

Õiguslik arvamus

Kellele: Rahandusministeerium

Kellelt: Advokaadibüroo TGS Baltic: partner, vandeadvokaat Paul Varul, vandeadvokaat Triin Kaurov, vandeadvokaat Vitali Šipilov, advokaat Sille Rästas

Kuupäev: 25.11.2019, täiendatud 4.12.2019

Teema: Kohustusliku kogumispensioni reformi eelnõu analüüs põhiõiguste riivete seisukohalt

Konfidentsiaalne

Sisukord

1	SISSEJUHATUS	2
2	KOKKUVÕTE - Peamised kohustusliku kogumispensioni reformi eelnõuga kaasnevad põhiõiguste riived	2
3	ÕIGUSLIK ANALÜÜS	4
A.	Pensionisüsteem	4
3.1	Pensionikoguja õigus piisavale sissetulekule vanaduse korral	4
B.	Kohustusliku kogumispensioni kogujad	7
3.2	II sambas jääva isiku pensionivara väärtuse vähenemine	7
3.3	Lühemad tähtajad lahkumisavalduste esitamiseks 2020. aastal	13
3.4	Lühike tähtaeg pensionilepingu lõpetamiseks	13
3.5	10 aasta piirang maksepuhkuse võtmisel	14
3.6	10 aasta piirang raha väljavõtmisel	15
3.7	Raha osalise väljavõtmise keeld	16
3.8	Ebavõrdsus raha väljavõtmisel sõltuvalt kogunenud vahendite suuruselt	17
3.9	Õiguse kaotamine kindlustusseltsi kasumi jaotamisele	19
C.	II sambaga mitteliitunud isikud	20
3.10	Väljamaksed 4% sotsiaalmaksu eest omandatud osakute arvel	20
3.11	10 aasta piirang II sambaga liitumisel	23
D.	III sambaga liitunud isikud	24
3.12	Ebavõrdsus pensioniea osas	24
E.	Krediidasutused ja fondivalitsejad	25
3.13	Krediidasutuste ja fondivalitsejate halduskoormus ja <i>vacatio legis</i> 'e riive	25
3.14	Fondide haldamise raskendamine ja selle tulukuse langus	27
F.	KINDLUSTUSSELTSID	28
3.15	Pensionilepingu ülesütlemise võimalus	28
3.16	Enne 1.07.2020 sõlmitud pensionilepinguid puudutavate muudatuste jõustumine 1.03.2020	31
G.	PENSIONILEPINGU KINDLUSTUSVÕTJAD	31
3.17	Pensionilepingut jätkavate kindlustusvõtjate olukorra halvenemine	31
H.	TÖÖANDJAD	33
3.18	Tööandjate halduskoormuse suurenemine	33
I.	EUROOPA LIIDU INSTITUTSIOONIDE TÖÖTAJAD	34
3.19	EL institutsioonide töötajatega seotud muudatused	34
J.	EELNÕU FORMAALNE PÕHISEADUSPÄRASUS	35
3.20	Menetluslikud rikkumised	35

1 SISSEJUHATUS

- (1) Rahandusministeerium pöördus Advokaadibüroo TGS Baltic AS poole ning palus analüüsida kogumispensionide seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (kohustusliku kogumispensioni reform) eelnõud (edaspidi **eelnõu**) võimalike põhiõiguste riivete seisukohalt, tuua esile võimalikud põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamise riskid ning teha ettepanekud nende riskide maandamiseks.
- (2) Käesolev analüüs on tehtud eelnõu versiooni alusel, mille Vabariigi Valitsus esitas Riigikogule 14.11.2019. a . Eelnõu edasise menetluse käigus tehtud võimalikke muudatusi ei ole analüüsis arvesse võetud.
- (3) Ülevaatlikkuse huvides on analüüsis keskendunud nendele põhiõiguste riivetele, mille puhul esineb arvestatav põhiseadusvastasuse risk. Riivete juures oleme hinnanud ka sellise riski põhiseadusega vastuolu tuvastamise tõenäosust. Riiveid, mille põhiseadusvastasuse tõenäosus on äärmiselt väike, ei ole käsitletud.
- (4) Riived on järjestatud lähtuvalt isikust, kelle põhiõigusi riivatakse: II sambast väljuv isik (allpool ptk 3.1), kohustusliku kogumispensioni koguja (ptk 3.2-3.9), II sambaga mitteliitunud isik (ptk 3.10-3.11), III sambaga liitunud isik (ptk 3.12), krediidasutused ja fondivalitsejad (ptk 3.13 ja 3.14), kindlustusseltsid (ptk 3.15 ja 3.16), kindlustusvõtjad pensionilepingu alusel (ptk 3.17), tööandjad (ptk 3.18) ning EL institutsioonide töötajad (ptk 3.19). Lõpuks peatume põgusalt ka menetlusnõuete ehk formaalse põhiseaduspärasuse aspektil (ptk 3.20).

