionisambaga liitunud inimese töötasudelt arvestatavast sotsiaalmaksust suunatakse riikliku pensionikindlustussüsteemi vahenditesse 16%, mistõttu on tema I samba pension väiksem. II sambasse makstud 4% sotsiaalmaksuosa eest omandab isik kohustusliku pensionifondi osakuid, mis muutuvad tema isiklikuks varaks, mida saab vahetada ja pärida. II sambaga liitunud pensionikoguja saab 4% sotsiaalmaksu osa eest fondiosakuid üksnes tingimusel, et ta panustab ise 2% maksega töötasult osakute omandamisesse. Seega kannab ta kõrgemat maksukoormust, samuti investeerimiskriisi. Pensionifondist raha väljavõtmisega kaasneb risk saada tulevikus väiksemat pensioni, mida I samba puhul ei teki.

8.3.3. KoPS § 72⁴ muudatustega ei jää inimesed, kes soovivad pensioni lepingu alusel edasi saada, sellest ilma. Vaidlustatud seadus annab pensionilepingu juba sõlminud inimestele tähtajalise õiguse leping üles öelda ja valida, mil viisil oma II pensionisambasse kogutud raha välja võtta. Eluaegse pensioni asemel on lubatud valida edaspidi ka tähtajaline pension või kogu raha korraga väljavõtmine. Sarnane õigus on juba praegu inimestel, kes saavad II sambast tähtajalist fondipensionid. Nemad võivad ka oma fondipensionid lõpetada ja allesjäänud raha korraga välja võtta.

8.4. Vaidlustatud seaduse § 1 p 120 (KoPS § 72⁴) ei riku pensionilepingud sõlminud kindlustusandjate ettevõtlusvabadust. Kindlustusvõtjatele antud õigus kindlustusleping üles öelda avaldab mõningast ebasoovitavat mõju kindlustusandjate majandustegevusele. Samas on seadus näinud ette mitmeid meetmeid selle mõju leevendamiseks.

8.4.1. Kindlustusandjal on õigus loobuda 2022. a 1. veebruarist kehtima jäänud pensionilepingute alusel pensionimaksete tegemisest. Kui kindlustusandja loobub pensionimaksete tegemisest, jätkab riik Sotsiaalkindlustusameti kaudu kindlustusvõtjatele maksete tegemist. Sama võimalus kehtib ka juhul, kui kindlustusandja vahetamise võimalust (KoPS § 52²) kasutab liiga suur hulk kindlustusvõtjaid ja kindlustusandja ei suuda pensionikindlustuse pakkumist enam majanduslikel põhjustel jätkata. Juba sõlmitud pensionilepingute ülesütlemise võimalus tasakaalustab kindlustusandjate jaoks asjaolu, et koos pensionilepingu sõlmimise kohustuse kadumisega võib kindlustusandjatele uusi kliente tulla oluliselt vähem, mistõttu nad ei saa nende kindlustusmaksetega arvestada.

8.4.2. Kindlustuslepingute ülesütlemise võimalus on ajutine ja kehtib üksnes kolme kuu jooksul seaduse jõustumisest ega laiene uutele lepingutele. Arvestades pensionilepingute sõlmimise muutumist vabatahtlikuks ja tõika, et pensionilepingute maht eelduslikult väheneb, on loobutud kindlustusandja kohustusest jaotada kindlustusvõtjatele ja soodustatud isikutele kasumit (vaidlustatud seaduse § 1 p 118 (KoPS § 70 lg 4)). Kindlustusandjal on õigus võtta kindlustuslepingu ülesütlemise eest tasu. Kokkuvõttes on võimalik ebasoodne mõju kindlustusandjate ettevõtlusvabadusele muudetud minimaalseks ning ettevõtlusvabaduse riivet saab lugeda põhiseaduspäraseks.

8.5. Õiguspärase ootuse põhimõtte ei võta parlamendilt õigust muuta kehtivaid seadusi. Vaidlustatud seadus ei too kaasa ebasoodsa tagasiulatava mõjuga muudatusi. Kohustuslikku kogumispensionit ei kehtestatud kindlaks ajavahemikuks ega antud lubadust, et reeglid edaspidi ei muutu. Riigikogu arvestas seaduse vastuvõtmisel muu hulgas seda, et asjaosalistele jääks muutustega kohanemiseks piisavalt aega.

9. Riigikogu rahanduskomisjoni vähemus leidis, et KoPS muutmise seadus on põhiseadusega vastuolus järgmistel põhilistel argumentidel.

9.1. Vaidlustatud seaduse normid riivavad põhiseadusvastaselt PS § 28 lg-st 2 tulenevat õigust riigipoolsele vanadusabile.

Seaduse vastuvõtmisele ei eelnenud nõuetekohast mõjude hindamist. Samuti ei ole seaduse eelnõu menetlemise käigus esitatud ühtegi kaalukat eesmärki, mis õigustaks põhiõiguste riivamist ja pensionisüsteemi alusloogika muutmist. II pensionisambast raha väljavõtmise lubamisega saavutatakse pensionisüsteemi lõhkumise hinnaga vaid lühiajaline lisatulu riigieelarvesse, millele järgneb vaesusrisi sattuvate pensionäride arvu oluline suurenemine. Kogumispensionit ei saa käsitada kui üksnes riigi tagatud sissetuleku kõrval antavat lisa-sissetulekut. Teine ja kolmas sammas on halvenevas demograafilises olukorras pensionisüsteemi hädavajalik osa, et tagada inimväärne toimetulek Eesti pensionäridele, kellel on Euroopa Liidu suurima suhtelise vaesuse risk. Sotsiaaliigi põhimõtte järgi peab riik tagama, et pensionärid ei satuks pensionieas vaesusrisi, ning pensionisüsteemis on II sambal selles keskne roll. Kui tulevikus tugineb enamiku pensionäride pension üksnes I sambale, paneb see tulevastele põlvkondadele ebamõistlikult suured rahalised kohustused ja asetab tulevased pensionärid senisest suuremasse vaesusse.

9.2. Vaidlustatud seadus on vastuolus võrdsuspõhiõigusega, kuna puudub põhjus inimeste ebavõrdseks kohtlemiseks. Sarnases olukorras olevate isikute kohustusliku sotsiaalkaitse ulatus on erinev sõltuvalt minevikus tehtud valikutest. Samuti rikutakse tagasiulatuvalt ühetaolise maksustamise ja õigusriigi põhimõtteid. II pensionisambaga liitunud inimesed saavad enda käsutusse summa, mis on II sambasse kogunenud 4% sotsiaalmaksu ning riigi täiendava sissemakse arvel. Tagastatavalt summalt on tasumata ka sotsiaalmaks.

9.3. Fondidest vara ulatusliku lahkimise võimaldamine lööb tasakaalust välja finantsjuhtimise, sunnib peale teistsuguse likviidsuse, riskijuhtimise, investeringute pikkuse ega võimalda enam sellist investeringute tootlust, mida saab pakkuda kohustuslik pensionifond. Fondist lahkimise kulud (nt osakute tagasiostmiseks võetud likviidsuslaenu kulu, suurema likviidsuspuhvri hoidmise kulu või mahtude vähenemisest tingitud fondide tasu suurenemine) jäävad fondi jääjate kanda. Osaliste lahkimine süsteemist ei ole prognoositav ja kompenseeritav ega konkurentsivõimeline tulem.

9.4. Õigus kindlustusleping üles öelda rikub kindlustusandjate ettevõtlusvabadust. Leping sõlminud pooltel on õiguspärase ootus, et õigusloomega ei sekkuta lepingusse. Kui kindlustusandjad lõpetavad teenuse osutamise, kahjustab see ka pensionikoguja ja -saaja huvi valida erinevate toodete ja pakujate vahel ning saada kõrgemat ja eluaegset pensioni. Eluaegne pension on avaliku huvina kaalukam kui kodaniku huvi saada pension kätte enne pensioniiga või korraga, katmata üleelamisrisi.

Vabariigi Valitsus ja justiitsminister

10. Vabariigi Valitsus ja justiitsminister on ühiselt esitatud arvamuses seisukohal, et KoPS muutmise seadus ei ole põhiseadusega vastuolus.

10.1. Pensionireform ei riiva PS § 28 lg-s 2 sätestatud õigust riigi abile, inimväärikuse ja sotsiaaliigi põhimõtteid ega preambulit.

10.1.1. On kaheldav, kas kohustusliku kogumispensioni süsteem langeb PS § 28 lg-s 2 sätestatud riigi abi saamise õiguse esemelisse kaitsealasse. II pensionisamba kaudu ei anna riik abivajajale ainelist abi, vaid loob tingimused kohustuslikuks pensionikogumiseks. Isegi kui kohustusliku kogumispensioni süsteem langeb PS § 28 lg 2 kaitsealasse, siis pensionireform otseselt seda kaitseala ei riiva. PS § 28 lg-s 2 nimetatud abi liigi ja ulatuse kindlakstegemisel on seadusandjal avar kaalutlusruum ning riive on võimalik vaid siis, kui isikule antud abi langeb allapoole seaduses ettenähtud elatusmiinimumist. Praegu ja ettenähtavas tulevikus täidab riik piisava abi osutamise kohustuse ka juhul, kui kohustusliku kogumispensioni süsteem tervikuna kaotada.

10.1.2. Eesti Vabariik täidab vaidlustatud seaduse jõustumisel ka Euroopa sotsiaalharta ja Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeksist tulenevad kohustused. Sotsiaalministeeriumi ja Rahandusministeeriumi analüüsi kohaselt on Eesti Vabariigis pension ületanud ja ületab ka praegu Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeksiga nõutavat abimäära vähemalt kaks korda. Isegi Eesti Panga ning Riigikontrolli äärmiselt pikaajaliste prognoosidega arvestades on ülimalt tõenäoline, et ka reformijärgne pensionisüsteem tagab isikule jätkuvalt elatusmiinimumi. Abi vanadusriskis olijatele võib väljenduda ka mistahes muudes meetmetes, mis ei ole pension. Näiteks on selliseks meetmeks toimetulekutoetuse maksmine.

10.1.3. Pensionireform ei riiva isikute õiguspärast ootust tulevikus saadava pensioni suuruse ega pensionisüsteemi toimimise osas. Isikutel ei ole tekkinud õiguspärast ootust kehtiva pensionisüsteemi püsijäämisele selliselt, et seda kunagi ei muudeta. Pensionireform laiendab, mitte ei kitsenda isiku õiguslikke positsioone. Milline regulatsioon on isikutele vanaduspõlves toimetulekuks vajalike vahendite kogumiseks otstarbekas ja jätkusuutlik, on põhiseaduse kohaselt seadusandja otsustada. Otsused sotsiaalpoliitika ja riigieelarve kujundamisel, kui need toimuvad kooskõlas põhiseadusega, ei allu kohtute ega Vabariigi Presidendi järelevalvele.

10.1.4. Põhiseaduse preambulist ei tulene Vabariigi Presidendi väidetud põlvkondadevahelise kokkuleppe põhimõtet. Kui tulevikus peaks tekkima vajadus riigi ülesannete täitmiseks suurendada makse, vähendada teisi hüvesid või riigi kulutusi, on seadusandja pädev neid muutusi ellu viima. Pensionireformi järel jääb tagatuks riigi toimimiseks vajalik riigieelarveline keskkond, milles riigi tulu laekub plaanipäraselt.

10.1.5. Nõudluse muutumise puhul on loomulikuks tagajärjeks pensionifondide lisapingutused nõudluse rahuldamisel. Seega on tõenäoline, et pensionifondid hakkavad pakkuma isikutele paremaid tingimusi, et nende teenuseid kasutataks. Presidendi etteheited maksukoormuse võimalikust suurenemisest põhinevad sellel, et ta ei pea võimalikuks riigi sunnita pensionipõlveks säästude kogumist.

10.2. Kuigi KoPS muutmise seadus kohtleb pensioni I ja II pensionisambasse koguvaid inimesi erinevalt, on erinev kohtlemine põhjendatud, kuna gruppide õiguslik seisund on kehtiva õiguse järgi erinev.

10.2.1. II pensionisamba grupi liikmete maksukoormus on kõrgem, samuti on nende tulevikus saadav I samba pension vastavalt väiksem. II samba grupp omandab pensionifondi osakud, mis on isiku enda vara ja piiratud ulatuses käsutatavad. Nad kannavad aga investeerimisriski, millega kaasneb ebakindlus tulevikus saadava pensioni suhtes. I samba grupil sellist riski ei ole. Nad saavad avalik-õigusliku kindlustusosaku, mille alusel neil on pensioniikka jõudes õigus riigilt nõuda pensioni maksmist. Gruppide võrdlemisel tuleb arvestada ka I ja II sambaga seotud erinevaid õigusi pärimisel.

10.2.2. I pensionisamba grupile ei ole sotsiaalmaksu osalist tagastamist võimalik ette näha, kuna nende töandja maksudest finantseeritakse pensioni maksmist praegustele pensionäridele, mistõttu tuleks koguda lisavahendeid riigieelarvesse. Seega õigustab ebavõrdset kohtlemist mh vajadus kasutada riigi raha säästlikult. Gruppide tagasiulatavalt võrdsesse olukorda seadmine oleks äärmiselt keeruline. I samba grupile ei ole võimalik anda II samba grupiga sarnaseid varalisi õigusi. I ja II samba gruppide väljamakseid ei oleks võimalik teha ühetaoliselt, kuna esimesel juhul on 4% sotsiaalmaksuosa muutunud indekseerimise tõttu, teisel juhul toimuks osakute tagasivõtmine vastavalt nende puhaskärtusele, mida on mõjutanud fondi tootlus ja kulud. Ka administratiivset keerukust saab pidada ebavõrdse kohtlemise legitiimseks põhjuseks teiste põhjenduste seas.

10.2.3. Vaidlustatud seadusega ei muudeta sotsiaalmaksu sihtotstarvet tagasiulatavalt. I ja II pensionisamba grupi liikmete töötasudelt makstava sotsiaalmaksu sihtotstarve on erinev juba kehtiva seaduse kohaselt.

10.3. KoPS § 43¹ ei riku fondidesse jääjate omandipõhiõigust. Kuigi isikule kuuluv pensionifondi osak on omandipõhiõiguse esemelises kaitsealal, ei pruugi osakute väärtuse vähenemise oht omandipõhiõigust riivata või on riive intensiivsus madal. Osakute tagasivõtmise võimaldamine on seaduse eesmärkide saavutamiseks sobiv, vajalik ja mõõdukas abinõu.

10.3.1. Negatiivne mõju võiks tekkida väga äärmuslike stsenaariumide puhul fondide likviidsuse suurendamise vajaduse ja varade kiire võõrandamise tõttu, kuid nn fondijooksu suure tõenäosusega ei toimu. Kohustuslike pensionifondide likviidsuse tase on üldjuhul hea. Väljumistaotlused on hajutatud 23 fondi vahel ning fondidel on väljumistaotluste rahuldamiseks aega viis kuud. Pensionifondidele antakse õigus võtta laenu suuremas määras ning lubatud on investeerimispiiranguid ajutiselt ületada. Valitsemistasu määra tõusu mõju kogutavale varale on väike. Keskmise valitsemistasu on praegu 0,61%, järgmisel aastal tõenäoliselt 0,59% või selle lähedal. KoPS muutmise seaduse eelnõu seletuskirjas märgitud valitsemistasude tõus (1,14%-ni) on ebatõenäoline. Fondide mahud võivad pikema aja jooksul taastuda ja valitsemistasud väheneda.

10.3.2. Isikutel ei ole tekkinud õiguspärast ootust, sest õiguslikud positsioonid ei ole isikute jaoks soodsad või nad ei ole neid realiseerima asunud. Pole tõendatud, et pensionifondidesse jääjad saavad tulevikus vähem pensioni võrreldes olukorraga, kui reformi ei oleks tehtud.

10.4. KoPS muutmise seaduse § 1 p 120 (KoPS § 72⁴) ei riku pensionilepinguid sõlminud kindlustusandjate põhiõigusi.

10.4.1. Andes kindlustusvõtjatele tagasiulatava õiguse üles öelda juba sõlmitud pensionilepinguid kui kestvuslepinguid, riivab riik kindlustusandjate ettevõtlusvabadust koostöötajate kindlustusandjate õiguspärase ootusega sellele, et sõlmitud pensionilepingud jäävad kehtima. Riik riivab ka kindlustusandjate omandivabadust, kuna kindlustusandjad kaotavad võimaluse teenida ülesöeldud kindlustuslepingute alusel tulu.

10.4.2. Riive esimene eesmärk on tagada kõigi II pensionisambasse pensioni kogujate võrdne kohtlemine. Olukorras, kus osal isikutel tekib võimalus lõpetada II samba kaudu pensioni kogumine koos õigusega nõuda kõigi pensioniosakute tagasivõtmist, ei saa põhjendatuks pidada seda, et isikuid, kes on olnud sunnitud sõlmima kindlustuslepingu, koheldakse ebavõrdselt ning jäetakse ilma samasugusest õigusest. Riive teiseks eesmärgiks on pensionilepingu kohustuslikkuse kaotamine, et kooskõlas reformi üldiste eesmärkidega tagada isikutele suurem vabadus kogutud pensioni kasutamiseks. Kindlustuspensionisüsteem on kindlustusandja kasuks ebamõistlikult kaldu, mis loob kindlustusandjale sisuliselt garanteeritud sissetuleku pikaks ajaks, ent teisalt lukustab nõrgemaks pooleks oleva kindlustusvõtja olukorda, kus tal puuduvad võimalused oma kogutud pensioni käsutamiseks just tema konkreetset olukorda arvestaval viisil. Mõlemad eesmärgid on nii legitiimsed kui ka kaalukad.

10.4.3. Kindlustusandjate ettevõtlusvabadus ja omandiõigus ei kaalu üles kindlustusvõtjate õigust ja huvi enda omandi senisest vabamale kasutamisele ja sundlepingust vabanemisele. Pensionikindlustuslepingu sõlmimine on kehtiva seaduse järgi enamasti kohustuslik, mistõttu ei ole tegemist ettevõtlusega, mis oleks välja kasvanud kindlustusandja enda pingutuste tulemusena ja vastusena turu nõudlusele. Seega on riive ettevõtlusvabadusele koosmõjus õiguspärase ootusega võrdlemisi väheintensiivne, kuna seadusandja ei mõjuta ebasoodsalt ettevõtlusvabaduse tuumikusse kuuluvaid õigusi. Samadel põhjustel on väheintensiivne ka õiguspärase ootuse ja omandipõhiõiguse riive. Riive kaalukust vähendab seegi, et ka seni kehtiva korra kohaselt on kindlustusvõtjal õigus öelda pensionilepingu üles selleks, et vahetada kindlustusandjat (KoPS § 52²). Tegemist on rakendussättega, mille kohaldamine on ajaliselt piiratud. Riivet vähendavad ka võimalus kindlustustegevus lõpetada ning anda kehtivate kindlustusmaksete tasumise kohustus üle riigile ning kindlustusandja kohustuse kaotamine kasumit jaotada.

10.4.4. Õigus öelda üles eluaegseid pensionilepinguid ei riiva kindlustusvõtja põhiõigusi, isikul jääb alles võimalus saada kindlustuspension. Vajaduse korral võtab kindlustuslepingutest tulenevad kohustused üle riik.

Kindlustusandjate tehnilise kasumi jaotamise kohustuse kaotamine ei ole põhiseadusega vastuolus. Selle muudatuse mõju kindlustusvõtjate omandipõhiõigusele ei ole märkimisväärne. Kümne aasta jooksul on kasumit jaotatud keskmiselt 20 000 eurot aastas.

Õiguskantsler

11. Õiguskantsler leiab, et KoPS muutmise seadus on põhiseadusega vastuolus.

11.1. Lähtudes PS §-st 10 ning tõlgendades PS § 28 lg-t 2 kooskõlas parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta (edaspidi Euroopa sotsiaalharta) art 12 lg-ga 3 ning majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste rahvusvahelise pakti (edaspidi ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste pakt) art 2 lg-ga 1 ja art-ga 9, ei saa vaidlusalust seadusemuudatust pidada põhiseaduspäraseks, kuna KoPS muutmise seaduse jõustumisel vanaduspuhuse sotsiaalse kaitse tase langeks.

11.1.1. Tulenevalt inimväärikuse ja sotsiaaliigi põhimõtetest tuleb PS § 28 lg-t 2 sisustada nii, et riik peab andma eakatele sissetuleku kaotuse puhul abi ning tagama neile inimväärselt eluks vajalikud teenused ja abivahendid. Kui tõlgendada PS § 28 lg-t 2 koos Euroopa sotsiaalharta art-tega 12 ja 13, tuleb põhiseaduse järgi tagada traditsiooniliste sotsiaalsete riskide puhul inimestele abi esmajoones kindlustushüvitiste maksimisega, olenemata sellest, kas inimene on puuduses või see ohustab teda.

11.1.2. Riigilt abi saamise õiguse tuuma tuleks sisustada avaramalt kui üksnes puuduse korral tagatud kaitset: abi on piisav siis, kui inimesele antakse sissetuleku kaotuse puhuks sellist rahalist tuge, et säilib mõistlik proportsioon varasema sissetuleku ja riigi tagatava asendussissetuleku vahel. Abi peab võimaldama väärikalt ja häbita osaleda ühiskonnaelus, realiseerida PS-is sätestatud õigusi ja vabadusi, kasutades selleks vajaduse korral avalikke teenuseid. Sel juhul on tagatud põhiseaduse tõlgendamine kooskõlas Euroopa sotsiaalõiguste komitee seisukohaga, et Euroopa sotsiaalharta art-s 12 nimetatud hüvitiste eesmärk on tagada inimestele vaesuskaitse kõrval varasema sissetuleku osaline kaitse.

11.1.3. Eesti on Euroopa sotsiaalharta art 12 lg-t 3 ning ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste pakti ratifitseerides võtnud endale kohustuse tõsta järk-järgult sotsiaalkaitse taset. See tähendab, et hüvitisi tuleb suurendada, sotsiaalkindlustussüsteemi ei tohi asendada hoolekandesüsteemiga ning juba saavutatud sotsiaalkaitse tasemest ei tohi kergel käel loobuda. Sotsiaalse kaitse taseme tõstmise kohustus on tuletatav ka sotsiaaliigi põhimõttest. Kui PS § 28 lg-t 2 tõlgendada eelnimetatud rahvusvaheliste lepingute vaimus, lasub riigil kohustus vanaduspuhuse sotsiaalse kaitse taset järk-järgult tõsta, kuna nii on tagatud teiste PS-is nimetatud põhiõiguste ja -vabaduste parem realiseeritavus. Sotsiaalse kaitse taseme alandamine on lubatud vaid erandlikel asjaoludel.

11.1.4. Kuigi 2018. a-l vastas Eesti pensionide tase Euroopa sotsiaalharta nõutud tasemele ja ei saa väita, et kohe pärast vaidlustatud seaduse jõustumist langeksid pensionid alla nõutud määra, ei saa ka väita, et need jääksid kohustusliku kogumispensionita täpselt samale tasemele, sest Riigikogu pole samal ajal RPKS-i märkimisväärselt muutnud. Seaduse vastuvõtmise ajal ei olnud Eestis ka majanduskriisi, mis tehtud muudatusi õigustanuks.

11.2. KoPS § 43¹ on vastuolus omandipõhiõiguse ja põhiõigusega menetlusele ja korraldusele, samuti õiguspärase ootuse põhimõttega.

11.2.1. Pensionifondi osak kuulub omandipõhiõiguse kaitsealasse. Osanike võimalus ennetähtaegselt ühiselt kogutud rahaga fondist väljuda mõjutab kogumist jätkava osakuomaniku varalisi õigusi ebasoodsalt. Tekib senisest ulatuslikum, teiste osakuomanike käitumisest sõltuv osakute väärtuse vähenemise risk. Väljamaksete tegemiseks tuleb muuta fondide investeerimisstrateegiat, sealhulgas väljuda pikaajalistest investeeringutest enne majanduslikult põhjendatud tähtaega. Väljumistega seotud kulud jäävad pigem fondi jäävate osakuomanike kanda. Kuna KoPS § 43¹ hõlmab ka seda pensionivara, mis on kogutud enne normi jõustumist, riivab see osakuomanike omandipõhiõigust koostoimes õiguspärase ootusega. Pensionifondi osakuid omandanud inimestel on mõistlik põhjus uskuda, et riik ei loo tagasiulatuvat vara väärtust vähendavaid riske ega ohusta süsteemi eesmärgi saavutamist.

11.2.2. Muudatus ei suurenda II samba pensionifondide tootlust, vaid pigem vähendab seda ja kasvatab valitsemistasusid. Mõjutamaks pensionifondi valitsejaid pakkuma klientidele paremaid tingimusi, on tõhusamaid alternatiive, mis ei põhjusta osakuomanikele lisariske ja -kuluseid. Võimalik on sätestada II pensionisambast väljumise õigus nii, et kogutud raha jääks pensionieani fondi. Suurema konkurentsi loomiseks piisaks pensioni investeerimiskonto sätestamisest. Keeruline on näha tagasiulatuvat mõjuga muudatuse eesmärgina kogumispensionis vabatahtlikuks muutmist. Eesmärk anda pensioniks kogutud raha üle vaba otsustusõigus ei ole kaalukas ning muudatused ei toeta pensionisüsteemi

jätksuutlikkust. II samba pensionivara kasutamisele ja kasutamisele jäävad ka pärast reformi olulised piirangud. Muudatuse fiskaalset eesmärki ei saa pidada kaalukaks.

11.2.3. Seaduses ette nähtud abinõud osakuomanike riske ei maanda. Ei ole reguleeritud laenu võtmisega seotud kulude katmist, samuti ei ole ette nähtud osakute tagasivõtmise tasusid ulatuses, mis kataksid II pensionisambast väljumisega seotud kulud. Viiekuuline etteteatamistähtaeg ei leevenda pikaajalistest investeringutest väljumisega seotud kahju. Samuti on võimalik kuu aega enne raha väljavõtmist avaldus tagasi võtta.

11.3. KoPS § 43¹ on vastuolus PS §-ga 12. Võrdluse lähtekohaks on enne 1983. a-t sündinud tööealised inimesed, kelle töötasu maksustatakse sotsiaalmaksuga. Võrreldavad grupid on kohustusliku kogumispensioniga vabatahtlikult liitunud ja mitteliitunud inimesed.

11.3.1. Kuigi kehtiv seadus kohtleb kohustusliku kogumispensioniga liitunud ja mitteliitunud isikuid erinevalt, on grupid sotsiaalmaksuga maksustamise aspektist sarnases olukorras. Mõlemasse gruppi kuuluvate inimeste töötasult on makstud sotsiaalmaksu samas määras ja otstarbel - vanaduspõlves regulaarse sissetuleku tagamiseks. Mõlemasse gruppi kuuluvatele inimestele tekivad põhiolemuselt sarnased varalised õigused - nõue saada pensioni.

11.3.2. Kohustusliku kogumispensioniga liitunud inimestel on õigus võtta enne seaduse jõustumist kogutud raha (sh riigi eraldatud sotsiaalmaksu osa) enne pensioniea saabumist pensioniskeemist välja ning kasutada seda omal äranägemisel. See alandab tagasiulatuvalt nende sotsiaalmaksukoormust ja nad saavad sotsiaalmaksu arvel sisuliselt palgalisa, mida ei maksustata sotsiaalmaksu ja töötuskindlustusmaksuga. Samaaegsetel kohustusliku kogumispensioniga mitteliitunud inimestel ei ole võimalust võtta enne seaduse jõustumist kogutud sotsiaalmaksu osa kasutusele enne pensioniiga.

11.3.3. Riigikogu on jätnud kaalumata alternatiivid, mis oleks kooskõlas pensionisüsteemi eesmärkidega ning millega ei kaasneks ebavõrdset kohtlemist. II samm on võimalik muuta vabatahtlikuks seadusemuudatuste jõustumisest, samuti anda õigus välja võtta üksnes pärast seadusemuudatuse jõustumist (nt kümne aasta jooksul) kogutud raha. Võimalik oleks suunata II samba pensionifondi kogutud sotsiaalmaks koos vara vastava juurdekasvuga riigieelarvesse ning teisendada inimese I samba pensioniõigusteks, seevastu kogumispension maksena kinni peetud raha (2%) ning sellele vastav tootlus maksta inimesele välja. Inimeste teadlikkus pensionisüsteemist ei ole selline väärtus, mis õigustaks põhiõiguste riiveid. Selle saavutamiseks on paremaid alternatiive (täienduskoolitused, teavitustöö, koolide õppekavade täiendamine jne).

11.4. Kindlustuslepingute ülesütleamise kord (KoPS § 72⁴ koostoimes § 70 lg-ga 4) riivab II pensionisambaga liitunud inimeste omandipõhiõigust koostoimes õiguspärase ootusega.

11.4.1. Kindlustuslepingute kaudu on sarnaseid riske kandvad isikud oma riskid ja ressursid ühendanud, mis võimaldab kindlustusandjatel teenust pakkuda. Kindlustusandjal võib olla äriiselt mõistlik teenuse pakkumine üldse lõpetada ja kindlustusvõtjate jaoks muutuvad pensionimaksete tingimused. Kindlustusandja kulude kompenseerimiseks ei pea ta alates 2021. a 1. jaanuarist jaotama 2020. a-l ja hiljem tekkinud kasumit. Seega jäetakse väljumiskulud II pensionisambasse jääjate kanda ning inimene jääb ilma tema pensioni ostujõudu suurendavast meetmest, millega ta võis lepingu sõlmimise ajal arvestada. Kui kindlustusandjad loobuvad teenuse osutamisest, ei pruugi inimestel, kes jõuavad pensioniikka pärast kogumispension reformi, olla võimalik eluaegse pensioni saamiseks lepingut sõlmida või pakutakse pensionilepingut senisest ebasoodsamatel tingimustel. Kindlustusvõtjatel ega kindlustusandjatel ei olnud võimalik vaidlusaluseid muudatusi prognoosida ning neil oli ootus, et nende lepinguline suhe jääb kehtima olulises osas neil tingimustel, millega see sõlmiti.

11.4.2. Muudatuste põhjendused - vajadus kohelda pensionilepingu sõlminud inimesi võrdselt inimestega, kes saavad raha pensionifondidest välja võtta ja leevendada väljamaksete süsteemi jäikust - riiveid ei õigusta.

11.5. KoPS § 72⁴ rikub pensionilepingud sõlminud kindlustusandjate ettevõtlusvabadust koostoimes õiguspärase ootusega. On mõistlik eeldada, et seadusandja ei avarda oluliselt pikaajaliste lepingute ülesütleamise võimalusi, vähendades sellega ettevõtluse õiguslikku kaitset 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, mis on tingitud aastakümneteks ette planeeritud tegevusest.

MUUD ASJA JUURDE VÕETUD SEISUKOHAD

Eesti Pank

12. Eesti Panga arvates vähendab KoPS muutmise seadus pensionisüsteemi jätkusuutlikkust olukorras, kus töötajate ja vanaduspensionäride suhtarv rahvastiku vananemise tõttu kahaneb, ning selle tulemusel kasvavad pensionikulud ja maksukoormus. Mida pikemat aega on inimesed II pensionisambasse kogunud, seda rohkem mõjutab raha väljavõtmine nende tulevast pensioni. Kohustusliku kogumispension kaotamine ei suurenda inimeste soovi säästa ja vabatahtlikult pensionipõlveks investeerida. Nt ei ole II sambaga mitteliitunud 2% suurust lisatulu investeeritud.

13. Muudatus võib mõjutada ka neid osakuomanikke, kes kogumispensioniks säästmist ei lõpeta. Suures mahus väljamaksete tegemiseks peaksid fondivalitsejad väljuma pikaajalistest investeringutest ning see võib vähendada vara väärtust, eelkõige juhul, kui on investeeritud Eesti kinnisvarasse. Likviidsuspuhvi hoidmine tähendab fondide madalamat tootlust (nt pangahoius, mis on likviidne, aga nullilähedase intressiga), mille kompenseerimiseks riskantsematesse varadesse investeerimine suurendab osakuomanike riske. Fondide tootlusega tagatakse pensionivarade väärtus ja pensionide kasv. Tavapäraselt on tootluse kasvu taganud aktsiainvesteeringud, kuna aktsiaturud on saavutanud paremat tootlust kui teised finantsturud.

14. Ei ole võimalik hinnata, palju inimesi fondidest väljub ning milline on väljajate nõuete koondsumma, samuti ei ole teada, millistest fondidest väljutakse. Vara kiirmüügi korral kannataksid nii fondist lahkuda soovijad kui ka sinna jäävad pensioniinvestorid, kuna vara müügihind jääks alla turuväärtuse. Võimalus võtta laenu on pigem lühiajaline meede likviidsuspuudujäägi katmiseks. Investeeringufondide kulud, sh fondist väljumisega

seotud tehingukulud (kontohaldus-, maakleri- jms teenustasud, kursivahe) ja tavapärasest kõrgemal hoitud likviidsusest tulenev kulu, jagunevad kõigi osakuomanike vahel.

15. 12 pensionifondil, kelle portfelli koosneb suure osas likviidsusest varast, peaks väljamaksete tegemine olema lihtne. Ülejäänud 11 pensionifondist peaksid rohkem kui pooled hakkama aegsasti kavandama vähelikviidse vara müüki. Keeruline on viie fondi olukord, kelle koondvarast (1,5 miljardit eurot) on vähelikviidset vara vähemalt kuuendik (300 miljonit eurot). Väljamaksete tegemiseks ette nähtud periood (kuus kuud) aitab fondijuhtidel rahavooge planeerida ja vähesel määral hajutada, kuid väljamakseperioodi kokkusurumine võib vallandada kiirmüügi. Kui fondidest väljub kokku 70-80% rahast, võib see lühiajaliselt tekitada probleeme. 31. märtsi 2020. a seisuga oli pensionifondide vara hulgas väga hea ja hea likviidsusega vara osakaal 46%, vähem likviidse vara osakaal 11%.

Finantsinspeksioon

16. Finantsinspeksioon märkis, et uuringute kohaselt kavatakse pensionifondidest lahkuda ligikaudu 50% osakuomanikest (mõeldukas väljumine), kuid fondi likviidsuse seisukohalt on suurem tähtsus tagasivõetavate osakute ja sellele vastava investeringu mahul. Riigi tehtavate maksete peatamine võib lahkumist ergutada.

17. Fondide tegevustingimused on eelduslikult püsivad, andes osakuomanikule ja fondivalitsejale kindluse tegutsemiseks. Kuna teenuseosutajad püüavad muutuste võimalikkust hinnastada, kaasnevad seaduste muutmise kulud, mille kannavad kliendid. Osakuomanikud ei saanud fondi investeerimisel ja fondivalitsejad fondi tingimuste loomisel ning investeerimispoliitika kujundamisel arvestada, et osakuomanik võib osakud alati tagasi võtta. Mida avatum on fond, seda likviidsemasse varasse tuleb investeerida. Seega ei saa teha ebalikviidseid, kuid suurema oodatava tulu ja suurema riskiga investeringuid. Äärmuslikes olukordades (nt finantskriis) ei ole neid investeringuid võimalik piisava kiirusega ja fondi vara väärtuses kajastatud hinnaga müüa. Pikaajalises perspektiivis toob seadusmuudatus kaasa fondide investeerimispoliitika muutuse, et see oleks kooskõlas osakute tagasivõtmispoliitikaga.

Mõju fondide tootlusele ei ole võimalik hinnata. Mahtude vähenemise tõttu võivad suurenedada valitsemise kulud ning aheneda fondide valik. Lisaks likviidsusriskile toob reform kaasa ka muid riske, samuti võimalusi huvide konfliktiks.

18. 2019. a lõpus tehtud stressitestid näitasid, et mõelduka väljumise (50% osakuomanikest) puhul suudavad pensionifondid osakud korralikult tagasi võtta. Äärmusliku väljumise korral (75% osakuomanikest) ei suudaks ühe fondivalitseja neli fondi (kellele kuulub 27% kõigi 25 fondi koguvarast) realiseerida investeringuid piisavas mahus või hoida portfelli struktuuri nõuetele vastavana. Väga äärmuslikul juhul (90% osakuomanikest) tekivad raskused kaheksal fondil (neile kuulub 52% fondide koguvarast).

Kui fond ei suuda ette nähtud aja jooksul väljamaksete teha ebapiisava likviidsuse tõttu või läheks vara koosseis vastuollu fondi tingimustega, on fondivalitseja kohustatud peatama osakute tagasivõtmise, kuni fondi korrapärane valitsemine on taas võimalik. Kui taastamine ei ole võimalik (likviidsusprobleemi tõttu soovivad lahkuda ka teised osakuomanikud) ning seda ei ole võimalik üle anda teisele valitsejale, läheb likviidsuskriisi sattunud fond likvideerimisele. Likvideerija võõrandab fondi vara võimalikult kiiresti ja jagab osakuomanike vahel. Reformi ajal (aastatel 2021-2024) on fondivalitsejal lubatud temast mitteolenevatel põhjustel minna ajutiselt vastuollu seaduse nõuete, fonditingimuste ja prospektiga.

19. Väljamaksete tegemiseks antud kuus kuud võimaldab fondivalitsejal riske üldistes huvides juhtida, kuna võimaldab hinnata tagasivõtmiskorralduste mahtu. See ei ole osakute tagasivõtmist nõudva osakuomaniku huvides, kuna tema kannab osaku hinna muutuse riski selle aja jooksul. Selle riski tasakaalustamiseks on tal võimalik avaldus tagasi võtta, mis aga teeb keerulisemaks fondivalitseja tegevuse, kes on juba alustanud tagasivõtmiskorralduse täitmiseks vajalike tegevustega. Kui esitatakse suures mahus tagasivõtmiskorraldusi, tuleb likviidsuse suurendamiseks teha väärtpaperitehinguid, mille kulud kantakse fondi vara arvel, st kulud jäävad ka nende osakuomanike kanda, kes jäävad fondi. Mingil määral aitaks selle vastu osakute tagasivõtmise tasu kohaldamine.

Riigikontroll

20. Riigikontroll märkis, et ühe kohustusliku osa vabatahtlikuks muutmise tagajärjed pensionisüsteemi jätkusuutlikkusele ei mõjuta üksnes II pensionisambaga seotud inimesi, vaid ka I samba kulusid ja tulusid. KoPS-i muutmise tõttu võib tulevikus olla rohkem inimesi, kes ei saa äraelamiseks piisavalt suurt pensioni, samuti võib muudatus mõjutada praeguste pensionäride sissetulekuid.

21. Madalalpalgalistel inimestel on mõistlikum lahkuda II pensionisambast ainult siis, kui lahkub ka piisav hulk kõrgepalgalisi, sest see suurendab sotsiaalmaksu laekumist riigieelarvesse. Võimalus võtta raha II sambast sobival ajal välja võib aga motiveerida jõukamaid inimesi II sambaga hoopis liituma, sest nii saavad nad maksta riigile väiksemat sotsiaalmaksu (20% asemel 16%). Kui II sambaga liituvate kõrgepalgaliste sissetulekud ületaks 10% võrra II sambast lahkuvate madalalpalgaliste sissetulekuid, kaotaks I sammas 2021. a-l 36 miljonit eurot, kui aga 20% võrra, kaotaks I sammas 2023. a-s 80,4 miljonit eurot.

22. II pensionisambaga liitunud inimestel tekib võimalus kogutud raha (sh sotsiaalmaksu osa) vabalt valitud ajal välja võtta, kuid I sambas pensioni koguvad inimesed enda palgalt makstud sotsiaalmaksu osa kätte ei saa. Pensionikogujad on ebavõrdses positsioonis, kuna II sambaga liitumise üle otsustamise ajal ei saanud inimesed sellest teadmisest lähtuda. Ebavõrdse kohtlemise ulatust võiks vältida see, kui inimestel võimaldataks välja võtta ainult enda otsese panusena makstud 2%.

23. Kui arvestatav hulk inimesi otsustab mis tahes põhjusel tulevikus raha välja võtta ning fondid peavad arvestatava osa varast müüma, võib see viia väiksema tootluse või kõrgemate tasudeni. Valitsemistasud sõltuvad osaliselt fondivalitsejate varade mahust. Kohustuslikkuse kaotamise ja raha väljavõtmise võimaldamise tõttu võib kogumist jätkavate inimeste juba omandatud vara väärtus väheneda, mis võib põhjustada nende õiguspärase ootuse ja omandi võrdselt kaitstuse põhimõtteid.

Eesti Kindlustusseltside Liit

24. Eesti Kindlustusseltside Liidu arvates rikub KoPS muutmise seaduse § 1 p 120 (KoPS § 72⁴) pensionilepinguid sõlminud kindlustusandjate

ettevõtlusvabadust koostoimes õiguskindluse ja usalduskaitse põhimõtetega.

24.1. Sättega kaasneva riive eesmärk kohelda pensionilepingu sõlminud isikuid võrdselt isikutega, kellele on antud vaidlustatud seadusega õigus II pensionisambast lahkuda, ei sobi õigustama kindlustusandjate ettevõtlusvabaduse piiramist. Pensionikogujaid ei ole õige võrrelda inimestega, kes on pensionilepingu juba sõlminud. Pensionikogujatel, samuti ka kogumise lõpetanud pensionile siirdujatel ja fondipensioni saajatel on igal hetkel kindla suurusega nõue fondihalduri vastu. Pensionilepingu sõlminud kindlustusvõtja tegelik lepingu kehtivuse ajal tekkiv nõue võib aga olla nii oluliselt suurem kui ka väiksem võrreldes algse kindlustusmaksega. Kaks isikute gruppi on seega täiesti erinevas olukorras. Teiseks on pensionilepingu ülesütlemise õigus antud isikuile, kes on liitunud II sambaga vabatahtlikult ja teadlikuna sellest, et pärast II sambaga liitumist on üldjuhul kohustuslik sõlmida pensionileping, mida on võimalik üles öelda vaid kindlustusandja vahetamiseks. Kuna vabatahtlikult II sambaga liitunud kindlustusvõtjaid ja kogumisaastis isikuid ei kohelda ebavõrdselt, ei sobi kindlustusvõtjatele antud õigus pensionileping üles öelda ka sellist ebavõrdsust kõrvaldama.

24.2. Näiline on ka eesmärk kaotada pensionilepingute kohustuslikkus ehk tagada suurem vabadus kogutud pensioni kasutamiseks. Rääkida ei saa pensionilepingute kohustuslikkuse kaotamisest, kuna ühtegi lepingut ei ole sõlmitud kohustuslikult kogumispensioniga liitunud inimestega, sest kohustuslike liitujate pensioniiga on veel aastakümnete kaugusel.

Põhjendamatu on väide, nagu oleks pensionisüsteem kindlustusandja poole kaldu. Pensionikindlustuse süsteemi jäik regulatsioon lähtub eesmärgist pakkuda kindlustusvõtjale võimalikult suurt igakuist pensioni tema elu lõpuni sõltumata elueast. Eluaegne kindlustusleping ei taga kindlat sissetulekut mitte kindlustusandjale, vaid pensionisaajale, kelle suhtes kindlustusandja võtab kohustuse maksta talle kindlat pensioni elu lõpuni sõltumata sellest, kui kaua ta elab. Kindlustusandja tulu seisneb vaid ühekordses kindlustusmakses, mille arvel peab kindlustusandja tagama väljamaksete tegemise kindlustusvõtjale elu lõpuni, sh kandma üleelamis- ja investeerimisrisiki. Kindlustuslepingu sõlminud isikute puhul ei saa rääkida ka nende omandi vaba kasutamise laiendamisest. Pensionilepingu sõlmimisel teeb kindlustusvõtja ühekordse kindlustusmaks, misjärel lõpeb tema omandi kogutud rahasummale. Kindlustusmaks eest ei omanda pensionisaaja mitte samas summas nõude, vaid määratlemata suuruses eluaegse nõude regulaarsele pensionile sõltumata sellest, kui kaua ta elab. Tegu on olemuslikult erineva instrumendiga, mida kindlustusandja saabki pakkuda ainult eeldusel, et konkreetne kindlustusvõtja ei saa oma oodatava eluea lühenemisel lepingust taganeda.

24.3. Kui kindlustusvõtjate ja pensionikogujate võrdsust kohtlemist siiski pidada ettevõtlusvabaduse riive lubatavaks eesmärgiks ja sel eesmärgil pensionilepingute ülesütlemise õiguse andmist sobivaks, ei ole tegemist vajaliku lahendusega, kuna seadusandja ei ole kaalunud ühtki ettevõtlusvabadust vähem riivavat meetet, mis võimaldaks kindlustusvõtjatele suuremat vabadust pensionivara kasutamisel.

24.4. Igal juhul ei kaalu vabatahtlikult II pensionisambaga liitunud kindlustusvõtja huvi kogutud raha väljavõtmise vastu üles kindlustusandjate ettevõtlusvabaduse intensiivset riivet, millele lisandub nende kindlustusvõtjate huvi süsteemi stabiilsuse vastu, kes ei soovi oma pensionilepingut üles öelda. Pensionilepingute ülesütlemise õigus koos võimalusega optimeerida oma käitumist lähtuvalt terviseseisundist ja hinnangust elueale mõjutab väga oluliselt kindlustusandjate majanduslikku seisut. See võib kaasa tuua nende maksevõime olulise languse või selle vältimiseks väljumise pensionikindlustusturult. Tegemist on intensiivse ettevõtlusvabaduse riivega. Seda ei korva vaidlustatud seadusega ette nähtud võimalus lõpetada kasumi jaotamine kindlustusvõtjatele ega võimalus anda pensionimaksete kohustused üle riigile. Reformiga seotud kulud on jäetud ettevõtjate kanda, kuid selliseid kulusid ei olnud võimalik ette näha.

24.5. Ka kindlustusvõtjad ei pruugi olla huvitatud sellest, et neile jätkab kindlustusseltsi asemel pensioni maksmist riik, kuna riik ei jaota neile oma kasumit. Kindlustusvõtjate ettevõtlusvabadust riivatakse praegusel juhul koostoimes õiguspärase ootuse põhimõtte riivega. Kindlustusvõtjad on eeldanud, et lepingute ülesütlemise piirang jääb kehtima, sellest lähtuvalt ka oma ettevõtlust kavandanud ja ettevõtlusvabadust pensionilepingute sõlmimisel kasutanud. Lepingute ülesütlemise võimalust ei õigusta ükski kaalukas avalik huvi.

24.6. KoPS muutmise seaduse § 1 p 120 riivab ettevõtlusvabaduse tuuma, milleks on õigus õiguslikule keskkonnale, mis võimaldab vaba turu toimimist, ning riigi tehtavate põhjendamatu takistuste puudumisele. Põhjendamatu on väide, et ettevõtlusvabaduse riive on väheintensiivne, kuna pensionilepingu sõlmimine on enamasti kohustuslik ja seega ei ole kindlustusandja ettevõtlus välja kasvanud tema enda pingutustest vastusena turu nõudlusele. Sellisel viisil võiks välistada sisuliselt kõigi reguleeritud teenuste, mille kasutamine on kellelegi vältimatu, sh näiteks telekommunikatsiooni, panganduse või jäätmemajanduse kuulumise ettevõtlusvabaduse kaitsealasse. Kindlustusandjate tegevus toimub selle süsteemi raamides, kuid see ei taga garanteeritud kasumit ega võimalust eirata turumajanduse üldiseid põhimõtteid. Kogu praegune pensionilepingute portfelli koosneb süsteemiga vabatahtlikult liitunud pensionisaajatest.

Eesti Pensionäride Ühenduste Liit

25. Eesti Pensionäride Ühenduste Liit leidis, et vaidlustatud seadus on põhiseadusega kooskõlas.

Arvamuse järgi kõrvaldab reform senised riived lepinguvabadusele, ebaõiglased tüüptingimused (st tagab tarbijaõigused) ja lõpetab ebaseadusliku riigiabi krediidiasutustele. Seadusandjale peab jääma võimalus pensionisüsteemi muuta, et see vastaks muutunud ühiskondlikule ja majanduslikule olukorrale. Pensionireform tuleb viia lõpule.

ASJA LÄBIVAATAMINE RIIGIKOHTUS

26. Asja läbi vaadanud Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi viieliikmeline kohtukoosseis andis asja, arvestades vaidluse all oleva seadusega tehtava reformi suurt ühiskondlikku kaalu ja pikaajalisi mõjusid, 9. juuni 2020. a määrusega (5-20-3/18) lahendamiseks Riigikohtu üldkogule.

27. Riigikohtu üldkogu istungil jäid menetlusosalised ning arvamuse esitanud muud asutused ja isikud seniste põhiseisukohtade juurde, täpsustades neid ja vastates kohtukoosseisu küsimustele.

VAIDLUSTATUD SEADUS

28. President on vaidlustanud 11. märtsil 2020 vastu võetud „Kogumispensionide seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (kohustusliku kogumispensionide reform)“. Taotluses on kahtluse alla seatud selle seaduse § 1 p-de 67 ja 120 põhiseaduspärasus, millega täiendatakse KoPS-i vastavalt §-dega 43¹ ja 72⁴ järgmises sõnastuses:

„§ 43¹. Väljamakse isikule, kellel ei ole veel õigust kohustuslikule kogumispensionile

(1) Isikul, kellel ei ole käesoleva seaduse § 40 lõike 1 kohaselt veel õigust kohustuslikule kogumispensionile, on õigus nõuda kõigi osakute tagasivõtmist ning neile vastava summa ja kõigil pensioni investeerimiskontodel oleva raha väljamaksmist käesolevas paragrahvis sätestatud tingimustel. Käesolevas lõikes sätestatud õigust saab isik kasutada kuni kaks korda.

(2) Pensionifondi osakud võetakse tagasi ning neile vastav summa ja pensioni investeerimiskontodel olev raha makstakse välja jaanuaris, mais või septembris. Väljamakse tehakse hiljemalt:

1) 20. jaanuaril, kui vastav avaldus on esitatud ja avalduses märgitud andmed registripidajale laekunud hiljemalt 31. juulil;

2) 20. mail, kui vastav avaldus on esitatud ja avalduses märgitud andmed registripidajale laekunud hiljemalt 30. novembril;

3) 20. septembril, kui vastav avaldus on esitatud ja avalduses märgitud andmed registripidajale laekunud hiljemalt 31. märtsil.

(3) Kui isik on soetanud finantsvara pensioni investeerimiskonto kaudu, peab kogu finantsvara olema võõrandatud, sealhulgas finantsvara soetamisel sõlmitud lepingud lõppenud ja võõrandamise käigus saadud raha pensioni investeerimiskontole laekunud.

(4) Avaldus raha väljavõtmiseks esitatakse ja väljamakse tehakse käesoleva seaduse §-des 52⁴-52⁶ sätestatud korras.

(5) Raha väljavõtmisega lõpetab isik maksete tegemise. Maksete tegemine lõpeb väljamakse tegemisele eelnenud kuu lõpu seisuga.

(6) Isikul, kellel ei ole käesoleva seaduse § 40 lõike 1 kohaselt veel õigust kohustuslikule kogumispensionile, on teist korda õigus nõuda kõigi oma pensionifondi osakute tagasivõtmist ning neile vastava summa ja pensioni investeerimiskontodel oleva raha väljamaksmist, kui pärast eelmist raha väljavõtmist on tema makse tasumise kohustuse tekkimisest möödunud vähemalt kümme aastat.

§ 72⁴. Enne 2021. aasta 1. jaanuari sõlmitud pensionileping

(1) Kindlustusvõtjal on õigus enne 2021. aasta 1. jaanuari sõlmitud pensionileping üles öelda ja saada väljamakse lepingu tagastusväärtuse ulatuses. Käesolevas paragrahvis sätestatu kohase pensionilepingu ülesütlemise suhtes ei kohaldata käesoleva seaduse § 52² lõigetes 1-4 sätestatud.

(2) Kindlustusandja teavitab hiljemalt 2021. aasta 15. jaanuaril vähemalt kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis kindlustusvõtjat tema pensionilepingu tingimuste muutumisest, sealhulgas kindlustusvõtja õigusest pensionileping üles öelda ja saada väljamakse lepingu tagastusväärtuse ulatuses ning pensionilepingu ülesütlemise avalduse esitamise tähtajast. Käesolevas lõikes sätestatud teave peab 2021. aasta 15. jaanuarist kuni 31. märtsini olema pensionilepingute kindlustusvõtjatele kättesaadav ka kindlustusandja veebilehel.

(3) Kindlustusvõtja esitab pensionilepingu ülesütlemiseks kindlustusandjale hiljemalt 2021. aasta 31. märtsil kirjalikult või kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis avalduse.

(4) Kindlustusvõtja poolt ülesöeldud pensionileping lõpeb 2021. aasta 31. augustil. Kindlustusandja maksab pensionilepingus kokkulepitud tagastusväärtuse kindlustusvõtjale välja hiljemalt 2021. aasta 30. septembril.

(5) Kindlustusandjal on õigus loobuda alates 2022. aasta 1. veebruarist kehtima jäänud pensionilepingute alusel pensionimaksete tegemisest. Sel juhul hakkab kindlustusvõtjatele ja soodustatud isikutele pensionilepingutes kokkulepitud suuruses pensionimakseid alates 2022. aasta 1. veebruarist tegema Sotsiaalkindlustusamet.

(6) Käesoleva paragrahvi lõikes 5 nimetatud pensionimaksete tegemise täpsemad tingimused ja korra kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega.

(7) Kindlustusandja teavitab Rahandusministeeriumi hiljemalt 2021. aasta 31. mail pensionimaksete tegemisest loobumisest esitades isikute arvu, kellele jätkab käesoleva paragrahvi lõike 5 alusel pensionimaksete tegemist Sotsiaalkindlustusamet, ning nende pensionimaksete aastase summa ja pensionilepingute tagastusväärtuste summa hinnangu 2021. aasta 30. novembri seisuga.

(8) Otsusest loobuda pensionimaksete tegemisest teavitab kindlustusandja hiljemalt 2021. aasta 31. mail Finantsinspektsiooni.

(9) Kindlustusandja teavitab hiljemalt 2021. aasta 15. juunil vähemalt kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis käesoleva paragrahvi lõikes 7 nimetatud kindlustusvõtjaid, et alates 2022. aasta 1. veebruarist jätkab pensionimaksete tegemist kindlustusandja asemel Sotsiaalkindlustusamet, samuti kindlustusvõtja õigusest sellega mitte nõustuda ja pensionileping üles öelda ning lepingu ülesütlemise avalduse esitamise tähtajast. Käesolevas lõikes sätestatud teave peab 2021. aasta 15. juunist kuni 30. juunini olema pensionilepingute kindlustusvõtjatele kättesaadav ka kindlustusandja veebilehel.

(10) Pensionilepingu ülesütlemiseks käesoleva paragrahvi lõikes 9 sätestatud juhul esitab kindlustusvõtja kindlustusandjale hiljemalt 2021. aasta 30. juunil kirjalikult või kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis avalduse.

(11) Käesoleva paragrahvi lõikes 10 sätestatu kohaselt üles öeldud pensionileping lõpeb 2021. aasta 31. augustil ja kindlustusandja maksab pensionilepingus kokkulepitud tagastusväärtuse kindlustusvõtjatele välja hiljemalt 2021. aasta 30. septembril.

(12) Kindlustusandja esitab hiljemalt 2021. aasta 31. augustil Rahandusministeeriumile täpsustatud käesoleva paragrahvi lõikes 7 nimetatud andmed.

(13) Kindlustusandja kannab nendes pensionilepingutes, mille alusel hakkab pensionimakseid tegema Sotsiaalkindlustusamet, kokkulepitud tagastusväärtused käesoleva paragrahvi lõikes 6 nimetatud määruises sätestatud korras riigieelarvesse 2022. aasta jaanuari jooksul.

(14) Kindlustusvõtjatele 2022. aasta jaanuaris pensionimaksete tegemise ja käesoleva paragrahvi lõikes 13 sätestatud summa riigieelarvesse kandmisega lõpevad pensionilepingud.

(15) Käesoleva paragrahvi lõigetes 4 ja 11 nimetatud pensionilepingute tagastusväärtused arvutatakse 2021. aasta 31. juuli seisuga ning lõikes 13 nimetatud pensionilepingute tagastusväärtused 2021. aasta 30. novembri seisuga, võttes mõlemal juhul arvesse kõiki pensionimakseid, mida enne pensionilepingute lõppemist teeb käesolevas paragrahvis sätestatu kohaselt veel kindlustusandja.“

RIIGIKOHTU ÜLDKOGU SEISUKOHT

29. Üldkogu käsitleb esmalt ülevaatlikult presidendi taotlust ja selle lubatavust ning menetlusosaliste ja muude arvamuse andmiseks kaasatud isikute ja asutuste ringi (I), samuti vaidlustatud seaduse formaalset põhiseaduspärasust (II). Seejärel analüüsib üldkogu KoPS § 43¹ kooskõla PS § 28 lg-ga 2 (III), põhiseaduse preambuliga (IV), PS §-ga 32 (omandipõhiõigus) (V) ja PS §-ga 12 (võrdsuspõhiõigus) (VI). Edasi hindab üldkogu KoPS § 72⁴ kooskõla PS §-ga 31 (ettevõtlusvabadus) (VII), PS §-ga 32 (VIII) ja PS §-ga 12 (IX). Lõpetuseks esitab üldkogu kokkuvõtlikud seisukohad ja lahendab taotluse (X).

I

Taotlus ja selle lubatavus ning menetlusosaliste ja arvamuse andmiseks kaasatud isikute ja asutuste ring

(A)

30. Vabariigi President taotleb KoPS muutmise seaduse põhiseadusvastaseks tunnistamist selle vastuolu tõttu PS §-dega 10, 12 ja 14, § 28 lg-ga 2 ning §-dega 31 ja 32, samuti preambuliga.

31. Konkreetselt seab president kahtluse alla KoPS muutmise seaduse § 1 p-de 67 ja 120 vastavuse põhiseadusele.

Vaidlustatud seaduse § 1 p-ga 67 täiendatakse KoPS-i §-ga 43¹ „Väljamakse isikule, kellel ei ole veel õigust kohustuslikule kogumispensionile“. Vaidlustatud seaduse § 1 p-ga 120 täiendatakse KoPS-i §-dega 72⁴-72⁸, millest taotluses kaheldakse § 72⁴ „Enne 2021. aasta 1. jaanuari sõlmitud pensionileping“ põhiseaduspärasuses.

32. KoPS § 43¹ lg 1 esimese lausega kaotatakse kohustusliku pensionifondi osakute kasutamise piirang, mis välistab osakute tagasivõtmisel osakuomanikule enne pensioniea saabumist väljamaksete tegemise (investeeringufondide seaduse (IFS) § 64 lg 10 koostoimes KoPS sätetega, mis ammendavalt sätestavad kohustuslikust pensionifondist väljamaksete tegemise). Seeläbi tühistatakse üks element, mis kehtiva seaduse järgi muudab kogumispensioni kohustuslikuks. KoPS § 43¹ lg 5 alusel lõpeb isiku jaoks raha väljavõtmisega ka kohustusliku kogumispensioni maksete tegemine.

KoPS § 43¹ lg 1 esimeses lauses sätestatud osakute kasutamise õigus laieneb kõigile kohustusliku pensionifondi osakutele - nii enne vaidlustatud seaduse jõustumist omandatud kui ka pärast selle jõustumist omandatavatele osakutele. Samuti laieneb see õigus nii vabatahtlikult kui ka kohustuslikult II pensionisambaga liitunutele.

33. KoPS § 72⁴ lg 1 esimene lause annab kohustusliku kogumispensioniga liitunud inimesele, kes on sõlminud KoPS § 41 kohase pensionilepingu enne 2021. a 1. jaanuari, õiguse leping üles öelda ja nõuda väljamakse tegemist lepingu tagastusväärtuse ulatuses. Sellisel juhul ei kohaldu pensionilepingu ülesütlemisele KoPS § 52² lg-tes 1-4 sätestatud piirangud (KoPS § 72⁴ lg 1 teine lause), mis ei luba pensionilepingut üles öelda enne kolme aasta möödumist lepingu sõlmimisest ning ei võimalda kindlustusvõtjal lepingu tagatisväärtust välja võtta.

Kuna KoPS § 72⁴ lg 1 esimene lause annab õiguse lõpetada enne 2021. a 1. jaanuari sõlmitud pensionilepingu, puudutab see inimesi, kes liitusid II pensionisambaga vabatahtlikult. Pärast 1983. a 1. jaanuari sündinud inimesed, kellele liitumine on kohustuslik, ei ole veel pensioniikka jõudnud. Pensionilepingu sõlmimine võis olla inimese jaoks ainus võimalus saada pensionieas väljamakseid II sambast (tal oli kohustus sõlmida pensionileping), kuid pensionilepingu võib samuti olla sõlminud inimene, kes oleks saanud nõuda ka ühekordse väljamakse tegemist (KoPS § 43) või leppida kokku fondipensioni (KoPS § 42).

KoPS § 72⁴ reguleerib lisaks pensionilepingu ülesütlemise õiguse kasutamise tingimusi ja korda. Lepingu ülesütlemise õigus on ajaliselt piiratud, sellekohase avalduse saab esitada 2021. a 1. jaanuarist kuni 31. märtsini (lg 3). Lepingu loetakse lõppenuks 2021. a 31. augustil ja väljamakse tuleb teha hiljemalt 30. septembril (lg 4). KoPS § 72⁴ reguleerib ka seda, kuidas kindlustusandja saab loobuda pensionilepingu alusel maksete tegemisest ning kuidas läheb maksete tegemise kohustus üle Sotsiaalkindlustusametile (lg-d 5-15).

34. Presidendi põhiargumendid vaidlustatud seaduse põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistamiseks on kokkuvõtlikult järgmised:

- KoPS § 43¹ jõustumisel ei ole tagatud PS § 28 lg 2 järgimine, mis kohustab riiki looma toimiva pensionisüsteemi vastena igatühe õigusele saada riigilt vanadusabi;
- muudatustega ei järgita põhiseaduse preambulist tulenevat põlvkondadevahelist kokkulepet, et tulevastele põlvkondadele ei pandaks ebamõistlikke kohustusi riigi tuumikfunktsioonide täitmisel;
- KoPS § 43¹ riivab ebaproportsionaalselt nende inimeste, kes ei lahku kohustuslikust pensionifondist, omandipõhiõigust (PS § 32) koostoimes õiguspärase ootuse põhimõttega (PS § 10);
- KoPS § 43¹ tõttu on vaidlustatud seadus vastuolus ka võrdsuspõhiõiguse (PS § 12) ja ühetaolise maksustamise põhimõttega, samuti muudetakse sotsiaalmaksu sihtotstarvet tagantjärele ja vastuolus õigusriigi põhimõttega (PS § 10);
- KoPS § 72⁴ riivab ebaproportsionaalselt kindlustusandjate ettevõtlusvabadust (PS § 31) koos õiguskindluse põhimõttega (PS § 10);
- KoPS § 72⁴ riivab ebaproportsionaalselt pensionilepingu sõlminud kindlustusvõtjate omandipõhiõigust - õigust saada eluaegse pensionilepingu alusel jätkuvalt pensioni - koostoimes õiguspärase ootuse põhimõttega;
- KoPS §-ga 72⁴ koheldakse tagasiulatuvalt ja põhjendamatult ebavõrdselt pensionilepingu sõlminud isikuid ja üksnes riiklikku pensioni saavaid isikuid, mistõttu on vaidlustatud seadus vastuolus võrdsuspõhiõiguse ja ühetaolise maksustamise põhimõttega; tagantjärele ja vastuolus õigusriigi põhimõttega muudetakse ka sotsiaalmaksu sihtotstarvet.

35. Üldkogu hinnangul on presidendi taotlus lubatav (kriteeriumide kohta vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 19. detsembri 2019. a otsus asjas nr 5-19-38/15, p-d 61-63) ja üldkogu saab selle sisuliselt lahendada.

(B)

36. Üldkogu peab asja lahendamisse kaasatud asutuste ja isikute ringi kohta vajalikuks märkida järgnevat.

36.1. PSJKS § 10 lg 1 loetleb põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse osalised. Käesolevas abstraktse normikontrolli asjas on nendeks Riigikogu vaidlustatud seaduse vastuvõtnud organina (p 1), õiguskantsler (p 5), valdkonna eest vastutav minister (p 6) ja Vabariigi Valitsust esindav minister (p 7). Presidendi algatatud põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse osaliseks on ka president (PSJKS § 4 lg 2 ja § 5). Menetlusosalistel on seaduses sätestatud menetlusosaliste õigused, mh õigus esitada taotlusi (vt PSJKS § 49).

Riigikogu juhatus on teatanud Riigikohtule käesolevas asjas Riigikogu esindava komisjonina rahanduskomisjoni, mida esindab menetluses selle esimees. Valdkonna eest vastutava ministrina esineb kohtumenetluses justiitsminister. Vabariigi Valitsust esindava ministrina on Riigikohtule teatavaks tehtud rahandusminister. Rahandusminister ja justiitsminister on menetluses esitanud ühised seisukohad.

36.2. Käesolevas asjas võttis Riigikohus asja juurde seisukohad lisaks menetlusosalistele Eesti Pangalt, Finantsinspeksioonilt, Riigikontrollilt, Eesti Kindlustusseltside Liidult ja Eesti Pensionäride Ühenduste Liidult, aga ka Riigikogu rahanduskomisjoni eriarvamusele jäänud liikmetelt.

II

Vaidlustatud seaduse formaalne põhiseaduspärasus

37. Õigusakt on põhiseaduspärane, kui see on formaalselt ja materiaalselt põhiseadusega kooskõlas.

38. President ega ükski muu menetlusosaline ei ole seadnud kahtluse alla KoPS muutmise seaduse formaalset põhiseaduspärasust. Ka üldkogu käsutuses olevate andmete põhjal ei teki kahtlust vaidlustatud seaduse formaalses põhiseaduspärasuses.

Seaduse on vastu võtnud Riigikogu selleks ette nähtud protseduuri järgides. Üldkogu hinnangul on seadus vähemasti vaidlustatud sätete osas ka piisavalt õigusselge.

39. Vaidlustatud seaduse eelnõu menetluse kohta tuleb siiski märkida, et eelnõu algatanud Vabariigi Valitsus sidus selle vastuvõtmise enne teist lugemist usaldusküsimusega (PS § 98 lg 1). Usaldusküsimusega seotud eelnõu menetlus allub seaduse formaalse põhiseaduspärasuse küsimusena põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses kohtulikule kontrollile ja seda sõltumata esitatud taotluse väidetest.

39.1. PS § 98 lg-st 2 ning Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse (RKKTS) 16. ptk 2. jaost tulenevalt toimub usaldusküsimusega seotud eelnõu menetlemine oluliste erisustega, võrreldes RKKTS-i 11. ptk-s sätestatud eelnõude menetlemise üldise korraga. Eelnõu usaldusküsimusega sidumisel lõpevad senise juhtivkomisjoni kohustused ja need lähevad üle Vabariigi Valitsusele. Valitsus vaatab läbi ja otsustab eelnõu kohta esitatud muudatusettepanekute arvestamise ning koostab eelnõu teise lugemise teksti, seletuskirja ja muudatusettepanekute loetelu. Eelnõu võetakse Riigikogu päevakorda valitsuse määratud ajal, eelnõule esitatud muudatusettepanekute üle hääletamist ei toimu ning eelnõu saab teisel lugemisel vastu võtta (RKKTS § 137 lg-d 2, 3, 6 ja 7).

39.2. Eelnõu usaldusküsimusega sidumise eesmärk on võimaldada valitsusel viia ellu oma poliitikat (PS § 87 p 1). Põhiseaduse Assamblee

stenogrammidest nähtuvalt kujundati see meede ennekõike lahendamaks valitsuse ja Riigikogu vahelistes suhetes tekkinud ummikseisu ja võimaldamaks valitsusel mõjutada parlamendi enamust oma poliitikat toetama (Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Tallinn, 1997, lk-d 799 ja 847).

39.3. Usaldusküsimusega seotud eelnõu menetlus Riigikogus on palju kiirem kui tavamenetlus ja kärbib eelkõige opositsiooni võimalusi eelnõuga seotud parlamentaarse debati. Eelnõude liiga sagedane sidumine usaldusküsimusega või selle meetme kasutamine põhiseadusest mittetulenevate eesmärkide saavutamiseks võib tuua kaasa valitsuse liigse sekkumise seadusandja tegevusse ning kitsendada PS § 65 p-s 1 sätestatud Riigikogu pädevust vastu võtta seaduseid või otsuseid. See võib rikkuda ka PS §-st 4 tulenevat võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtet ning PS §-st 10 tulenevat demokraatia põhimõtet. Seepärast saab seda menetlust kasutada üksnes erandlikel juhtudel. Eelnõu usaldusküsimusega sidumist ei tohi kasutada parlamentaarse debati ja sellega ka demokraatia tasalülitamiseks.

39.4. Riigikogu praeguse koosseisu ajal on valitsus eelnõu usaldusküsimusega sidunud ühel korral, vaidlustatud seaduse vastuvõtmisel. Vaidlustatud seaduse eelnõu väljatöötamise materjalides, sh valitsuse esitatud eelnõu teise lugemise seletuskirjas ei ole eelnõu usaldusküsimusega sidumise eesmärki selgitatud. Rahandusminister põhjendas Riigikogu 29. jaanuari 2020. a istungil eelnõu usaldusküsimusega sidumist sellega, et Riigikogu opositsioon on võtnud eelnõu suhtes kasutusele obstruktsioonitaktika, esitades eelnõule massiliselt mittesisuliselt parandusettepanekuid. Sama kinnitas rahandusminister Riigikohtu istungil.

Vaidlustatud seaduse eelnõule esitati enne selle teist lugemist 957 muudatusettepanekut (vt usaldusküsimusega seotud eelnõu muudatusettepanekute loetelu), millest valdava osa moodustasid Riigikogu opositsioonierakondade ettepanekud. Üldkogu mõnab, et muudatusettepanekute arv ja sisu viitavad obstruktsioonitaktika kasutamisele. Nii näiteks esitati 352 muudatusettepanekut, mille sisuks on seaduse jõustumiseks erinevate kuupäevade väljapakumine.

39.5. Üldkogu leiab, et eelnõu usaldusküsimusega sidumine obstruktsiooni vältimiseks või ületamiseks ei ole iseenesest põhiseadusega vastuolus. Obstruktsioon võib ülemäära takistada parlamendi tööd, mille tõttu võib valitsuse esitatud eelnõu vastuvõtmine jääda venima, samuti ei aita see kaasa sisulisele parlamentaarsele debatile. Eelnõu sidumine usaldusküsimusega järgib põhiseadusest tulenevat eesmärki, kui seda kasutatakse parlamendi ja valitsuse suhetes tekkiva ummikseisu lahendamiseks ja eelnõu vastuvõtmine on valitsuse hinnangul tema poliitika elluviimiseks vältimatu.

Eelnevat arvesse võttes on usaldusküsimusega sidumine olnud vaidlustatud seaduse eelnõu puhul põhiseadusega kooskõlas.

III

KoPS § 43¹ kooskõla PS § 28 lg-ga 2

(A)

40. President on seisukohal, et PS § 28 lg-st 2 tuleneb riigile kohustus luua toimiv pensionisüsteem ja sama sätte koostoimest PS §-st 10 tulenevate inimvääriskuse ja sotsiaalriigi põhimõtetega ka kohustus tagada isikutele pensionieas väärikas sissetulek, mis tähendab elatusmiinimumist oluliselt paremat äraelamisvõimalust.

41. Üldkogu nõustub presidendiga, et PS § 28 lg 2 esimesest lausest tuleneb muude subjektiivsete õiguste seas eraldiseisev õigus saada riigilt abi vanaduse korral (vanadusabi).

PS § 28 lg 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 (vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 21. jaanuari 2004. a otsus asjas nr 3-4-1-7-03, p 16; 5. mai 2020. a otsus asjas nr 5-20-1/15, p 18).

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 kõrgendatud abivajadusega isikute grupi kaitsmise eesmärk kõrgemal tasemel üksnes puuduse korral antavast abist on tuletatav ka sotsiaalriigi põhimõttest.

42. Eelöeldust ei saa siiski järeldada, et põhiseadus kohustab riiki tingimusteta tagama, et isikule vanaduses antav abi on puuduse korral antavast abist suurem. Sarnaselt muude PS § 28 lg-s 2 nimetatud sotsiaalsete riskidega ei ole ka vanaduse korral riik ainuvastutav, vaid oma toimetuleku eest vastutab nii isik ise kui ka tema perekond (vrd Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 5. mai 2020. a otsus asjas nr 5-20-1/15, p 22).

Vanadus koos sellest tuleneva abivajadusega on selgelt ette nähtav sotsiaalne risk, milleks töövõimelisel ja -ealisel inimesel on enamasti võimalik valmistuda. 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 töödandja) antavas panuses riigi loodud sotsiaalse kaitse süsteemidesse riigi ette nähtud ulatuses, tingimustel ja korras. Panus võib tähendada nii rahalist panust maksude, kindlustusmaksete vms vormis, töötamist kindla ajavahemiku vältel või seadusandja määratud muu sarnase tingimuse täitmist. Seejuures peaks isikule vanaduse korral tagatud abi olema seda suurem, mida suurem on olnud tema enda panus riigi loodud vanaduskaitset tagavasse süsteemi. Teisalt on pensionisüsteemi loomisel oluline ka sotsiaalriigi põhimõttest tulenev solidaarsus. PS § 28 lg 2 teine lause näeb ette, et ka 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.

43. Õigust saada riigilt vanadusabi rikutakse, kui riigi loodud abi andmise süsteem ei taga isikutele vanaduses abi minimaalses põhiseadusega nõutavas määras. Põhiseadus ei sätesta vanadusabi andmise viisi ega konkreetset määra, vaid jätab need seadusandja määrata. Siiski on kohtul sarnaselt muude sotsiaalsete põhiõigustega võimalik kontrollida vanadusabi piisavust põhiseaduse normide tõlgendamise teel, hinnates muu hulgas riigi suutlikkust anda abi ja üldist elatustaset, riigi võetud rahvusvahelisi ja Euroopa Liidu õigusest tulenevaid kohustusi ja muid asjaolusid. Samuti on võimalik kõnealuse põhiõiguse rikkumine, kui seadusega halvendatakse meelevaldselt PS § 28 lg 2 teise lausega tagatud abi ulatust ja tingimusi.

Arvestades, et sarnaselt muude sotsiaalsete põhiõigustega ei ole ka riikliku 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 (vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 21. jaanuari 2004. a otsus asjas nr 3-4-1-7-03, p 16; 5. mai 2020. a otsus asjas nr 5-20-1/15, p 23). Põhiseadusega nõutava minimaalse abi määr võib ajas muutuda.

44. Riik saab anda isikule piisavat abi PS § 28 lg-s 2 nimetatud sotsiaalsete riskide puhul üksnes siis, kui ta loob ja hoiab toimivana abi andmiseks vajaliku süsteemi (vt nt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 11. mai 2017. a otsus asjas nr 3-4-1-17-16, p 51).

Seejuures on seadusandjal ka vanadusabi süsteemi kujundamisel sarnaselt muude sotsiaalsete põhiõigustega avar otsustusruum. Põhiseaduse § 28 lg-st 2 tuleneb riigi kohustus luua vanadusega seotud riskide maandamiseks sotsiaalkindlustussüsteem. Selline kohustus tuleneb Eestile ka Euroopa sotsiaalharta art 12 lg-test 1 ja 2, mis kohustavad riiki looma ja säilitama sotsiaalkindlustussüsteemi ning hoidma selle toimimise vähemalt tasemel, mis on vajalik Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeksi ratifitseerimiseks. Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeksi art 25 kohaselt on riik, mille suhtes koodeksi V osa jõustub, kohustatud tagama kaitstavatele isikutele vanadushüvitise maksmise kooskõlas koodeksi nimetatud osaga. Nii Euroopa sotsiaalharta kui ka Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeksist ja Euroopa sotsiaalharta täitmise kontrolli organi Euroopa sotsiaalõiguste komitee praktikast on tuletatavad konkreetset minimaalse vanadusabi määrad, mille riik on kohustatud isikule pensionikindlustussüsteemi kaudu tagama.

Vanadusabi tagamine sotsiaalkindlustuse vormis tähendab üldjuhul inimese enda panusel toimuvat vahendite kogumist fondidesse, millest kindlustusjuhtumi realiseerumisel (pensioniea saabumisel) tehakse isikule perioodilisi rahalisi väljamakseid sõltumata tema tegelikust abivajadusest (vt ka Riigikohtu 21. jaanuari 2004. a põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus asjas nr 3-4-1-7-03, p 20).

45. PS § 28 lg 2 teisest lausest tulenev seadusandja õigus määrata riigi abi andmise tingimused ja kord hõlmab ka otsustusõigust selle üle, kas riik täidab abi andmise ülesannet ise vahetu riigihalduse vormis või korraldab selle täitmise muu isiku vahendusel. Seadusandjal on võimalik kasutada abiskeemide loomisel nii avalik-õiguslikke kui ka eraõiguslikke vorme.

Riigi abi tagamine vanaduses, sh abi osutamine pensionikindlustuse vormis, ei ole selline riigi ülesanne, mida saaks põhiseaduse sätte ja mõtte kohaselt täita üksnes riigiasutus (tuumikfunktsioon) (vt Riigikohtu üldkogu 16. mai 2008. a otsus asjas nr 3-1-1-86-07, p 21). Eelduseks ja ühtlasi piiriks delegerimisele on muude põhiseadusest tulenevate nõuete, nagu seadusereservatsiooni põhimõtte (PS § 3 lõige 1) ning õigusriigi ja sotsiaalriigi põhimõtete (§ 10) järgimine, mh tõhusate kontrollimehhanismide loomine delegeritud ülesande täitmise õiguspärasuse üle. Eraõigusliku vormi või eraõigusliku isiku kaudu abi osutamine ei vabasta riiki lõppvastutusest tagada põhiseaduspärane vanadusabi.

46. Kui riik on loonud oma PS § 28 lg-st 2 tulenevate kohustuste täitmiseks abisüsteemi, milles osutatakse isikutele vanadusabi muude isikute vahendusel või eraõiguslikus vormis, tuleb ka selline abi lugeda riigi vanadusabiks PS § 28 lg 2 tähenduses ja see abi muu hulgas minimaalse põhiseadusega nõutava abitaseme hindamisel arvesse võtta. See ei tähenda, et põhiseadus nõuaks abisüsteemi just eraõiguslikus vormis või keelaks iseenesest abisüsteemi hilisema muutmise, mh eraõigusliku abisüsteemi asendamise avalik-õiguslikuga.

(B)

47. Kohustuslik kogumispension on KoPS-iga loodud ja selle seaduse kohaselt tagatud perioodiline hüvitis, mille eesmärgiks on pakkuda isikule pensionieas lisasissetulekut lisaks riiklikule pensionikindlustusele. Kohustusliku kogumispensioni saamiseks omandatakse KoPS-i ja sotsiaalmaksuseaduse (SMS) kohaselt kohustusliku pensionifondi osakuid ning see makstakse välja pensionifondist või teeb seda kindlustusandja (KoPS § 1 ja § 2 lg 2).

48. Ka KoPS eelnõu seletuskirja kohaselt loodi kogumispension (sh kohustuslik kogumispension) eelkõige selleks, et tagada isikule vanaduses senise pensionitaseme säilimine või positiivse arengu korral ka senisest kõrgem pension olukorras, kus ebasoodsa demograafilise arengu tõttu riigi suutlikkus riikliku pensionikindlustuse vahenditest vanaduspensione maksta peaks vähenema (vt KoPS eelnõu (737 SE, Riigikogu IX koosseis) seletuskiri, lk 41).

Teisisõnu on kohustusliku kogumispensioni peamiseks eesmärgiks isikule vanaduses riigi abi jätkusuutlikkuse tagamine pensionikindlustuse süsteemi mitmekesistamise ja majanduslike ning sotsiaalsete riskide hajutamise teel. Samuti võimaldab kohustuslik kogumispension arvestada üksnes riiklikust vanaduspensionist paremini isiku enda vastutust oma pensionivahendite tagamise eest ning viia isiku tulevase pensioni suurus tema antud panusega paremini kooskõlla (vt otsuse p 42).

49. Seadusandja on kohustusliku kogumispensioni kavandanud osana terviklikust ja omavahel seostatud nn kolmel pensionisambal põhinevast pensionikindlustuse süsteemist, mille I pensionisamba moodustab riiklik vanaduspension, II samba kohustuslik kogumispension ja III samba täiendav kogumispension. Kuna kohustuslik kogumispension on planeeritud selles süsteemis eelnevast nähtuvalt hajutama riikliku vanaduspensioniga tagatud riigi abi suurust puudutavaid riske, teenib see samuti PS § 28 lg-st 2 tulenevat eesmärki ning on koos riikliku vanaduspensioniga käsitatav riigi vanadusabina isikule selle sätte tähenduses.

50. Sarnaselt riikliku pensionikindlustusega kogutakse kohustusliku kogumispensioni maksmiseks vajalikud vahendid 2/3 osas isiku poolt või tema eest tasutud sotsiaalmaksu arvel, ülejäänud osas aga avalik-õigusliku sundkindlustuse maksete - kohustusliku kogumispensioni maksete - arvel. Kuigi need vahendid paigutatakse eraõiguslike juriidiliste isikute hallatavate pensionifondide (investeerimisfondide) osakutesse ja

kogumispensioni väljamakseid tehakse isikule kas pensionifondist või eraõiguslikust isikust kindlustusandjaga sõlmitava kogumispensioni kindlustuslepingu alusel, saab kohustuslikku kogumispensioni käsitada osana riigi loodud pensionikindlustuse süsteemist. Nagu eespool (vt otsuse p 45) märgitud, ei keela põhiseadus riigil anda oma ülesannete täitmist sotsiaalse kaitse tagamisel teatud ulatuses üle eraõiguslikele isikutele ega anda riigi abi eraõiguslikku vormi kasutades.

Kohustusliku kogumispensionikindlustuse käsitamist osana riigi PS § 28 lg-st 2 tulenevate kohustuste täitmise süsteemist ei välista ka asjaolu, et sellel puuduvad või on nõrgalt väljendunud mitmed riiklikule pensionikindlustusele RPKS-i kohaselt omased tunnused, nagu põhinemine solidaarsuspõhimõttel ja pensionide maksmine riigieelarve pensionikindlustuse vahenditest (RPKS § 2), samuti seadusega tagatud konkreetse pensionitaseme puudumine.

51. Kohustusliku kogumispensioni äralangemise või selle olulise vähenemise korral võib isikule vanaduses tagatud riigi abi langeda alla põhiseadusega nõutava taseme. Riik peab tagama minimaalse vajaliku vanadusabi aga kõigile sõltumata sellest, kas nad on kohustusliku kogumispensioni süsteemiga liitunud või mitte.

Ainuüksi kohustusliku kogumispensioni kaotamine või süsteemi oluline muutmine ei tähenda aga seda, et riigi abi väheneks automaatselt alla põhiseadusega nõutud määra, kui riik tagab minimaalse vanadusabi riikliku vanaduspensioniga või muul viisil. PS § 28 lg 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.

52. Õigustloova akti põhiseadusvastasuse tuvastamine on võimalik ka alles tulevikus toimuda võiva põhiõiguste rikkumise tõttu, kui rikkumine on piisavalt tõenäoline (nt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 3. märtsi 2015. a määrus asjas nr 3-4-1-60-14, p-d 17 ja 18). Samas on väidetava rikkumise tõenäosuse hindamine seda keerukam, mida kaugemas tulevikus see võib toimuda ja mida rohkem erinevaid asjaolusid tuleb rikkumise võimalikkuse hindamisel arvesse võtta. Ühtlasi tuleb arvestada, et üldkogu pidas eespool (vt otsuse p 43) võimalikuks hinnata PS § 28 lg-s 2 sätestatud põhiõiguse riive puhul üksnes seda, kas selle sättega tagatud minimaalse riigi abi määr jääb tulevikus ilmselgelt alla põhiseadusega nõutava taseme.

Selleks, et pidada prognoositavat mõju põhiõigusele ilmselgeks, peab mõju avaldumise tõenäosus olema suur. Praeguses asjas vaidluse all olevate seadusemuudatuste mõjud on olulisel määral vaieldavad. Silmas tuleb pidada sedagi, et inimestel endil on võimalik reformi mõjusid enda jaoks olulisel määral suunata. Ka negatiivsemate arengutsenaariumide 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.

53. See, milliseks kujunevad riigi võimalused anda isikutele abi vanaduse korral pärast vaidlustatud seaduse jõustumist, sõltub eelkõige asjaolust, kui paljud kohustusliku kogumispensioni süsteemiga liitunud või tulevikus liituvad isikud otsustavad vaidlustatud seadusega antavaid võimalusi kasutada. Samavõrd oluliselt mõjutab riigi suutlikkust sotsiaalse kaitse tagamisel majandusliku ja demograafilise olukorra muutumine ning see, milliseks kujunevad riigi tulevased sotsiaalpoliitilised valikud pensionisüsteemi jätkusuutlikkuse säilitamisel (nt võimalikud maksukoormust või pensioniiga puudutavad otsustused). Vähemalt osa neist asjaoludest ei ole usaldusväärset prognoositavad isegi lühiajalises perspektiivis. Vajalik on võtta arvesse ka seda, et põhiseaduse järgi nõutava minimaalse vanadusabi tase ei ole ajas muutumatu, vaid on sõltuvalt riigi majandusolukorra ja muude asjaolude muutumisest ise samuti muutumises.

54. Seda, et pensionireform toob kaasa kõige negatiivsemate prognooside rakendumise ja seeläbi vanadusabi põhiõiguse rikkumise, ei saa Riigikohtu käsutuses olevate andmete alusel pidada nii tõenäoliseks, et see õigustaks parlamendi avara otsustusruumi tingimustes seaduse põhiseadusvastaseks tunnistamist abstraktses normikontrollis.

54.1. Üldkogu hinnangul ei piisa käesolevas asjas tulevase ilmselgelt põhiseadusvastase olukorra tekkimise järeldamiseks üksnes sellest, et mitmes vaidlustatud seaduse kohta koostatud mõjuanalüüsis (vt nt KoPS muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, lk 98; Pensionisüsteemi muudatuste mõjuanalüüs. Eesti Pank. 2020, lk 12, arutivõrgus: <https://www.eestipank.ee/publikatsioon/teemapaberid/2020/pensionisusteemi-muudatuste-mojuanaluus>) peetakse kõige tõenäolisemaks arengutsenaariumit, milles KoPS muutmise seaduse mõjul keskmine vanaduspension võrreldes keskmise netopalgaga tulevikus väheneb.

Põhiseadusvastase olukorra kindlakstegemine eeldaks, et riigil puuduvad tulevikus tõenäoliselt võimalused tekkida võiva põhiõiguse rikkumise ärahoidmiseks või kõrvaldamiseks muude sotsiaalpoliitiliste meetmetega. Sellist järeldust ei ole aga võimalik teha.

54.2. Üldkogu mõonab, et vaidlustatud seadus võib langetada vanaduse puhuks ettenähtud abi taset. Ei vaielda selle üle, et isikud, kes II pensionisambast lahkuvad, saavad tulevikus vähem pensioni. Samuti väheneb II sambast raha väljavõtmisel pensionisüsteemi sotsiaalmaksu ja kohustusliku kogumispensioni maksete arvel kogutud vara maht.

Üldkogu käsutuses ei ole aga andmeid, mis võimaldaksid tõsikindlalt arvata, et II pensionisambast väljunud ja edaspidi ainuüksi riikliku pensionikindlustusega kaetud isikute riiklik pension langeks reformi tulemusena alla PS § 28 lg-ga 2 nõutava määra. Vaidlustatud seadusega ei muudeta ka sotsiaalmaksu pensionikindlustuse osa suurust, mille riik panustab isiku vanaduspensionisse. Kui tulevikus ilmneb kas kohustusliku kogumispensioni vabatahtlikuks muutmise või muudest põhjustest lähtuvalt pensionisüsteemi jätkusuutlikkusele või põhiseadusega nõutava minimaalse vanadusabi tagatusele, on seadusandja PS § 28 lg-st 2 ja sotsiaalriigi põhimõttest tulenevalt kohustatud rakendama meetmeid sellise olukorra kõrvaldamiseks. Praegu ei ole põhjust arvata, et seadusandja jätkaks selle kohustuse täitmata või et tema käsutuses ei ole vahendeid tulevikus tekkida võiva põhiseadusvastase olukorra ärahoidmiseks või kõrvaldamiseks. Ei ole ka alust väita, et ainsaks vahendiks, mis tagab tulevikus pensionisüsteemi jätkusuutliku toimimise, on kohustusliku kogumispensioni süsteemi säilitamine kehtival kujul.

54.3. Üldkogu rõhutab, 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 lisatakse KoPS-i § 72⁸, mis paneb Rahandusministeeriumile kohustuse koostada 2023. a-ks analüüs KoPS muutmise seaduses sätestatud kohustusliku

kogumispensioni vabatahtlikuks muutmise mõjude kohta ning esitada vajaduse korral ettepanekud õigusaktide muutmiseks. Samuti lisatakse KoPS muutmise seadusega RPKS-i § 61⁵ lõige 2, mille kohaselt koostab Vabariigi Valitsus 2023. a-ks ja iga järgmise viie aasta järel analüüsi pensionisüsteemi finantsilisest ja sotsiaalsest jätkusuutlikkusest ning esitab Riigikogule vajaduse korral ettepaneku pensionisüsteemi muutmiseks.

(C)

55. Õiguskantsler on oma arvamuses leidnud, et PS §-st 10 ja § 28 lg-st 2 tuleneb nende sätete tõlgendamisel koostoimes Euroopa sotsiaalhartart 12 lg-ga 3 ning ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste pakti art 2 lg-ga 1 ning art-ga 9 riigi kohustus tõsta järk-järgult vanaduspõhise sotsiaalse kaitse taset. Ta leiab, et kuna KoPS muutmise seaduse jõustumisel langeb osa isikute puhul tulevikus kohustusliku kogumispensioni saamise võimalus ära, ei saa väita, et riiklikud vanaduspensionid jääksid riikliku pensionikindlustuse seaduse muutmiseta senisega samale tasemele.

Seetõttu on vaidlustatud seadusega tehtavad muudatused õiguskantsleri hinnangul PS § 10 ja § 28 lg-ga 2 vastuolus ka juhul, kui need ei too kaasa kohest isikule tagatud vanadusabi langemist alla põhiseadusega nõutud miinimumtaseme.

56. Riigikohus õiguskantsleriga ei nõustu. Rahvusvahelise õiguse aktide sätetest ei tulene osalisriigile kohustust tagada, et sotsiaalkindlustuse tase ajas igal juhul tõuseb ja et seda taset mistahes olukorras ei langetata.

56.1. ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste pakti art 2 lg 1 kohaselt kohustub iga paktist osavõttev riik individuaalselt ning rahvusvahelise abi ja koostöö korras, eriti majanduse ja tehnika alal, rakendama olemasolevate ressursside piires maksimaalseid abinõusid selleks, et tagada igal vajalikul viisil, kaasa arvatud seadusandlikud abinõud, järk-järgult täielik selles paktis tunnustatud õiguste teostamine. Pakti art 9 kohaselt tunnustavad paktist osavõtavad riigid iga inimese õigust sotsiaalkindlustusele, kaasa arvatud sotsiaalhooldusele.

ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurilaste õiguste komitee üldkommentaari nr 3 (arvutivõrgus: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCESCR%2fGEC%2f4758&Lang=en) p 9 kohaselt ei ole sotsiaalse kaitse taset piiravad meetmed (*retrogressive measures*) välistatud, kuigi nõuavad väga hoolikat kaalumist ning peavad olema täielikult õigustatud muude paktiga tagatud õiguste kaitsmise vajadusega.

56.2. Euroopa sotsiaalhartart 12 p 3 kohaselt kohustuvad harta osalisriigid püüdma järk-järgult tõsta sotsiaalkindlustussüsteemi taset, et rakendada tulemuslikult õigust sotsiaalkindlustusele.

Euroopa sotsiaalhartart rakendamise üle järelevalvet tegeva Euroopa Sotsiaalsete Õiguste Komitee seisukohtadest tuleneb, et sotsiaalkindlustuse taseme alanemine (*restrictive evolution in the social security system*) ei ole iseenesest hartart 12 p-ga 3 vastuolus ning see, kas hartast tulenevaid nõudeid on rikutud, tuleb igal konkreetsel juhul välja selgitada, hinnates tehtavate muudatuste iseloomu ja põhjuseid, muudatuste mahtu, reformi vajalikkust, sotsiaalse kaitse tagamist neile, keda tehtavad muudatused puudutavad, ja muudatustega saavutatavaid tulemusi (vt Euroopa Sotsiaalsete Õiguste Komitee praktika kogumik, detsember 2018, lk 140; arvutivõrgus: <https://rm.coe.int/digest-2018-parts-i-ii-iii-iv-en/1680939f80>).

57. Ka lahus riigi rahvusvahelistest kohustustest ei ole põhjust tõlgendada sotsiaalseid põhiõigusi ja sotsiaalriigi põhimõtet selliselt, et need võimaldaks riigil sotsiaalse kaitse, sh sotsiaalkindlustuse taset, mh vanadusabi ulatust üksnes suurendada või lubaks seda vähendada üksnes erakordselt kaalukatel põhjustel. Niisugune piirang oleks vastuolus PS § 28 lg 2 teise lausega.

Samas ei ole seadusandjal täielikku vabadust otsustada, millises ulatuses ja kellele tagada PS §-s 28 sätestatud sotsiaalsed õigused (vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 21. jaanuari 2004. a otsus asjas nr 3-4-1-7-03, p 16).

58. Praeguses asjas ei ole seadusandja vanadusabi taset üldkogu arvates meelevaldselt langetanud.

KoPS muutmise seaduse eesmärk on kehtestada II pensionisammas vabatahtliku kogumisskeemina, võimaldamaks isikul ise otsustada kogutud raha paigutamise üle, vähendada selle haldamisega seotud kulusid ning kõrvaldada selle kaudu II pensionisamba praegused puudused (vt ka otsuse p-d 76.2, 100 ja 113). Arvestades seadusandja avarat otsustusruumi ja piiratud kohtulikku kontrolli sotsiaalsete põhiõiguste kaitse hindamisel, peab üldkogu neid eesmärgi reformi õigustavaks, ehkki selle täpsed mõjud on raskesti prognoositavad.

IV

KoPS § 43¹ kooskõla põhiseaduse preambuliga

59. Presidendi hinnangul tuleneb põhiseaduse preambulist põlvkondadevahelise kokkuleppe põhimõte, mis kohustab seadusandjat mitte panema tulevastele põlvkondadele ebamõistlikult suuri rahalisi kohustusi riigi tuumikfunktsioonide täitmiseks. Seda järeldab president preambulis nimetatud riigi kohustusest kindlustada ja arendada riiki, mis on rajatud vabadusele, õiglusele ja õigusele ning on pandiks praegustele ja tulevastele põlvkondadele nende ühiskondlikus edus ja üldises kasus.

60. Üldkogu leiab, et põhiseaduse preambul on sarnaselt muude põhiseaduse osadega õiguslikult siduva loomuga ning sellest võivad tuleneda avaliku võimu vahetud kohustused. Põhiseaduse preambuli üheks ülesandeks on riigi põhieesmärkide kindlaksmääramine. Preambuli kohaselt on praeguste ja tulevaste põlvkondade ühiskondliku edu ja üldise kasu tagamine riigi üks põhieesmärke.

61. Preambulis sätestatuga tuleb esmajoonel arvestada muude põhiseaduse sätete ja põhimõtete sisustamisega. Riigikohus on varem märkinud, et põhiseaduse preambulist tulenevate eesmärkide saavutamiseks tuleb riigil luua keskkond, kus riigieelarveline tulu laekub plaanipäraselt, mis võimaldab täita riigi tuumikfunktsioone ja tagada põhiõiguste ja -vabaduste kaitsmise (Riigikohtu üldkogu 12. juuli 2012. a otsus asjas

nr 3-4-1-6-12, p-d 167 ja 168).

Sotsiaalkindlustuse kontekstis tähendab eelnev seda, et riik tagab pensionisüsteemi jätkusuutliku toimimise vähemalt sotsiaalse kaitse põhiseadusliku miinimumi tasemel, planeerides mõistlikul määral ette selle toimimiseks vajalikke kulutusi ja katteallikaid. Riigi raha otstarbekas ja säästlik kasutamine hõlmab ka selle, et ühiskonna tegelikke võimalusi arvestades oleks tagatud pensionisüsteemi kui terviku pikaajaline toimimine. Pensionid on riigi pikaajaline kasvav kohustus, mis peab olema prognoositav ja milleks peavad olema katteallikad (vt Riigikohtu üldkogu 6. jaanuari 2015. a otsus asjas nr 3-4-1-18-14, p 59; Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 29. mai 2015. a otsus asjas nr 3-4-1-1-15, p 55).

62. Samas ei ole preambuli üldistusastet arvestades võimalik teha järeldust selle kohta, et seadusandjal oleks kohustus eelistada preambulist või sotsiaalriigi põhimõtetest tulenevalt üht sotsiaalkindlustuse süsteemi ülesehitamise viisi teisele või kasutada ühe süsteemi kõrval ka teist, kui ühe süsteemi kulud on liiga suured. Samuti ei kirjuta preambul ette seda, kuidas kaaluda erinevate põlvkondade sotsiaalseid ja majanduslikke huvisid või jagada vastutust riigi eeldatavate tulevaste rahaliste kohustuste kandmisel. Valikud sotsiaalkindlustuse süsteemi ülesehitamisel peab PS § 28 lg 2 teise lause kohaselt tegema seadusandja.

63. Üldkogu ei pidanud võimalikuks teha eespool järeldust, et KoPS muutmise seadusega tehtavad muudatused tooksid ilmselgelt kaasa vanaduspensionide langemise alla põhiseadusega nõutavat määra. Seega ei ole põhjust ka arvata, et vaidlustatud seadus mõjutaks tulevaste põlvkondade elu sedavõrd negatiivselt, et see võiks seada ohtu riigi püsimise ja tuumikfunktsioonide täitmise. Üldkogu leidis eespool, et riigi abi tagamine vanaduses ei ole ise riigi tuumikfunktsioon (vt otsuse p 45).

V

KoPS § 43¹ kooskõla PS §-ga 32

(A)

64. President leiab, et KoPS § 43¹ rikub fondist lahkuda mittesoovivite kohustusliku pensionifondi osakuomanike omandipõhiõigust koos õiguspärase ootuse põhimõttega. Seda põhjusel, et luuakse tagasiulatavalt ebaproportsionaalne risk, et kohustusliku pensionifondi osakute väärtus ja seeläbi ka tulevase pensioni suurus hakkab lisaks finantsturgudel ja majanduses toimuvale senisest oluliselt enam sõltuma teiste osakuomanike ja teiste turuosaliste käitumisest (risk, et osakute väärtus oluliselt väheneb). Samuti jäävad pensionifondidest lahkumisega seotud kulud teiste osakuomanike kanda (varasemaga võrreldes täiendav ja ebaproportsionaalne varaline kohustus), mis samuti mõjutab osaku väärtust negatiivselt.

65. Kohtuasjas on seega vaidluse all küsimus, kas KoPS muutmise seadus (eelkõige KoPS § 43¹, aga ka võimalikud seotud sätted) riivab põhiseadusvastaselt nende kohustusliku pensionifondi osakuomanike omandipõhiõigust, kes on omandanud fondiosakud enne vaidlustatud seaduse jõustumist.

(B)

66. PS § 32 lg-tes 1, 2 ja 3 tagatud omandipõhiõigus kaitseb isiku omandit riigi riivete eest, kuid kohustab riiki ka omandit kaitsma. Omandipõhiõiguse kaitsealasse kuuluvad nii asjad kui ka rahaliselt hinnatavad õigused ja nõuded (vt Riigikohtu üldkogu 17. juuni 2004. a otsus asjas nr 3-2-1-143-03, p 18). Omandipõhiõiguse riive on selle põhiõiguse kaitsealasse kuuluva õigusliku positsiooni igasugune ebasoodus mõjutamine (vt Riigikohtu üldkogu 31. märtsi 2011. a otsus asjas nr 3-3-1-69-09, p 57).

67. Kohustuslik pensionifond on kohustusliku kogumispensioni kogumiseks loodud investeerimisfond. Nii kohustuslik pensionifond kui ka täiendava kogumispensioni (III pensionisammas) kogumiseks mõeldud vabatahtlik pensionifond on lepingulised investeerimisfondid. Investeerimisfondi eesmärgiks on investeerida sinna kaasatud kapitali investorite kasuks ja ühistes huvides, pensionifondide põhieesmärgiks on seejuures võimaldada osakuomanikule kogumispensioni (IFS § 2 lg 1, § 5 lg 1).

68. Lepinguline investeerimisfond ei ole juriidiline isik, vaid osakuomanikele ühiselt kuuluv varakogum ning fondiosak väljendab osakuomaniku osalust fondi varas (IFS § 4 lg 1 esimene lause, § 13 lg 3, § 14 lg 1). Isikule kuuluvate osakute arv sõltub tema nimel fondile laekunud raha suurusest ja ühe osaku väljalaskmishinnast (osaku puhaväärtus selle väljalaskmise ajal).

Kohustusliku pensionifondi kui investeerimisfondi osak on varaliselt hinnatav õigus ja kuulub seega omandipõhiõiguse kaitsealasse.

69. Pensionifondidele on võrreldes teiste lepinguliste investeerimisfondidega kehtestatud spetsiifilised reeglid. Eelkõige on piiratud pensionifondi osaku omaniku õigused osakute kasutamisel (omanik ei saa neid võõrandada ega koormata, IFS § 64 lg 3), samuti on täpsemalt reguleeritud fondivalitsete ja teiste turuosaliste tegevusele esitatavaid nõudeid ning sätestatud pensionifondidega seotud maksuerisusi.

Kohustusliku pensionifondi osakute kasutamist kogumisfaasis piirab seadus enam kui vabatahtlikus pensionifondis, samuti on täpsemalt reguleeritud fondi vara investeerimise nõuded ja tagatised. Teisalt on kohustusliku pensionifondi osak rohkem kaitstud osakuomaniku vastu esitatavate nõuete eest (kohtutäitur täitemenetluses ega pankrotihaldur pankrotimenetluses ei saa nõuda kohustusliku pensionifondi osakute tagasivõtmist; vt IFS § 64 lg 13). Samuti on kohustusliku pensionifondi vara investeerimisele kehtestatud täpsemad nõuded.

Kehtiva õiguse järgi saab kohustusliku pensionifondi osaku omanik enne vanaduspensioniea saabumist (kogumisfaasis) osaku vahetada üksnes teise kohustusliku pensionifondi osaku vastu (KoPS § 23, IFS § 64 lg 10). Osakute väärtuse väljamaksmist kogumisfaasis ei saa osakuomanik kehtiva seaduse järgi nõuda. Enne vanaduspensioniea saabumist saab osakute väljamaksmist nõuda üksnes osakuomaniku pärija. Sellisel

soovitakse tagada kogumine vanaduse jaoks. Samuti põhjendab käsutamispääs arvu, et kohustuslikku pensionifondi tehakse sissemaksid riigilt laekuvate vahendite arvel. Need hõlmavad ka osa isiku eest pensionikindlustuse eesmärgil tasutud sotsiaalmaksust (4% sotsiaalmaksuga maksutatavatest summadest; vt SMS § 10 lg-d 3, 3¹, 4 ja 4¹, KoPS § 12 lg 4).

70. KoPS muutmise seadusega eelkirjeldatud käsutamispääs kaotatakse, kuna KoPS § 43¹ lg 1 esimese lause esimene alternatiiv annab kohustusliku pensionifondi osaku omanikule õiguse nõuda osakute väärtusele vastava summa väljamaksmist. Seejuures on õigus nõuda nii enne vaidlustatud jõustumist kui ka pärast seda omandatud osakute väljamaksmist.

KoPS § 43¹ lg 1 esimese lause teine alternatiiv annab isikule õiguse nõuda vaidlustatud seadusega loodaval pensioni investeerimiskontol (vaidlustatud seaduse § 1 p 30, millega lisatakse KoPS § 17¹) oleva raha väljamaksmist. Pensioni investeerimiskontole saab kanda mh raha, mis saadakse kohustusliku pensionifondi osakute tagasivõtmisel (s.o kui üks kogumisviis vahetatakse teise vastu, vahetama ei pea seejuures kõiki osakuid), samuti saab kontole suunata edaspidi laekuvad II pensionisamba vahendid (vaidlustatud seaduse § 1 p-d 32 ja 39, millega sätestatakse muudetud kujul KoPS § 18 lg 2 p-d 1 ja 2 ning § 23 lg 1). Seejuures on võimalik pensioni investeerimiskontole kanda (ning sealt välja võtta) raha, mis on saadud enne vaidlustatud seaduse jõustumist omandatud kohustusliku pensionifondi osakute tagasivõtmisel.

70.1. KoPS § 43¹ lg 1 esimeses lauses sätestatud õigust (nõuda raha väljamaksmist) saab kasutada üksnes nii, et nõutakse kõigi pensionifondide osakute, samuti kogu pensioni investeerimiskontodel oleva raha, st kogu pensionivara väljamaksmist.

Raha väljavõtmist saab nõuda kuni kaks korda (KoPS § 43¹ lg 1 teine lause) ning selle õiguse kasutamisega lõpetab isik maksete tegemise II pensionisambasse (KoPS § 43¹ lg 5). Uuesti saab sissemaksid tegema hakata alles vähemalt kümne aasta möödumisel (vaidlustatud seaduse § 1 p-ga 41 lisatav KoPS § 27² lg 1), misjärel saab pärast vähemalt kümneaastast kogumist uuesti nõuda kogutud raha väljamaksmist (KoPS § 43¹ lg 6). Seejärel enam kohustusliku kogumispensioniga liituda ei saa (KoPS § 27² lg 2).

Sellised reeglid kehtivad inimestele, kes on ühinenud kohustusliku kogumispensioniga enne vaidlustatud seaduse jõustumist või liituvad sellega pärast seda kohustuslikus korras. Veidi erinevad reeglid kehtivad inimestele, kes vabatahtlikult ühinevad kohustusliku kogumispensioniga pärast vaidlustatud seaduse jõustumist (vaidlustatud seaduse § 1 p-ga 120 kehtestatud KoPS § 72⁵ lg 8).

71. Ehkki vaidlustatud seadusega (KoPS § 43¹) suurendatakse osakuomaniku käsutusõigust ja valikuvabadust, võib see omakorda mõjutada negatiivselt nende osakuomanike omandiõigust, kes soovivad jääda II pensionisamba fondiga liitunuks senisel kujul. Seda esmajoonel osakute väärtuse võimaliku vähenemise ja lisakulude tõttu.

Seetõttu leiab üldkogu, et KoPS § 43¹ mõjutab enne vaidlustatud seaduse jõustumist omandatud kohustusliku pensionifondi osakuid ebasoodsalt, riivates seetõttu osakuomanike omandiõigust.

71.1. Õigus võtta raha II sambast välja paneb fondivalitsejale suurema kohustuse pensionifondist väljamaksete tegemiseks ning vähendab pensionifondi laekuvaid sissemaksid, mistõttu fondivalitsejad peavad muutma investeerimispoliitikat viisil, mis võib pärssida fondide tootlust.

Osakute tagasivõtmise reeglites (kes, millal ja millistel tingimustel saavad osakuid tagasi võtta) sõltub see, millise likviidsuse ja tootlikkusega varasse saab fondivalitseja fondi vara investeerida. Mida rohkem on omanikel kogumisaastal võimalusi osakute tagasivõtmiseks, seda enam peab fondivalitseja olema valmis tegema fondist väljamaksete seaduses sätestatud tähtsusega jooksul. See tingib vajaduse vähem likviidne vara müüa ja rohkem investeerida likviidsemasse varasse, mis üldjuhul on madalama tootlusega. Mida vähem on osakuomanikul võimalusi osakute tagasivõtmiseks, seda rohkem on võimalik fondi teha pikaajalisi, potentsiaalselt suurema tootlusega investeeringuid. Fondivalitsejad peavad olema valmis ka selleks, et finantskriisi või muu laiaulatusliku mõjuga sündmuse tõttu võib fondiosakute väljamaksmist nõuda suur hulk inimesi korraga, kuid sellises olukorras on vara võõrandamine ilmselt vähem tulus.

71.2. Kehtiva õiguse järgi peab kohustusliku pensionifondi valitseja kogumisaastal arvestama sellega, et fondist tuleb teha väljamaksete osakute vahetamise ja pärimise korral. Andes osakuomanikule õiguse nõuda osakute väljamaksmist kogumisaastal, lisab vaidlustatud seadus fondivalitsejale kehtiva õigusega võrreldes lisakohustuse teha kogumisaastal väljamaksete. Seadus ei piira KoPS §-ga 43¹ antava õiguse kasutamist kindla ajavahemikuga (vrd vaidlustatud seadusega kehtestatava KoPS §-ga 72⁴, milles antavat õigust on võimalik kasutada kolme kuu jooksul), sätestades üksnes, mitu korda ja millise kogumisaasta möödudes saab isik õigust kasutada. Kuigi ei ole üheselt teada, millal ja kui paljud inimesed seda õigust kasutavad ning milline on neile kuuluvate osakute hulk, pidas Finantsinspeksioon Riigikohtule esitatud seisukohas tõenäoliseks, et osakuomanikke, kes võtavad osakud tagasi ja nõuavad raha väljamaksmist, on oluliselt rohkem, kui seni oli neid, kes kasutasid võimalust osakute vahetamiseks.

71.3. Likviidsuse kiiresti suurendamiseks tehtavate väärtpaperitehingutega kaasnevad ka lisakulud, mis jäävad lõppkokkuvõttes kõigi osakuomanike kanda (kontohaldus- ja maakleritasud, muud teenustasud, kursi vahe). Samuti tekivad raha väljavõtmisest kulud, mida kantakse fondi vara arvel. Kuigi riive ulatus sõltub osakuomanike käitumisest seaduse jõustumise järel, saab siiski piisava tõenäosusega prognoosida, et negatiivne mõju raha väljavõtmisel ilmneb.

71.4. Fondivalitseja tegevust mõjutab ka võimalus vahetada kogumine kohustuslikku pensionifondi pensioni investeerimiskonto vastu (vaidlustatud seaduse § 1 p-ga 39 muudetud kujul kehtestatav KoPS § 23 lg 1), kuna ka see tähendab fondist väljamaksete tegemise kohustust, mida kehtiv õigus ette ei näe.

71.5. Samuti avaldab pensionifondi tegevusele mõju see, et raha II pensionisambast väljavõtmine lõpetab kogumispensionide makse tasumise (KoPS § 43¹ lg 5). Seetõttu ei ole isik enam kohustatud isikuks KoPS § 6 tähenduses ning Maksu- ja Tolliamet lõpetab tema eest vahendite edastamise pensioniregistri pidajale, kes lõpetab omakorda sissemaksed pensionifondi.

72. 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.

Fondi jäädes võib osaku väärtus (teiste isikute osakute väljamaksmiseks tehtud tehingute tõttu) väheneda ning ei ole teada, milliseks kujuneb investeerimiskeskond pikemas perspektiivis. Pensioni investeerimiskontole kandmiseks tuleb fondiosakud tagasi võtta, kuid ka sellega on seotud risk, et samal perioodil esitab tagasivõtmistaotlusi suur hulk inimesi, mistõttu osaku puhaskäivõttus võib kannatada. Seadus ei näe ette, et eelistada tuleks KoPS § 23 alusel (pensionifondide ja pensioni investeerimiskontode vahetamine) esitatud avaldusi KoPS § 43¹ alusel esitatud avaldustele. Lisaks sellele ei ole pensioni investeerimiskontol ühisest investeerimisest tulenevat kasutegurit, samuti sõltub investeerimise edukus inimese enda oskustest. 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 (tulumsuseaduse § 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 sotsiaalmaksumisriieelarve riikliku pensionikindlustuse vahenditesse 20% suuruse osa asemel 16% suurune osa.

73. PS §-st 10 tuleneb õiguspärase ootuse põhimõte, mis peab andma isikutele kindluse kehtestatud normide püsijäämise suhtes. Riigikohus on leidnud, et igatüüpi on õigus tegutseda mõistlikus ootuses, et rakendatav seadus jääb kehtima. Igaüks peab saama temale seadusega antud õigusi ja vabadusi kasutada vähemalt seaduses sätestatud tähtsajaks. Seaduses tehtav muudatus ei tohi olla õiguse subjektide suhtes sõnamurdlik (vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 30. septembri 1994. a otsus asjas nr III-4/1-5/94). Põhiseadus ei kaitse iga pettumuse eest, mis on tingitud isikule soodsate reeglite muutmise ebasoodsamaks. Kaitset väärivad isiku ootused, kui tal oli mõistlik alus usaldada regulatsiooni püsijäämist ja ta oli asunud oma õigusi realiseerima (vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 30. juuni 2017. a otsus asjas nr 3-4-1-5-17, p 66).

Enne KoPS muutmise seaduse jõustumist omandatud kohustusliku pensionifondi osakutele kehtivad reeglid muutuvad koos käsutusvabaduse suurenemisega eelkirjeldatud viisil ebasoodsamaks. II pensionisambaga liitunud inimestel oli mõistlik alus usaldada reeglite püsijäämist ning osakute omandamisel olid nad asunud oma õigusi realiseerima. Seetõttu on neil tekkinud õiguspärane ootus, et seadusandja ei muuda tagantjärele nende omandit puudutavaid norme ebasoodsamaks.

(C)

74. PS § 11 lubab põhiõigusi piirata üksnes kooskõlas põhiseadusega, seades tingimuseks, et piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. See tähendab, et põhiõiguse riivel peab olema põhiseadusega kooskõlas olev (legitiimne) eesmärk ning riive peab selle saavutamiseks olema proportsionaalne (sobiv, vajalik ja mõõdukas). Põhiõiguse riive on eesmärgi saavutamiseks sobiv vahend siis, kui see aitab kaasa eesmärgi saavutamisele. Riive on vajalik aga üksnes juhul, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõnda teist, põhiõigusi vähem piiravat meetodit kasutades (vt Riigikohtu üldkoogu 21. juuni 2019. a otsus asjas nr 5-18-5/17, p 65).

75. Omandipõhiõigus on lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigus, mida üldjuhul saab piirata mis tahes eesmärgil, mis ei ole põhiseadusega vastuolus (vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 17. aprilli 2012. a otsus asjas nr 3-4-1-25-11, p 37).

76. KoPS muutmise seaduse eesmärkide kohta on eelnõu seletuskirjas märgitud järgmist: „Eelnõu eesmärk on muuta kohustuslik kogumispension vabatahtlikuks. II 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.“ (KoPS muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, lk 1) Neid eesmärke reformi tegemiseks kinnitas Riigikogu rahanduskomisjon ka Riigikohtu menetluses.

76.1. Kuigi ka pärast reformi nimetatakse KoPS-is II pensionisammast „kohustuslikuks kogumispensioniks“ ning üks viis selle kogumiseks on IFS-i mõttes „kohustusliku pensionifondi“ osakute omandamine, oli reformi selgeks eesmärgiks kehtestada II pensionisammast edaspidi vabatahtlikuna. Sellele viitab muu hulgas vaidlustatud seadusega tehtavate muudatuste sisu, kuna kaotatakse praegu II samba kohustuslikkust tagavad meetmed - isiku kohustus maksta kogumispensionil makset ning keeld nõuda pensionifondi osakute väljamaksmist kogumisfaasis.

76.2. Seega on kohustusliku kogumispensionil reformi, sh KoPS § 43¹ eesmärk kehtestada II pensionisammast vabatahtlikuks kogumisskeemina, võimaldamaks inimestel ise otsustada kogutud raha paigutamise üle ja vähendada selle pensionifondides haldamisega seotud kulusid ning kõrvaldada selle kaudu II pensionisamba praegused puudused. Inimesed saavad õiguse ise otsustada, kas nad koguvad II sambasse, millal nad II sambasse kogutud vara väljamaksmist nõuavad ning kuidas või kas üldse nad raha kogumispensionil eesmärgi (tagada lisisissetulek pensionieas) saavutamiseks kasutavad. Ka täiendav kogumispension (III pensionisammast) on mõeldud pensionieas lisisissetuleku tagamiseks, kuid raha väljavõtmise tingimused erinevad mõneti II samba omadest.

77. Kuna pensionisüsteemi kujundamine on seadusandja otsustuspädevuses (vt otsuse p 44), on II pensionisamba kehtestamine vabatahtlikuna põhiseadusega kooskõlas olev (legitiimne) eesmärk.

78. KoPS § 43¹ on kõnealuse eesmärgi saavutamiseks sobiv ja vajalik. Sellega kaotatakse kehtiva II pensionisamba kohustuslikkust tagav üks element - osakuomaniku pensionivara käsutamise piirang kogumisfaasis - ning koheldakse kehtiva II samba vara sarnaselt reformitud II sambasse kogutava varaga.

Kuigi süsteemi reformimisel on võimalik ette kujutada mitut lahendust varem kogutud varaga ümberkäimiseks, on keeruline näha muud meetodit, mis annaks inimesele samaväärse vabaduse pensionivara üle otsustada.

79. II pensionisamba vabatahtlikuks muutmise eesmärgina on nimetatud ka fondide tootluse suurendamist ning soovi seeläbi tagada suuremaid pensione.

79.1. Fondi tootlus mõjutab pensionieas tehtava väljamakse suurust, sest sellest sõltub osaku väärtus tagasivõtmise hetkel (fondi vara väärtus

jagatakse osakute arvuga) ning seega väljamakse suurus. Väljamaksete tegemise algaastatel võis väljamaksete suurust mõjutada ühest küljest see, et kõrge vanuse tõttu olid inimesed saanud pensionivara koguda üksnes lühikest aega ja nad olid omandanud vähe osakuid (eriti kui inimese sissetulekud sel ajavahemikul ei olnud kõrged). Teisalt langes fondidest esimeste väljamaksete tegemine 2007.-2009. a finantskriisi aega. Kõnealune kriis pani süsteemi tervikuna proovile ning selle ajal oli kohustuslike pensionifondide vara maht kokku mõnda aega väiksem kui tehtud sissemaksed (puudus nii nominaal- kui ka reaaltootlus). Sealhulgas vähenes ka pensioniikka jõudvate inimeste jaoks mõeldud konservatiivse investeerimispoliitikaga pensionifondide vara väärtus (kuigi üldjuhul suudeti vältida negatiivset kumulatiivset tootlust) („Kogumispensionide seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse“ eelnõu (870 SE, Riigikogu XI koosseis), seletuskiri lk 4; vt ka seletuskirja lisa 1 „Kohustusliku kogumispensioni tootluse ja investeringute statistika“).

Fondide madalat tootlust on seostatud ka investeerimispiirangute ning fondivalitsejate kõrgete tasude ja kuludega.

79.2. KoPS muutmise seaduse eelnõu seletuskirjas ei ole selgitatud, kuidas II pensionisamba vabatahtlikuks muutmine (vaidlustatud seaduses sätestatud kujul) fondide tootlust suurendab. Eelnõu seletuskirjast (tsitaat otsuse p-s 76) võib järeldada, et tootluse kasvu loodetakse konkrentsi suurenemisest, mis peaks tulenema võimalusest kanda vara pensioni investeerimiskontole, kuid samuti nõuda raha väljamaksmist II sambast. Seega lähtutakse eeldusest, et fondi tootlus sõltub fondivalitseja (haldurite) tegevusest ning hea tootluse korral on inimene motiveeritud fondi investeerimist jätkama, selle asemel et kanda raha pensioni investeerimiskontole või nõuda selle väljamaksmist.

79.3. Üldkogu hinnangul kohustuslike pensionifondide tootlust vaidlustatud seadus, sh KoPS § 43¹, suurendada ei aita.

Hinnates eespool omandipõhiõiguse riivet, on kirjeldatud seda, kuidas muudatus vähendab sissemaksid fondidesse ja loob eeldused suuremaks hulgaks väljamakseteks. Selle tulemusel peavad pensionifondid korraldama ümber oma investeerimispoliitika ja viima fondi varade koosseisu uute tingimustega kooskõlla, millega kaasnevad kulud. Fondide mahud suure töenäosusega vähenevad, mistõttu ei saavutata investeerimist soodustavat mastaabiefekti, samuti tõuseb valitsemistasu määr ja teenus muutub osakuomaniku jaoks kallimaks (vt otsuse p 71). Kuigi muudatus võib panna fondihaldurid pingutama, on need pingutused suunatud töönaoliselt esmajoones reformist fondide tegevusele tuleneva ebasoodsa mõju vähendamisele, mitte praeguse tootluse taseme tõstmisele. Kuna ka fondivalitsejate tulud töönaoliselt vähenevad (KoPS muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, lk 102), võib see motiveerida neid hoopis teenuse osutamisest loobuma, mis vähendaks konkrentsi turul.

(D)

80. Otsustamaks abinõu mõõdukuse üle tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusesse sekkumise ulatust ja intensiivsust ning teiselt poolt piirangu eesmärgi tähtsust. Mida intensiivsem on põhiõiguse riive, seda kaalukamad peavad olema seda õigustavad põhjused (vt Riigikohtu üldkogu 11. juuni 2019. a otsus asjas nr 5-18-8/19, p 66).

81. Omandipõhiõigus on oluline väärtus, millele praegusel juhul lisab kaalu osakuomanike õiguspärane ootus.

KoPS §-st 43¹ tuleneva 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.

82. Reformi esmase mõju puhul mängivad rolli mitmed asjaolud. Olulisim neist on see, kui paljud inimesed kasutavad KoPS §-ga 43¹ antud õigust nõuda osakute väljamaksmist ning milline on neile kuuluvate osakute arv (osa fondi varast). Kui osakute väljamaksmist nõuavad inimesed, kes on kogunud kauem või kelle sissemaksed on olnud suuremad (maksustatav tulu on olnud suurem), on väljamaksmist suuremad. Kui osakute väljamaksmist nõuab palju inimesi, kellele kuuluvate osakute arv aga ei ole suur (vähem aega kogunud või väiksema maksustatava tuluga inimesed), on väljamaksmist suuremad.

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 siiski arvestada (vrd Riigikohtu üldkogu 15. detsembri 2015. a otsus asjas nr 3-2-1-71-14, p 117).

Üldkogu hinnangul saab esitatud prognoose arvestades lähtuda asja lahendamisel eeldusest, et raha väljamaksmist nõuab seaduse jõustumisel arvestatav hulk osakuomanikke, kelle väljavõetav raha võib moodustada fondide varast olulise osa.

82.1. Rahandusministeeriumi 2019. a uuringu „Elanike finantskirjaoskus ehk rahatarkus“ (arvutivõrgus: https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/eesti_elanike_finantskirjaoskuse_aruanne_loplik_november_2019_.pdf) aluseks olnud küsitlus näitas, et II pensionisambaga liitunud inimestest sooviks senisel viisil kogumist jätkata 49% vastanute, 10% tahaks edaspidi koguda iseseisvalt ning 19% lõpetaks kogumise (17% ei olnud otsustanud, mida teevad). Küsitlus toimus aga 2019. a juunis, kui reformi üksikasjad ei olnud veel teada.

82.2. Finantsinspeksioon leidis Riigikohtule esitatud seisukohas, et välistada ei saa ka 70-80% osakuomanike lahkumist mõnest fondist, kuigi see on pigem vähem töönaoline.

82.3. KoPS muutmise seaduse eelnõu seletuskirjas mõõndakse, et inimese otsust raha välja võtta võib mõjutada halb olukord finantsturgudel ja majanduses (lk 86). Seega võib olukorra halvenedes suurendada ka II pensionisambast lahkuda soovivate inimeste arv.

83. Teine oluline kriteerium KoPS muutmise seaduse mõju hindamisel osakute väärtusele ja seeläbi osakuomanike õigustele on, kuidas fondidest olulises osas raha väljavõtmine mõjutab fondide varalist seisundit ja tootlust. See sõltub omakorda ka asjaolust, kui võrd hästi fondivalitsejad suudavad prognoosida konkrentsetest fondidest võimalike lahkujate hulka ning oma tegevuse sobivalt ümber korraldada - vajaduse korral muuta fondi tingimusi ning varade koosseisu, et suurendada likviidse vara hulka võimalike väljamaksete tegemiseks.

Üldkogu hinnangul on tõenäoline, et vähemasti lühiajaliselt võib olulise hulga pensionivara väljavõtmine mõjuda fondide varalisele seisundile ja tootlusele negatiivselt.

83.1. Kui reformi toimumisel on vaja fondi vara müüa, sõltub negatiivne mõju osakuomanike õigustele sellest, millistel tingimustel õnnestub vara müüa. Mida kiiremini tuleb vara müüa või mida vähem likviidne see on (nt mõnda liiki kinnisvara), seda ebasoodsamad võivad olla müügitingimused. Selle tulemusel väheneb fondi vara ehk kõigi selle osakuomanike osakute väärtus, samuti kannavad nad varade koosseisu ümberkorraldamisega seotud kulud. Vara müügihinda mõjutab ka olukord finantsturgudel ja majanduses sõltuvalt sellest, millistes vahendites on fondi vara paigutatud.

83.2. Tuleb arvestada ka seda, et fondide mahtude kasv on juba pidurdunud, sest 1. juulist 2020 kuni 31. augustini 2021 on riik peatanud riikliku pensionikindlustuse vahendite arvel tehtavad sissemaksed II pensionisambasse (4%) (v.a 1942-1950 sündinud inimeste puhul) ning 2020. a oktoobris tekib inimestel õigus peatada alates 1. detsembrist 2020 kuni 31. augustini 2021 ka kogumispensioni maksete tegemine (2%). Kogumispensioni makset jätkuvalt tasuma võib motiveerida see, et sellisel juhul kannab riik 4% sotsiaalmaksu II sambasse 1. jaanuarist 2023 (lisades sellele II samba pensionifondide keskmise tootluse, kui see on positiivne) (riigi 2020. aasta lisaelarve seadusega seonduvate seaduste muutmise seadus (COVID-19 haigust põhjustava koroonaviiruse levikuga seotud meetmed), millega kehtestati SMS § 13 lg-d 17-22, KoPS § 67³ ja RPKS § 59¹).

84. KoPS muutmise seadusega on aga ette nähtud ka mitmeid seaduse rakendamisega seotud võimalikke negatiivseid tagajärgi leevendavaid meetmeid.

84.1. Fondivalitseja võimalusi teha väljamakseteks vajalikke ettevalmistusi (tehinguid fondi varaga) suurendab osakute tagasivõtmise avalduse esitamise ja osakute tagasivõtmise vahele jääv viie kuu pikkune ajavahemik, väljamakse tuleb teha 20 päeva jooksul pärast osakute tagasivõtmist (KoPS § 43¹ lg 2; vaidlustatud seaduse § 1 p-ga 111 kehtestatud § 52⁵ lg 3) ning aastatel 2021 ja 2022 on selleks aega umbes 30 päeva (KoPS § 70 lg 3).

Samas suurendab ebakindlust osakuomanike õigus avaldus tagasi võtta. Nimelt, kuna osakute hind võib selle ajavahemiku jooksul muutuda, ei tea osakuomanik avalduse esitamisel ette, mis on osaku väärtus selle tagasivõtmise hetkel. Kui osaku väärtus on madal (või muudel põhjustel), võib osakuomanik avalduse tagasi võtta ligikaudu kuu aega enne osakute tagasivõtmist (vaidlustatud seaduse § 1 p-ga 106 kehtestatud KoPS § 52⁴ lg 5³ teine lause). Selleks ajaks on fondivalitseja tõenäoliselt juba teinud osakute väljamaksmiseks vajalikud tehingud ning kui ta oli sunnitud vara ebasoodsatel tingimustel müüma, on fondi vara selle tulemusel juba vähenenud.

84.2. Fondi likviidse vara arvel väljamaksete tegemine ei tohi viia selleni, et fondi vara koosseis ei ole enam kooskõlas seadusega või fondi alusdokumentidega (fondi tingimused ja prospekt). Viimase võimaluse leevendamiseks lubab vaidlustatud seadus fondivalitsejal ajutiselt (aastatel 2021-2024) minna nõuetega vastuollu (vaidlustatud seaduse § 2 p 12, millega kehtestatakse IFS § 525 lg-d 3 ja 4).

84.3. Võimalike likviidsusega seotud probleemide leevendamiseks nähakse vaidlustatud seadusega ette ka fondi õigus võtta varasemast rohkem laenu (vaidlustatud seaduse § 2 p 8, millega kehtestatakse IFS § 124 lg 3).

85. Kui osakute tagasivõtmine ja raha väljamaksmine oluliselt kahjustaks osakuomanike huve või fondi korrapäraselt valitsemist, peab kohustusliku pensionifondi valitseja osakute tagasivõtmise peatama (IFS §-d 57 ja 66). Riigikohtule esitatud seisukohas pidas Finantsinspeksioon sellisel juhul fondi suutlikkust likviidsuskriisist väljuda ebatõenäoliseks. Raskustesse sattunud fond ühendatakse mõne teise pensionifondiga, selle valitsemine antakse üle mõnele teisele fondivalitsejale või fond likvideeritakse (IFS § 169jj, § 187). Osakuomanikele fondi likvideerimisel väljamakseid ei tehta, vaid vara jagatakse nende vahel selliselt, et selle arvel omandatakse isiku valitud fondi osakuid (IFS § 187 lg 2).

86. Finantsinspeksiooni 2019. a lõpus tehtud hinnangulised stressitestid näitasid, et mõõduka väljumisstsenaariumi (osakud võtab tagasi 50% osakuomanikest) puhul ei tohiks enamikul kohustuslikel pensionifondidel väljamaksetega raskusi tekkida, kuna likviidset vara väljamaksete tegemiseks on piisavalt (likviidsuse tase on kas väga hea või hea). Äärmuslike või väga äärmuslike stsenaariumite (75% või 90% osakuomanikest) korral võib väljamaksetega raskusi tekkida 4-8 pensionifondil.

Sellest lähtudes ei ole üldkogul põhjust arvata, et kohustuslikud pensionifondid satuks reformi tulemusel likviidsuskriisi ega suudaks väljamakseid teha.

87. Üldkogu käsutuses ei ole 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 praegu piisava tõenäosusega hinnata, milline on seaduse pikemaajalisem mõju ning kas ja kui kiiresti fondide mahud ja tootlused võiks taastuda.

Arvestades eeltoodut ja asjaolu, et seadusandja on ette näinud mitmeid leevendusi vara väljamaksmise võimaldamiseks (vt otsuse p 84), samuti seda, et tõenäosus fondide likviidsuskriisiks on madal, on üldkogu seisukohal, et KoPS §-st 43¹ tulenev kohustusliku pensionifondi osaku omaniku omandipõhiõiguse riive ei ole intensiivne, mistõttu seadusandja eesmärk suurendada osakuomanike otsustusvabadust õigustab riivet.

88. Üldkogu rõhutab siinkohal veelkord, et annab oma hinnangu prognoosidest juhindudes. Üldkogu viitab ka riigi kohustusele jälgida seaduse rakendumist ja vajaduse korral võtta tarvitusele korrigeerivad meetmed (vt otsuse p 54.3).

VI

KoPS § 43¹ kooskõla PS §-ga 12

(A)

89. President leiab taotluses, et KoPS § 43¹ on vastuolus PS §-s 12 tagatud võrdsuspõhiõigusega.

90. Vastuolu seisneb presidendi hinnangul selles, et võrreldes kohustusliku kogumispensioni süsteemiga mitteliitunud isikutega koheldakse süsteemiga liitunud inimesi erinevalt, kuna neile antakse tagasiulatvalt võimalus kaks korda välja võtta 4% sotsiaalmaksu arvel kogutud pensionivara ja seda vabalt kasutada. Kogumispensioniga liitunud isikud saavad otsustada 4% sotsiaalmaksu osa sihtotstarbe üle ning neile on kehtestatud tagasiulatava mõjuga sotsiaalmaksu soodustus. Süsteemiga liitumise ajal ei olnud isikud sellistest võimalustest teadlikud.

Ebavõrdne kohtlemine on presidendi arvates põhjendamatu, kuna pensionireformi deklareeritud eesmärgid ei ole sotsiaalmaksuga seotud ega saa mõjutada seda, millise määraga sama liiki tulused maksustatakse ja millisel sihtotstarbel kogutud sotsiaalmaksu kasutatakse. Ühte tululiiki tuleb maksustada ühetaoliselt ning kohustusliku kogumispensioni süsteemiga liitumine või mitteliitumine ei muuda tulu, mida sotsiaalmaksuga maksustatakse.

91. Presidendi arvates rikutakse ka ühetaolise maksustamise põhimõtet ning sotsiaalmaksu kaudu pensionisüsteemi käigushoidmiseks kogutud vahendite sihtotstarbe tagasiulatav muutmine on lisaks vastuolus õigusriigi põhimõttega (PS § 10).

92. Üldkogu hinnangul on president seadnud kahtluse alla selliste pensionikindlustatud isikute ebavõrdse kohtlemise, kes on omandanud sotsiaalmaksu vahendite arvel pensionivara enne KoPS muutmise seaduse jõustumist. Kuigi ka pärast vaidlustatud seaduse jõustumist kogutud pensionivarale kohalduvad erinevad reeglid, ei ole sellisel juhul reegleid tagantjärele muudetud.

(B)

93. PS § 12 lg 1 sätestab üldise võrdsuspõhiõiguse, mida riivatakse siis, kui ebavõrdselt koheldakse sarnases olukorras olevaid isikuid. Ebavõrdse kohtlemise tuvastamiseks tuleb määrata kindlaks võrdluse lähtekoht (lähim ühine soomõiste) ja tuua selle alusel välja võrreldavate isikute grupid (vt Riigikohtu üldkogu 30. juuni 2016. a otsus asjas nr 3-3-1-86-15, p 47; põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 16. septembri 2003. a otsus asjas nr 3-4-1-6-03, p 18).

94. Võrdsuspõhiõigus on lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigus, mille riive on põhiseadusega vastuolus juhul, kui ebavõrdseks kohtlemiseks puudub mõistlik ja asjakohane põhjus. Hindamaks riive põhiseaduspärasust tuleb kaaluda ebavõrdse kohtlemise eesmärki ja tekitatud ebavõrdse olukorra raskust (vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 29. jaanuari 2014. a otsus asjas nr 3-4-1-52-13, p 47; üldkogu 30. juuni 2016. a otsus asjas nr 3-3-1-86-15, p 53).

95. Kuna KoPS § 43¹ on kohtuasjas vaidluse all osas, mis puudutab enne KoPS muutmise seaduse jõustumist omandatud pensionivara, on üldkogu hinnangul kohane võtta võrdluse lähtekohaks enne vaidlustatud seaduse jõustumist sotsiaalmaksu vahendite arvel isikustatud pensionivara omandanud tööealine isik.

96. Võrdluse lähtekohale vastavalt tuleb üldkogu arvates võrrelda järgmisi gruppe:

(a) tööealsed isikud, kes on enne vaidlustatud seaduse jõustumist omandanud sotsiaalmaksu vahendite arvel üksnes riikliku vanaduspensioni kindlustusosakuid (I võrdlusgrupp);

(b) tööealsed isikud, kes on enne vaidlustatud seaduse jõustumist omandanud sotsiaalmaksu vahendite arvel nii riikliku vanaduspensioni kindlustusosakuid kui ka II samba pensionifondi osakuid (II võrdlusgrupp).

97. Ehkki II samba pensionifondi osakute ja riikliku vanaduspensioni kindlustusosakute vahel on olulisi erisusi, on viidatud võrdlusgruppide vahel ka piisavalt sarnasusi. Nende erinev kohtlemine riivab seetõttu võrdsuspõhiõigust ning selle riive põhiseaduspärasust saab ja tuleb hinnata.

97.1. Üldkogu leidis eespool, et kohustusliku pensionifondi osak on varaliselt hinnatav õigus, mis kuulub omandipõhiõiguse kaitsealasse (vt otsuse p-d 67 ja 68).

97.2. Riiklik vanaduspension koosneb baasosast, staažiosast ja kindlustusosast (RPKS § 11 lg 1). Kindlustusosa suurus võrdub omakorda pensionikindlustatu kindlustusosakute summa ja aastahinde korrutisega (RPKS § 11 lg 1 p 3). Pensioni aastahinne on ühe pensioniõigusliku staaži aasta ja kindlustusosaku 1,000 rahaline väärtus (RPKS § 11 lg 2). Kindlustusosaku arvutamiseks liidetakse isikustatud sotsiaalmaksu pensionikindlustuse osa summad ning jagatakse isikustatud sotsiaalmaksu pensionikindlustuse osa keskmise suurusega sel kalendriaastal (RPKS § 12 lg 1).

Seega on kindlustusosak konkreetse inimese eest arvestatud või tasutud sotsiaalmaksu ja Eesti Vabariigi keskmise sotsiaalmaksu suhe aastas.

97.3. Ehkki pensionifondiosakud on käsutatavad varalised õigused ja riikliku pensionikindlustuse kindlustusosakud vaid arvestuslikud ühikud riikliku pensioni määramisel, on nende oluliseks ühisosaks, et neid saab pidada sotsiaalmaksu tasumise eest saadavaks vastuhüveks ja isikustatud pensionivaraks. Kuigi isiku eest sotsiaalmaksuna makstud raha vahetab korduvalt omanikku, enne kui II pensionisambaga liitunud isikul tekib omand pensionifondi osakule, omandatakse kohustusliku pensionifondi osak 2/3 ulatuses sotsiaalmaksu vahendite arvel. Kui isik II sambaga liitunud ei oleks, oleks see raha laekunud riikliku pensionikindlustuse vahenditesse.

Ka kindlustusosaku kaudu kindlustatakse konkreetse isiku riske. Konkreetse vastuhüve olemasolu tõttu saab sotsiaalmaksu vastavat 4%-list osa nii I kui ka II pensionisamba puhul vaadelda sundkindlustuse maksena. Ka kindlustusosak on eristatav juba kogumisfaasis ja see on identifitseeritava suurusega (kuigi selle alusel tehtava väljamakse konkreetne suurus sõltub aastahindest pensionieas - aastahinne võib kasvada). Sotsiaalmaksu 4%-lise osaga on hõlmatud nii I kui ka II grupi puhul ühesugune tulubaas, kindlustatute senine tõine tegevus.

97.4. Nii riikliku vanaduspensioni kui ka II samba pensioni väljamaksefaas algab vanaduspensionieaga (RPKS § 7, KoPS § 40 lg 1).

98. I võrdlusgrupp ei ole liitunud II pensionisambaga (tegemist peab olema seega enne 1983. a-t sündinud inimestega). II võrdlusgrupp on liitunud

II sambaga (vabatahtlikult või kohustuslikus korras), mistõttu nad omandavad isikustatud pensionivara mõlemas sambas.

99. Mõlemasse gruppi kuuluvatele isikutele kehtib praegu piirang käsutada oma isikustatud pensionivara kogumisfaasis (enne pensioniea saabumist). Ebavõrdne kohtlemine seisneb KoPS muutmise seaduse jõustumisel selles, et KoPS § 43¹ kaotab osaliselt (II pensionisamba fondi osakute suhtes) II võrdlusgruppi kuuluvate isikute vara käsutamise piirangu, kuid I grupile samaväärset õigust ei anta.

(C)

100. Nagu üldkogu eespool leidis (vt otsuse p 76.2), saab kohustusliku kogumispensionireformi, sh KoPS § 43¹ eesmärgiks pidada seadusandja soovi kehtestada II pensionisambas vabatahtliku kogumiskeemina, võimaldamaks ise otsustada kogutud raha paigutamise üle ja vähendada selle haldamisega pensionifondides seotud kulusid ning kõrvaldada selle kaudu II pensionisamba praegused puudused.

Kahe võrdlusgrupi ebavõrdse kohtlemise eesmärk on üldkogu arvates seejuures esmajoones soov vältida I võrdlusgrupile väljamaksete tegemise administreerimise keerukust, mis kaasneks väljamaksete tegemisega riigieelarvest. Nii selgitavad erinevat kohtlemist ka Vabariigi Valitsus ja justiitsminister.

101. Kaaludes ebavõrdse kohtlemise eesmärki ja tekitatud ebavõrdse olukorra raskust, leiab üldkogu, et ebavõrdseks kohtlemiseks on mõistlik ja asjakohane põhjus ning võrdsuspõhiõiguse riive on seega põhiseadusega kooskõlas.

102. Esiteks märgib üldkogu, et I võrdlusgrupilt ei võeta KoPS muutmise seadusega õigusi vähemaks. Ka kehtiva õiguse järgi ei ole võimalik kindlustusosaku arvel raha riiklikust pensionikindlustusest välja võtta, samas kui II pensionisambast on see piiratud juhtudel ka praegu võimalik, eelkõige osaku pärimise korral (KoPS § 28 lg 2). Pealegi suunab riik II sambast raha väljavõtmute eest makstava sotsiaalmaksuosa edaspidi riiklikku pensionikindlustusse, mis võimaldab paremini finantseerida üksnes riikliku pensionikindlustusega kaetud isikute pensioni maksmist ja võib anda võimaluse ka riiklikele pensionide tõsta.

Ebavõrdset kohtlemist õigustab üldkogu arvates samuti asjaolu, et II pensionisambasse pidi isik ise panustama riigipoolse sotsiaalmaksu osa kõrval lisaks 2% oma töötasust, kui I gruppi kuulunud võisid seda raha vabalt kasutada. Seega on II võrdlusgrupi maksukoormus olnud suurem. Võimaldades II pensionisambast raha välja võtta, võimaldatakse isikule muu hulgas saada raha tagasi selle 2% eest soetatud vara väärtusest lähtudes.

103. Kogumispensioniga liitunud isikud kannavad erinevalt ainuüksi riikliku pensionisüsteemiga kindlustatutest ka investeerimisriski. Kui I võrdlusgrupi isikutele on seadusega tagatud pensioni kindlustusosa (ja indeksiga pensioni suurenemine surmani), siis II grupi jaoks sõltub pensioni saamine muu hulgas sellest, kui kasumlikult on pensionifondi hallatud ning mis tingimustel pensioni kogutu arvel pakutakse. Lisaks võivad tema eest tehtud maksete arvel kogutud vara väärtust vähendada fondi haldamise tasud ja muud fondiga seotud kulud. Vaidlustatud seadusega antakse isikule võimalus ise otsustada, kas ta soovib edaspidi fondi investeerimisriski kanda või otsustab ise raha paigutamise ja jätkab riiklikus pensionikindlustuses. Seejuures tähendab valik liikuda I gruppi, et tema tulevane pension riiklikust pensionikindlustusest on vastavalt väiksem kui algselt I grupis olnud isikutel.

104. Pidades silmas võrdlusgruppide eelkirjeldatud erinevat olukorda, saab nõustuda ka Vabariigi Valituse ja justiitsministri osutusega sellele, et gruppide tagasiulatavalt võrdsesse olukorda seadmine oleks äärmiselt keeruline.

I võrdlusgrupile ei ole võimalik anda II grupiga sarnaseid varalisi õigusi. See eeldaks muu hulgas, et eelarveaastal tuleks teha planeerimatuid kulusi, kuna riikliku pensionikindlustuse vahenditest rahastatakse praegustele pensionäridele makstavaid pensione. I ja II samba gruppide väljamakseid ei oleks võimalik teha ühetaoliselt, kuna esimesel juhul on 4% sotsiaalmaksuosa muutunud indekseerimise tõttu, teisel juhul toimuks osakute tagasivõtmine vastavalt nende puhasväärtusele, mida on mõjutanud fondi tootlus ja kulud.

105. Üldkogu ei nõustu presidendiga, et KoPS muutmise seadusega rikutakse ühetaolise maksustamise põhimõtet ning et sotsiaalmaksu kaudu pensionisüsteemi käigushoidmiseks kogutud vahendite sihtotstarbe tagasiulatav muutmine on vastuolus õigusriigi põhimõttega (PS § 10).

105.1. Sotsiaalmaks on riiklik maks, mida tuleb tasuda juhul, kui isik saab seaduses maksuobjektina nimetatud rahalise hüve (tasud, hüvitised, soodustused) (SMS § 2). Maks on avalik-õiguslik rahaline kohustus, mis riivab isikute põhiõigusi. Kuigi seadusandjal on avar otsustusruum isikutele avalik-õiguslike rahaliste kohustuste panemisel (vrd Riigikohtu üldkogu 15. detsembri 2015. a otsus asjas nr 3-2-1-71-14, p 122), tuleb maksu kehtestamisel (sealhulgas maksusoodustuste reguleerimisel) arvestada põhiseadusest tulenevate nõuetega, sealhulgas kohustusega kohelda inimesi võrdselt (PS § 12).

105.2. Formaalses maksuõiguslikus tähenduses ei näe vaidlustatud seadus ette maksutagastust. II pensionisambaga ühinenud isikute eest tasutud sotsiaalmaksu arvestuses tagasiulatavaid muutusi ei toimu.

Üldkogu mõnab, et II samba raha ennetähtaegsel väljamaksel võib majanduslikus mõttes siiski olla maksutagastusega sarnane mõju. Sellel sarnasusel ei ole aga määravat tähtsust. Ka ühetaolise maksustamise põhimõtte taandub kokkuvõttes võrdse kohtlemise põhimõttele ning sellega ei oleks vastuolus maksude tagastamisel põhjendatud erisuste sätestamine. Kuna üldkogu hinnangul on kohustusliku kogumispensionireformi erinevused võrreldes riikliku pensionikindlustusega piisavad selleks, et õigustada vaidlustatud seaduse eesmärkide valguses I ja II võrdlusgrupi erinevat kohtlemist, ei ole nende eristamisel rikutud ka maksustamise põhiseaduslike põhimõtteid.

105.3. Vaidlustatud seadus ei näe ette sotsiaalmaksu sihtotstarbe muutmist vastuolus õigusriigi põhimõttega (PS § 10). Kuna sotsiaalmaksu eesmärgiks on saada tulu pensionikindlustuseks ja riiklikuks ravikindlustuseks, kantakse isiku eest makstud sotsiaalmaks (üldjuhul 33% maksustatavast summast) osaliselt pensionikindlustuse (20%) ja osaliselt ravikindlustuse vahenditesse (13%) (SMS § 1, § 7 lg 1, § 10 lg 2). Kui isik on ühinenud II pensionisambaga, kannab riik osa pensionikindlustuseks kogutud maksust (4%) II sambasse ning inimene omandab selle eest

kohustusliku pensionifondi osakuid.

105.4. Sotsiaalmaksu osalist kandmist II pensionisambasse õigustab asjaolu, et nii nagu riikliku pensionikindlustuse puhul on ka kohustusliku kogumispensioni eesmärgiks pakkuda isikule sissetulekut pensionieas (KoPS § 1). Kuigi KoPS § 43¹ võimaldab nõuda II sambasse kogutud vara väljamaksmist juba enne pensioniea saabumist, ei ole ka vara väljamaksmisel inimesel takistust säästa seda sobival viisil pensionipõlveks. Ennetähtaegsel väljavõtmisel on II sambaga liitunud isiku pension tulevikus väiksem. Võimalus valida pensionivara rahaks tegemise aega ei tähenda, et II samba eesmärk kaoks täielikult. Reformitud II samba pensionifond sarnaneb täiendava kogumispensioni (III pensionisammas) kogumiseks mõeldud vabatahtliku pensionifondiga, mille eesmärgiks on samuti aidata kindlustada inimese vanaduspõlve.

VII

KoPS § 72⁴ kooskõla PS §-ga 31

(A)

106. President leiab, et KoPS § 72⁴ lg 1 esimeses lauses kindlustusvõtjatele antud õigus öelda juba sõlmitud kindlustuslepingud üles ja nõuda nende tagastusväärtuse väljamaksmist rahas riivab ebaproportsionaalselt kindlustusandjate ettevõtlusvabadust (PS § 31) koostöimes õiguskindluse põhimõttega.

107. Vaidlusalune KoPS § 72⁴ lg 1 esimene lause annab II pensionisambaga liitunud isikule, kes on jõudnud pensioniikka ja sõlminud kehtiva kogumispensionide seaduse alusel eluaegse või tähtajalise pensionilepingu (kindlustusvõtja), õiguse see leping üles öelda. Õigus kehtib sama sätte järgi enne 1. jaanuari 2021 sõlmitud kindlustuslepingute kohta. Kasutada saab seda õigust 31. märtsini 2021 (KoPS § 72⁴ lg 3). Leping lõpeb 31. augustil 2021 ja kindlustusandja peab maksuma pensionilepingus kokkulepitud tagastusväärtuse kindlustusvõtjale välja hiljemalt 30. septembril 2021 (KoPS § 72⁴ lg 4).

Kuna õigus kehtib enne 1. jaanuari 2021 sõlmitud pensionilepingute kohta, puudutab see üksnes inimesi, kes liitusid II pensionisambaga vabatahtlikult. Seda põhjusel, et seaduse alusel kohustusliku kogumispensioni süsteemiga liidetud ehk alates 1983. a-st sündinud inimesed ei ole jõudnud pensioniikka ega saanud pensionilepinguid sõlmida.

(B)

108. PS § 31 kohaselt on Eesti kodanikel õigus tegeleda ettevõtlusega ning koonduda tulundusühingutesse ja -liitudesse. Seadus võib sätestada selle õiguse kasutamise tingimused ja korra. Ettevõtlusvabaduse kaitsealasse kuulub tulu saamise eesmärgil toimuv tegevus (vt Riigikohtu üldkogu 1. juuli 2015. a otsus asjas nr 3-4-1-20-15, p 43).

Ettevõtlusvabadus kaitseb ühelt poolt avaliku võimu sekkumise eest sellesse tulu saamise eesmärgil toimuvasse tegevusse, teiselt poolt aga nõuab avalikult võimult ka ettevõtluseks sobiva õigusliku keskkonna loomist. Ettevõtlusvabadus kaitseb ka ettevõtja lepinguvabadust, sh usaldust ettevõtluse raames sõlmitud lepingute kehtimajäämise suhtes (*pacta sunt servanda* põhimõte). Ettevõtlusvabadus ei tähenda riigi kohustust tekitada ettevõtja pakutavatele kaupadele ja teenustele turul nõudlus.

109. Pensionikindlustuse kui ettevõtlusvaldkonna raamistiku on riik loonud kogumispensionide seadusega 2004. a-l ja selles tegutsemine on seadusega üksikasjalikult reguleeritud. Pensionikindlustusega tegelev kindlustusandja sõlmib tulu saamise eesmärgil pensionilepinguid (KoPS § 41).

Pensionilepingu sõlmimisel võetakse isikule kuuluvad kohustusliku pensionifondi osakud tagasi ja pensionikeskus teeb ühekordse väljamakse valitud kindlustusandjale (KoPS § 49 lg 10). Tagasi võetakse kõik osakud või osakud ulatuses, mille kindlustusvõtja on määranud (KoPS § 41 lg 3 esimene lause). Kindlustusandja kogub kindlustusmaksleid kohustusliku kogumispensioniga liitunud ja pensioniealiseks saanud inimestelt, kes on kohustusliku kogumispensioni väljamaksete saamiseks olnud seaduse alusel kohustatud sõlmima pensionilepingu või sõlminud selle vabatahtlikult. Pensionileping katab sissetuleku puudumise riski pikaajalise korral ja selle alusel tehakse üldjuhul väljamakseid inimese elu lõpuni. Kindlustusandja ettevõtlus seisneb lepingu alusel tasutud kindlustusmaksete investeerimises, lepingutega seotud tasude kogumises ja pensionimaksete tegemises kindlustusvõtjatele.

110. Pensionilepingu tingimused on ulatuslikult reguleeritud kogumispensionide seaduses (eelkõige 8. jao 2. jaotises). Muu hulgas on kehtivas seaduses sätestatud ka õigus leping üles öelda, kuid seda üksnes kindlustusandja vahetamiseks ja arvestades piiranguid (KoPS § 52²).

KoPS § 72⁴ lg 1 esimese lausega lisatakse uus alus pensionilepingu ülesütleamiseks võrreldes kehtiva seaduse ja selle alusel sõlmitud lepingutega.

111. Pensionilepingute tingimuste muutmine mõjutab ebasoodsalt kindlustusandjate ettevõtlust. Pensionilepingu ülesütlemise kehtiv kord on mõeldud tagama, et inimesed ei ütleks lepinguid üles nt oma tervise seisundi halvenemise tõttu ja et kindlustusandja vahetamistest tingitud muudatused kindlustusportfellides oleks oodatavat eluiga silmas pidades juhusliku mõjuga.

Vaidlusaluse sättega kehtestatakse kord, mis võimaldab lepingu tagastusväärtuse rahas välja võtta, loob aga riski, et lepingud ütlevad üles kindlustusvõtjad, kes oma terviseandmete põhjal leiavad oodatava eluea olevat lühema ja peavad perioodiliste pensionimaksete asemel kasulikumaks raha väljavõtmist. See omakorda tooks kaasa kindlustusportfellijärgse keskmise oodatava eluea pikenedamise ja kindlustusandja potentsiaalsete kulude kasvu. Lisaks kaotab kindlustusandja pensionilepingute võimaliku ülesütleamise tulemusena lepingu tagastusväärtuse väljamaksmisega võimaluse teenida tulu lepingu alusel tasutud kindlustusmaksete investeerimisest ja kindlustuslepingute haldamisest.

Kokkuvõttes riivab vaidlusalune säte üldkogu arvates kindlustusandjate ettevõtlusvabadust.

112. Sekkumine juba sõlmitud ja kindlustusandjate täidetavate pensionilepingute seadusest tulenevatesse tingimustesse tähendab ka seda, et ettevõtlusvabaduse riivega koostoides kahjustatakse kindlustusandjate õiguspärast ootust, et kehtiv kord jääb püsima.

(C)

113. Vaidlustatud seaduse seletuskirjas on seaduse üldise eesmärgina märgitud kohustusliku kogumispensioni vabatahtlikuks muutmist, isikute vabaduse suurendamist ja pensionilepingute ülesütlemise kontekstis ka kindlustusvõtjate jaoks pensionivaraga seotud õiguste laiendamist (KoPS muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, lk-d 1 ja 61). Üldkogu leidis eespool (vt otsuse p 76.2), et kohustusliku kogumispensioni reformi eesmärk on kehtestada II pensionisammas vabatahtliku kogumisskeemina, võimaldamaks inimestel ise otsustada kogutud raha paigutamise üle ja vähendada selle haldamisega pensionifondides seotud kulused ning kõrvaldada selle kaudu II pensionisamba praegused puudused.

KoPS §-ga 72⁴ antakse kindlustusvõtjatele õigus öelda pensionileping üles ja võtta pensionilepingu tagastusväärtes rahas välja. Kindlustusandjate ettevõtlusvabaduse riive eesmärgiks saab eelneva valguses pidada kindlustusvõtjate vabaduse suurendamist pensionivara kasutamise ja kasutamise üle otsustamisel, kõrvaldades PS § 32 mõttes omandina käsitatava II pensionisambasse kogutud ja kindlustusandjale kindlustusmakseteks üle antud vara kasutamise- ja kasutamispriirangud sarnaselt KoPS §-s 43¹ II pensionisamba kogumisfaasis olevate isikute enne vaidlustatud seaduse jõustumist omandatavalt varalt omandipiirangute kaotamisega. Selline eesmärk on legitiimne.

114. Üldkogu peab kindlustusandjate ettevõtlusvabadusse sekkumist koostoides õiguspärase ootuse riivamisega eelmises punktis esitatud eesmärkide saavutamiseks proportsionaalseks lahenduseks.

Seadusandja valitud meede kindlustusvõtjatele lepingute ülesütlemise õiguse andmise kohta on sobiv legitiimse eesmärgi saavutamiseks. Samuti on selle õiguse andmine eesmärgi täitmiseks vajalik ja mõõdukas.

115. Pensionikindlustuse kui ettevõtlusvormi on seadusandja õigusaktidega loonud riigi vanadusabi osutamiseks PS § 28 lg 2 mõistes. Selle abi liigid, ulatuse ning saamise tingimused ja korra sätestab PS § 28 lg 2 teise lause kohaselt seadus.

Seetõttu on seadusandjal ka võimalik oma eesmärgiseadet muutes pensionikindlustuse pakkumist kui ettevõtlusvormi ümber kujundada. Kuigi kindlustusandjad on õiguspärase ootuse põhimõttest lähtudes saanud loota sellele, et pensionilepingute regulatsioon koos lepingu ülesütlemise piirangutega jääb põhijoontes püsima ehk et seda juba sõlmitud lepingute suhtes ei muudeta, ei ole nende seadusega sätestatud tingimuste muutmine mõjuval põhjusel siiski välistatud. Otsus selle kohta, milliseid reforme teha ja milliseid ühiskonnagruppe nende reformidega eelistada, on seadusandja pädevuses (vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 19. detsembri 2017. a otsus asjas nr 5-17-13/10, p 39 jj).

116. KoPS §-ga 72⁴ ei kahjustata ettevõtlusvabadust liialt intensiivselt. Asja menetluses ei ole toodud konkreetset välja, et vaidlusalune säte mõjutaks oluliselt mõne kindlustusandja majandustegevust.

Vaidlusalune säte annab pensionilepingu ülesütlemise õiguse, mitte ei kohusta seda kasutama ega lõpeta vahetult neid lepinguid. Lepingu ülesütlemise võimaluse tegelik mõju kindlustusandjate majandustegevusele sõltub kindlustusvõtjate käitumisest. Riik ei sekku vahetult kindlustusandjate ettevõtluse raames sõlmitud lepingute kehtivusse (vrd Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 10. mai 2002. a otsus asjas nr 3-4-1-3-02, milles tunnistati ettevõtlusvabaduse rikkumise tõttu põhiseadusvastaseks ja kehtetuks seaduse säte, millega loeti teatud rendilepingud ennetähtaegselt lõpetatuks). Kui suur osa pensionilepinguid sõlminud inimestest otsustaks need üles öelda, ei ole praeguses menetluses usaldusväärset prognoosidega kinnitust leidnud.

117. Võimalus öelda pensionileping üles tagastusväärtesse väljamaksmise eesmärgil on ühekordne ja ajutine meede, mis on kehtestatud kohustuslikelt pensionilepingutelt vabatahtlikele üleminekuks. See kehtib lühikest aega: enne 1. jaanuari 2021 sõlmitud pensionilepinguid on vaidlusaluse sätte alusel võimalik üles öelda vaid kuni 31. märtsini 2021 (KoPS § 72⁴ lg 3). Pensionileping lõpeb ülesütlemise korral 2021. a 31. augustil ja väljamakse tuleb teha hiljemalt 2021. a 30. septembril (KoPS § 72⁴ lg 4). Pärast üleminekuperioodi lõppu lepingu tagastusväärtesse rahas välja võtta ei saa, kuid endiselt jääb võimalus leping üles öelda kindlustusandja vahetamiseks KoPS § 52² alusel.

118. Seadusega on ette nähtud mitmed lahendused, mis leevendavad pensionilepingute võimaliku ülesütlemisega kaasnevaid riske. Nendeks on lepingu ülesütlemise tasu, kindlustusandja võimalus lõpetada osa kasumi jaotamine kindlustusvõtjatele ja viimaks ka pensionilepingute täitmise üleandmine riigile.

Üldkogu leiab, et kindlustusandjate huvides antud õigused vähendavad oluliselt majanduslikku mõju kindlustusandjate ettevõtlusele, mis kaasneks lepingute ülesütlemise võimalusest põhjustatud riskide realiseerumisega. Võttes arvesse ettevõtlusvabaduse riive intensiivsust ja seda leevendama mõeldud meetmeid, on seadusandja üldkogu hinnangul arvestanud pensionilepingute ülesütlemise võimalusi avardades kohasel määral kindlustusandjate õiguspärase ootusega.

118.1. Pensionilepingu ülesütlemise eest tasu võtmise võimalus anti ülesütlemisõiguse sätestamisel kogumispensioni seaduse muudatustega, mis jõustusid 14. novembril 2008 (vt KoPS § 51 lg 1 p 7, § 52² lg 7). Pensionileping on üldjuhul kindlustusvõtja surmani kehtiv üleelamisriski kindlustav tähtajatu kindlustusleping. Kuna pensionilepinguid üldiselt praktikas üles öelda ei saa, oli tasu mõeldud kompenseerima ülesütlemisega kaasnevat riski, et rahavoog ei kata lepingute haldamisega seotud kulused, kui lepingute ülesütlemise tõttu jääb osa tasusid laekumata. Lepingu ülesütlemise tasu on samadel põhjustel kohaldatav ka vaidlusaluse sätte alusel pensionilepingu ülesütlemise puhul. Seda tasu ei tohi siiski nõuda määras, mis sisuliselt välistab pensionilepingu ülesütlemise (vt Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 19. detsembri 2018. a otsus asjas nr 2-17-284/42, p 45).

118.2. KoPS § 70 lg-s 4 on kindlustusandjale antud õigus lõpetada kasumi jaotamine kindlustusvõtjatele. See õigus on mõeldud katma riski, et pärast seda, kui lepingud on üles öelnud inimesed, kes peavad oma oodatavat eluiga lühemaks, on konkreetse kindlustusandja juures pensionilepinguid omavate isikute keskmine eluiga tõusnud ja oodatavad kulud pensionilepingute alusel maksete tasumisel suurenenud.

118.3. KoPS § 72⁴ lg-s 5 on kindlustusandjale antud õigus alates 2022. a 1. veebruarist loobuda pensionimaksete tegemisest enne 2021. a 1. jaanuari sõlmitud pensionilepingute alusel ja anda nende lepingute alusel pensionimaksete tegemine üle riigile.

Selline kindlustusandja huvides ette nähtud õigus on sätestatud reaktsioonina riskile, et kindlustusandja jääb seotuks tema jaoks kahjumlike pensionilepingute täitmise kohustusega, kui lepingud on üles öelnud inimesed, kes peavad oma oodatavat eluiga lühemaks, ja konkreetse kindlustusandja juures pensionilepinguid omavate isikute keskmine oodatav eluiga on oluliselt tõusnud. Tegemist on viimase abinõuga, et tagada ühelt poolt kindlustusettevõtjate kaitseks võimalus õiguspäraselt väljuda kahjumlikust tegevusharust, jätkamaks muude kindlustusoodete pakkumisega. Teisalt tagab see kindlustusvõtjatele võimaluse jätkata lepingute alusel pensionimaksete saamist.

119. Kokkuvõttes kaalub otsuse p-s 113 nimetatud eesmärkidel pensionilepingute ülesütlemise õiguse avardamine üles kindlustusandjate õiguse teenida tulu kindlustusvõtjate II pensionisambasse kogutud varast tasutud kindlustusmaksete investeerimise ja pensionilepingute haldamise teel. KoPS § 72⁴ ei kahjusta ebaoproportsionaalselt kindlustusandjate PS §-st 31 tulenevat ettevõtlusvabadust koostöimes õiguskindluse põhimõttega ja on selles osas põhiseadusega kooskõlas.

VIII

KoPS § 72⁴ kooskõla PS §-ga 32

(A)

120. President leiab, et KoPS § 72⁴, mis annab kindlustusvõtjale õiguse lõpetada sõlmitud pensionilepingu ning nõuda lepingu tagastusväärtuse väljamaksmist, riivab põhiseadusvastaselt nende kindlustusvõtjate, kes soovivad jätkata pensionilepingu alusel väljamaksete saamist, omandipõhiõigust (PS § 32) koostöimes õiguspärase ootuse põhimõttega.

121. Pensionileping on üks viis II pensionisambaga liitunud inimesele väljamaksete tegemiseks pensionieas (KoPS § 40 lg 2). Pensionileping on tähtajatu või tähtajaline kindlustusleping, mille alusel kindlustusandja kohustub tegema kindlustusvõtjale (osakuomanik) perioodilisi pensionimakseid kuni kindlustusvõtja surmani, kindlustusvõtja aga kohustub tasuma kindlustusmakse (KoPS § 41 lg 1 esimene lause).

Pensionileping on garanteeritud intressimääraga, mis ei tohi olla negatiivne (investeerimiskannab kindlustusandja) (KoPS § 45 lg 3¹). Võimalik on leppida kokku eritingimustes (KoPS § 46), sh on 2018. a-st seaduse järgi võimalik sõlmida investeerimiskannab pensionileping (KoPS § 46¹). Kindlustusandja on kehtiva õiguse järgi igal majandusaastal kohustatud jaotama kindlustusvõtjatele ja soodustatud isikutele kasumit, suurendades kõiki tulevasi pensionimakseid (KoPS § 45 lg 8). Selle meetme eesmärgiks on kompenseerida inflatsiooni mõju pensionivarale väljamakse faasis.

Pensionilepingust tuleneb kindlustusvõtjale seega varaline õigus, mis kuulub PS §-ga 32 tagatud omandipõhiõiguse kaitse alla.

(B)

122. Kehtiva õiguse järgi võib kindlustusvõtja öelda lepingu üles üksnes kindlustusandja vahetamiseks (KoPS § 52²). Ülesütlemisel ei maksta lepingu tagastusväärtust välja kindlustusvõtjale, vaid kantakse teisele kindlustusandjale, kellega kindlustusvõtja on sõlminud lepingu (KoPS § 52² lg 3).

KoPS § 72⁴ lg 1 esimene lause annab kindlustusvõtjatele täiendava õiguse öelda üles pensionilepingud, mis on sõlmitud enne 2021. a 1. jaanuari, ning nõuda lepingu tagastusväärtuse ühekordset väljamaksmist (vt lähemalt otsuse p 107).

123. KoPS § 72⁴ lg-st 1 tulenev õigus lõpetada pensionileping ja nõuda lepingu jääkväärtuse väljamaksmist loob kindlustusandja jaoks täiendava riski võrreldes kehtiva korraga. See võib avaldada aga ebasoodsat mõju ka nende kindlustusvõtjate varalistele õigustele, kes ei soovi pensionilepingut lõpetada, kuna tahaksid saada sõlmitud pensionilepingu alusel väljamakseid elu lõpuni.

124. Pensionilepingu sõlmimisel teeb kindlustusandja arvutused, millist makset ta saab konkreetsele isikule pakkuda kuni tema surmani. See sõltub ühest küljest kindlustusandja juba olemasolevatest lepingutest (kindlustusportfell), kuid ka prognoosist selle kohta, kui palju lepinguid tulevikus sõlmitakse, millised on neist laekuvad sissemaksed ning kui suurt tootlust suudab kindlustusandja sissemaksete investeerimisega saada.

125. Õigus pensionileping üles öelda tähendab kindlustusandja jaoks väljamaksete tegemist, mis võib avaldada negatiivset mõju kindlustusportfellile. Seda mõeldakse ka vaidlustatud seaduse eelnõu seletuskirjas: „Kuigi allesjäänud pensionilepingute portfelli keskmine oodatav eluiga võib lepingutest lahkumise tulemusel pikeneda, ei ole kindlustusandjatel võimalik kehtima jäänud lepingute hinda muuta (ehk pensioni suurust vähendada). Eelkõige võib lahkumine tuua kaasa portfelli keskmise oodatava eluea pikeneda, kui muutuvad meeste ja naiste osakaalud portfellis - naised jääb rohkem kui mehi. [---] Teada aga on, et naised elavad meestest keskmisest kauem“ (KoPS muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, lk-d 62 ja 63).

Seega võib lepingute ulatuslikuma ülesütlemise tõttu pikeneda keskmine oodatav eluiga, mida kindlustusandja peab katma. Tegemist on riskiga, millega kindlustusandja portfelli koostamisel ja investeerimiste tegemisel ei arvestanud. Seetõttu võib halveneda kindlustusandja majanduslik olukord ja tekkida likviidsusrisk või vähemasti pensioniväljamaksete teenuse kahjumlikkus, mis võib motiveerida kindlustusandjat teenuse

osutamisest loobuma. Pensionilepingu sõlmimise kohustuse kaotamisega ei kompenseeri mõju likviidsusele ka uued sõlmitavad pensionilepingud. Pikemas perspektiivis võib tagajärjeks olla see, et pensionilepingu teenust turul enam ei pakuta või pakutakse seda edaspidi kindlustusvõtjate jaoks ebasoodsamatel tingimustel.

126. Sarnaselt väljamaksetega KoPS § 43¹ lg 1 alusel on keeruline hinnata, kui paljud kindlustusvõtjatest KoPS § 72⁴ lg-s 1 sätestatud õigus kasutavad. Huvi leping üles öelda võib eelkõige olla inimestel, kelle tervis on halvenenud ja kes hindavad enda oodatavat eluiga keskmisest lühemaks ning loodavad seega saada lepingu tagastusväärtusena suurema tulu, kui nad enda hinnangul oma eluea jooksul pensionimaksetena võiksid saada.

127. Kindlustusvõtja varalisi õigusi mõjutab samuti see, et KoPS muutmise seadusega kaotatakse 2021. a 1. jaanuarist kindlustusandja kohustus jagada kasumit (KoPS § 70 lg 4) eesmärgiga pidurdada kindlustusandja kulude suurenemist. See rakendub ka nende pensionilepingute suhtes, mis on sõlmitud enne 2021. a 1. jaanuari.

Seejuures ei olnud kindlustusvõtjal pensionilepingut sõlmides võimalik ette näha, et selline kohustus võib kindlustusandjatel tulevikus kaduda, mida on mõõndud ka vaidlustatud seaduse eelnõu seletuskirjas (KoPS muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, lk 63). Kuigi see on kindlustusandja otsustada, kas edaspidi kasumit jagada või mitte, võib kasumi jagamisest (ja sellevõrra pensionimaksete suurendamisest) loobumine olla kindlustusandja ainus võimalus tagada võimekus teha väljamakseid (KoPS § 72⁴ alusel või lepingutekohaseid pensionimakseid).

128. KoPS §-ga 72⁴ kindlustusvõtjale antava õigusega on sisuliselt seotud ka kindlustusandjale antav õigus 2022. a 1. veebruarist loobuda pensionimaksete tegemisest enne 2021. a 1. jaanuari sõlmitud pensionilepingute alusel (KoPS § 72⁴ lg 5 esimene lause). See, kui lepingu ütleks üles kindlustusandja, rikuks nende kindlustusvõtjate õigusi, kes pensionilepingut üles öelda ei soovi ja hindavad seda, et saavad pensioni II sambast oma elu lõpuni. Seetõttu võtab sellisel juhul 2022. a 1. veebruarist pensionimaksete tasumise kohustuse üle riik (Sotsiaalkindlustusamet), kellele kindlustusandja kannab üle lepingute tagastusväärtused (KoPS § 72⁴ lg 5 teine lause, lg 7, lg 8, lg-d 13-15). Kindlustusvõtjal on võimalik otsustada, kas öelda kindlustusleping üles ja nõuda jääkväärtuse väljamaksmist (KoPS § 72⁴ lg 10) või saada edaspidi makseid riigilt (teoreetiliselt on võimalik ka leping üles öelda ja sõlmida uus leping kindlustusandjaga, kes jätkab pensionilepingute pakkumist). Samal ajal kui kasumi jaotamise kohustus kaotati, ei ole ette nähtud meetmeid, mis kompenseeriks inflatsiooni mõju kindlustusmaksetele, mida maksab Sotsiaalkindlustusamet.

129. Eelnevast järeldab üldkogu, et KoPS § 72⁴ riivab nende kindlustusvõtjate omandipõhiõigust, kes soovivad jätkata pensionilepingute alusel väljamaksete saamist. Ka oli pensionilepingu sõlminud isikutel tekkinud õiguspärane ootus, et seadusandja ei muuda juba kehtivatele lepingutele seadusest tulenevaid tingimusi tagantjärele ebasoodsamaks.

(C)

130. Üldkogu leidis eespool (vt otsuse p 76.2), et kohustusliku kogumispensionireformi eesmärk on kehtestada II pensionisambas vabatahtliku kogumisskeemina, võimaldamaks inimestel ise otsustada kogutud raha paigutamise üle ja vähendada selle haldamisega pensionifondides seotud kulusid ning kõrvaldada selle kaudu II pensionisamba praegused puudused.

131. Lisaks õigusele nõuda raha väljamaksmist kogumisfaasis (KoPS § 43¹), antakse inimesele ka väljamaksefaasis õigus otsustada, kas sõlmida pensionileping, leppida kokku fondipension või võtta raha välja (ühekordse väljamaksena). See tähendab, et kaotatakse kohustus sõlmida pensionileping või fondipension (kehtiva KoPS § 42 lg 3 ja § 43 lg 1; vaidlustatud seadusega tunnistatakse KoPS § 42 kehtetuks ja KoPS § 43 kehtestatakse uues sõnastuses), samuti kaotatakse nõue, et II samba pensioni tuleb maksta inimesele tema elu lõpuni (kaotatakse kohustus sõlmida eluaegne pensionileping, KoPS § 45 uue sõnastuse lg 3). Kindlustusandjal seevastu puudub edaspidi kohustus pensionilepingut sõlmida, sõltumata kogutud summa suuruselt.

132. Vaidlustatud seaduse eelnõu seletuskirjas märgitakse: „Arvestades, et eelnõu annab kõigile teistele II pensionisambaga liitunud inimestele õigusi juurde (õigus raha välja võtta, õigus valida, kuidas pensionieas oma raha kasutama hakata), ei oleks pensionilepingute kindlustusvõtjate teistsugune kohtlemine õigustatud.“ (KoPS muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, lk 61.)

Eeltoodust järeldub, et KoPS §-ga 72⁴ soovitakse enne vaidlustatud seaduse jõustumist pensionilepingu sõlminud inimesele anda võimalikult sarnased õigused otsustada oma pensionivara kasutamise üle väljamaksefaasis, nagu oleks neil olnud siis, kui nad oleks II sambast pensionile läinud pärast vaidlustatud seaduse jõustumist. Seega on eesmärgiks kohelda inimesi, kes on läinud enne vaidlustatud seaduse jõustumist II sambast pensionile, võrdselt nendega, kes lähevad II sambast pensionile pärast vaidlustatud seaduse jõustumist.

133. Üldkogu hinnangul on KoPS § 72⁴ eesmärgi saavutamiseks sobiv, samuti vajalik meede.

Sisuliselt tekib pensionilepingu KoPS § 72⁴ alusel üles öelnud inimesel vaidlustatud seaduse jõustumisel õigus nõuda kindlustusandjalt väljamakset, mis on sarnane KoPS §-s 43 sätestatud ühekordse väljamaksetega isikule, kellel on õigus saada kohustuslikku kogumispension. Kui pärast reformi on inimesel II sambast pensionile minnes õigus nõuda pensionifondi või pensioni investeerimiskontole kogunenud summa väljamaksmist KoPS § 43 lg 1 alusel, siis enne reformi pensionilepingu sõlminud inimesele teeb väljamakse kindlustusandja lepingu jääkväärtuse ulatuses.

Eelkõige saab meedet pidada eesmärgi saavutamiseks sobivaks nende inimeste puhul, kes sõlmisid pensionilepingu seetõttu, et neil ei olnud pensionile mineku hetkel kehtinud seaduse järgi õigust nõuda ühekordset väljamakset pensionifondist (oli kohustus sõlmida pensionileping või ei soovinud nad kasutada alternatiivina fondipensionit). Samas ei erista vaidlusalune säte, millisel alusel pensionilepingud, mida on õigus üles öelda, olid sõlmitud. Pole teada, kas ja kui palju tekib vaidlustatud sätte alusel õigus üles öelda ka pensionilepinguid, mis on sellise pensionivara

kasutamiseks, mille ühekordset väljamaksmist oleks isik võinud nõuda.

134. Üldkogu on seisukohal, et vaidlusalusest sättest kindlustusvõtja omandipõhiõigusele tekkiv ebasoodne mõju ei ole suur, kuigi sellele lisab praegusel juhul kaalu ka õiguspärane ootus.

134.1. Kindlustusandja ei saa muuta lepinguid ebasoodsamaks. Erandina võib inimene kaotada üksnes õiguse saada osa kindlustusandja jagatavast kasumist. Seda tasakaalustab aga kindlustusvõtja õigus leping lõpetada. 2009-2018 on kindlustusandjad jaotanud kasumit kokku ligikaudu 200 000 eurot ehk keskmiselt 20 000 eurot aastas (KoPS muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, lk 63).

134.2. Arvestades sõlmitud lepingute väikest mahtu ja lepingute ülesütleamise lühikest tähtaega, on ebatõenäoline, et mõni kindlustusandja satuks seetõttu likviidsusraskustesse.

134.3. Kindlustusandja või riik maksab ka kindlustusandja loobumisel teenuse osutamisest edaspidi pensionimakseid lepingus kokkulepitud summas.

134.4. Kuigi põhiseadusest ei tulene nõuet kohelda võrdselt II pensionisamba kogumisfaasis ja väljamaksefaasis olevaid isikuid, on seadusandja eesmärk tagada inimestele võrdsed võimalused pensionivara väljamakse faasis käsutada riive õigustamiseks piisavalt kaalukas.

IX

KoPS § 72⁴ kooskõla PS §-ga 12

(A)

135. President leiab, et KoPS §-ga 72⁴, mis annab kindlustusvõtjale õiguse lõpetada sõlmitud pensionilepingu ning nõuda lepingu tagastusväärtuse väljamaksmist, koheldakse ebavõrdselt II pensionisambaga liitunud ja mitteliitunud inimesi, kuna võimaldatakse II sambaga liitunutel võtta sotsiaalmaksu osa vabalt kasutusse.

136. Üldkogu hinnangul on vaidluse lahendamiseks kohane valida võrdluse lähtekohaks enne KoPS muutmise seaduse jõustumist sotsiaalmaksu vahendite arvel omandatud isikustatud pensionivara (varalisi õigusi) omav vanaduspensioniiikka jõudnud isik.

Selline võrdluse lähtekoht on valitud põhjusel, et vaidlusaluse sätte eesmärgiks oli võimaldada üles öelda enne vaidlustatud seaduse jõustumist sõlmitud pensionilepinguid ja vaidluse all on inimeste võrdne kohtlemine väljamaksete faasis ehk pärast vanaduspensioniiikka jõudmist. I pensionisambas omandab inimene sotsiaalmaksu arvel pensioniõigusi, millest isikustatud pensionivaraks saab lugeda riikliku pensionikindlustuse kindlustusosaku (vt otsuse p 97). II sambas omandab inimene esmalt pensionifondi osakuid, mis samuti omandatakse 2/3 osas sotsiaalmaksu vahendite arvel ning mis on samuti käsitatavad isikustatud pensionivarana. Kui inimene on sõlminud pensionieas pensionilepingu, on pensionifondi osakud arvestatud ümber teistlaadi pensionivaraks ehk pensionilepingu alusel tehtavateks väljamakseteks.

137. Eelmises punktis kirjeldatud lähtekohalt moodustuvad järgmised võrreldavad grupid:

(a) pensioniiikka jõudnud isikud, kes on enne vaidlustatud seaduse jõustumist omandanud sotsiaalmaksu vahendite arvel isikustatud pensionivara üksnes I pensionisambas (I võrdlusgrupp);

(b) pensioniiikka jõudnud isikud, kes on enne vaidlustatud seaduse jõustumist omandanud sotsiaalmaksu vahendite arvel isikustatud pensionivara nii I sambas kui ka II sambas ja sõlminud pensionilepingu (II võrdlusgrupp).

(B)

138. Seadus kohtleb võrdlusgruppe erinevalt. I gruppi kuuluvatele isikutele makstakse pensioni riikliku pensionikindlustuse vahenditest igakuiste väljamaksetena kuni surmani. Väljamakset indekseeritakse, et võtta arvesse palkade kasvu (sotsiaalmaksu kasvu) ja inflatsiooni (tarbijahinna indeksi kaudu) mõju pensioni väljamaksetele, kuid teisalt ei ole I samba pensioniõigused päritavad. II gruppi kuuluvatel isikutel tekib vaidlusaluse sätte alusel õigus nõuda II samba pensionivara väljamaksmist ühekordse väljamaksetena ning kasutada raha vabalt valitud eesmärkidel.

139. Üldkogu leidis eespool (vt otsuse p 113), et KoPS § 72⁴ järgse kindlustusandjate ettevõtlusvabaduse riive eesmärgiks saab pidada kindlustusvõtjate vabaduse suurendamist pensionivara kasutamise ja käsutamise üle otsustamisel, kõrvaldades PS § 32 mõttes omandina käsitatava II pensionisambasse kogutud ja kindlustusandjale kindlustusmaksiks üle antud vara kasutamise- ja käsutamispõhised piirangud. Seda tehakse sarnaselt KoPS §-s 43¹ II pensionisamba kogumisfaasis olevate isikute enne vaidlustatud seaduse jõustumist omandatavalt varalt omandipiirangute kaotamisega.

Kahe võrdlusgrupi ebavõrdse kohtlemise eesmärk on seejuures üldkogu arvates esmajoones soov vältida I võrdlusgrupile väljamaksete tegemise administreerimise keerukust ja hoida kokku riigi raha. Nii toovad Vabariigi Valitsus ja justiitsminister välja, et I grupi kohtlemine II grupiga võrdselt oleks administratiivselt keeruline ning tooks kaasa väljamaksete tegemise riigieelarvest (vt ka otsuse p 100).

140. Kaaludes ebavõrdse kohtlemise eesmärki ja tekitatud ebavõrdse olukorra raskust, leiab üldkogu, et ebavõrdseks kohtlemiseks on mõistlik ja asjakohane põhjus ning võrdsuspõhiõiguse riive on seega põhiseadusega kooskõlas.

140.1. Õigus nõuda pensionilepingu jääkväärtuse ühekordset väljamaksmist antakse eesmärgiga kohelda kohustusliku kogumispensionii

väljamaksete faasis võrdselt inimesi, kes on läinud II sambast pensionile enne või pärast vaidlustatud seaduse jõustumist. Seda põhjusel, et pärast reformi on inimesel II sambast pensionile minnes suuremad õigused pensionivara kasutada - õigus ise otsustada, kas valida ühekordne väljamakse (KoPS § 43), fondipension või sõlmida eluaegne või tähtajaline pensionileping.

140.2. Väljamaksete faasis (vanaduse kui kindlustatud riski realiseerumisel) kasutatavate meetmete eesmärgiks on tagada sissetulek võimalikult pikaks ajaks. Väljamaksete süsteem I ja II samba pensionivara puhul on juba kehtiva õiguse kohaselt erinev sõltuvalt II sambasse kogunenud vara hulgast. Kõige sarnasemad on I samba väljamaksed tähtajatute pensionilepingutega, kuna mõlemal juhul tagatakse väljamaksed kuni isiku surmani. Samuti ei ole kummalgi juhul võimalik varalisi õigusi pärida. Pensionilepingu sõlmimise võimalust ei kaotata edaspidi ära, vaid see jäetakse inimese valida.

140.3. Selleks, et anda sarnane pensionivara kasutamise õigus I samba pensionivara osas, tuleks teha väljamakseid riigieelarve pensionikindlustuse vahenditest. Samuti oleks administratiivselt keeruline kindlaks teha, millises osas oleks õiglane väljamakseid teha, kuna II samba pensionivara on 1/3 osas omandatud inimese makstud kogumispensioni makse arvel. Seetõttu saab vara kasutamiseks suurema vabaduse andmist koos vajadusega hoida kokku riigieelarve vahendeid pidada ebavõrdse kohtlemise mõistlikuks ja asjakohaseks põhjuseks.

X

Kokkuvõtlikud seisukohad ja taotluse lahendamine

141. Presidendi väitel on vaidlustatud seadus vastuolus põhiseadusega ja selle üle otsustamine kuulub põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve alla. Riigikohus on põhiseaduslikkuse järelevalve kohus (PS § 149 lg 3 teine lause). Riigikohtule põhiseadusega pandud ülesannet kaitsta põhiseadust ja põhiõigusi tuleb põhiseaduses sätestatud võimujaotust arvestades täita, vaatamata teravatele poliitilistele erimeelsustele.

142. Kokkuvõtvalt tegi üldkogu kindlaks, et vaidlustatud seadusega kaasnevad põhiõiguste riivid. Põhiseaduse rikkumist ei olnud aga abstraktse normikontrolli raames ning olemasolevate prognooside alusel võimalik piisava kindlusega järeldada ja reformi eesmärgid kaaluvad sellega kaasnevad kindlakstehtud riivid üles.

Seetõttu jätab üldkogu presidendi taotluse rahuldamata.

143. Üldkogu mõnab, et konkreetset juhul võib seaduse rakendamine siiski viia põhiseadusvastase olukorrani, kui seadusemuudatusega kaasnevad riskid realiseeruvad kellegi suhtes prognoositavast suuremas ulatuses. Selle kõrvaldamiseks on võimalik vajaduse korral kohtulahendi alusel algtada sama seaduse suhtes konkreetne normikontroll ja seal jõuda ka teistsuguse tulemuseni. Riigikohtu seisukoht käesolevas asjas ei välista samade normide põhiseaduslikkuse hindamist ka uue abstraktse normikontrolli menetluses (nt õiguskantsleri taotluse alusel) õigusliku või faktilise olustiku muutumise korral.

(allkirjastatud digitaalselt)

Konkureeriv arvamus 5-20-3/44

Konkureeriv arvamus 5-20-3/45

Eriarvamus 5-20-3/46