2 KOKKUVÕTE – PEAMISED KOHUSTUSLIKU KOGUMISPENSIONI REFORMI EELNÕUGA KAASNEVAD PÕHIÕIGUSTE RIIVED

Ptk	Eelnõu paragrahv	Riive sisu	Riive põhiseadusvastasuse tõenäosus
3.1	§ 1 p 70 ja 71 (KoPS § 43 ¹)	II sambast lahkumisel ei pruugi isikule olla tagatud piisav sissetulek vanaduse korral	Väike
3.2	§ 1 p 70 ja 71 (KoPS § 43 ¹)	II sambast lahkumise tulemusena väheneb sambas jäävate pensionikogujate fondiosakute väärtus. Omandipõhiõiguse, samuti võimalik ettevõtlusvabaduse ja õiguspärase ootuse riive	Väike/keskmine
3.3	§ 1 p 128 (KoPS § 72 ⁶)	2020. aastal kehtivad lahkumisavalduste esitamisel tavapärasest lühemad tähtajad. Võrdsuspõhiõiguse riive	Väga väike
3.4	§ 1 p 127 (KoPS § 72 ⁴)	16-päevane tähtaeg kindlustusvõtjale pensionilepingu ülesütlemiseks nn II voorus. Riivatakse põhiõigust korraldusele ja menetlusele	Väga väike
3.5	§ 1 p 43 (KoPS § 27 ²)	Maksepuhkust saab võtta minimaalselt 10 aastaks. Omandipõhiõiguse riive	Keskmine
3.6	§ 1 p 43 (KoPS § 27 ² lg 1)	II sambast lahkumisel ei saa sinna 10 aasta jooksul enam naasta. Omandipõhiõiguse riive	Keskmine

Ptk	Eelnõu paragrahv	Riive sisu	Riive põhiseadus- vastasuse tõenäosus
3.7	§ 1 p 70 ja 71 (KoPS § 43 ¹)	II sambast saab välja võtta vaid kogu kogutud raha. Omandipõhiõiguse ja võrdsuspõhiõiguse riive	Keskmine
3.8	§ 1 p 70 ja 71 (KoPS § 43 ¹)	Üle 10 000 euro kogunud isikute ebasoodsam kohtlemine II sambast raha väljavõtmisel. Omandipõhiõiguse ja võrdsuspõhiõiguse riive	Keskmine
3.9	§ 1 p 123 ja 71 (KoPS § 70 lg 4)	Kaotatakse kindlustusvõtja õigus kasumi jagamisele pensionilepingu alusel. Omandipõhiõiguse ja õiguspärase ootuse riive	Väike
3.10	§ 1 p 70 ja 71 (KoPS § 43 ¹)	II sambaga mitteliitunud inimesed jäävad ilma reformiga antud lisavalikutest, samuti ei saa nad võtta välja 4% sotsiaalmaksu. Omandipõhiõiguse riive koosmõjus õiguspärase ootusega, samuti võrdsuspõhiõiguse riive	Keskmine
3.11	§ 1 p 128 (KoPS § 72 ⁵)	II sambaga saab liituda minimaalselt 10 aastaks. Omandipõhiõiguse ja võrdsuspõhiõiguse riive	Väike/keskmine
3.12	§ 1 p 121 (KoPS § 63 lg 3)	II ja III samba pensioniea erinevus. Omandipõhiõiguse ja võrdsuspõhiõiguse riive	Väike
3.13	§ 1 p 2, § 2 jne	Krediitiasutustele ja fondivalitsejatele lisandub halduskoormus. Ettevõtlusvabaduse ja <i>vacatio legis</i> 'e riive	Väike/keskmine
3.14	Eelkõige § 1 p 70 ja 71 (KoPS § 43 ¹)	Raskeneb pensionifondide haldamine ja võib langeda fondide tulukus. Ettevõtlusvabaduse ja õiguspärase ootuse riive	Väike/keskmine
3.15	§ 1 p 127 (KoPS § 72 ⁴)	Kindlustusvõtja võimalus pensionilepingu lõpetamiseks. Kindlustusseltsi ettevõtlusvabaduse ja õiguspärase ootuse riive	Keskmine
3.16	§ 9 lg 2 p 3	Pensionilepingute muudatused kindlustusseltside jaoks jõustuvad juba 1.03.2020. <i>Vacatio legis</i> 'e riive	Väike
3.17	§ 1 p 127 (KoPS § 72 ⁴)	Pensionilepingute ülesütlemine tulemusena võib halveneda lepinguid jätkavate kindlustusvõtjate olukord. Omandipõhiõiguse, samuti võimalikult ka õiguspärase ootuse ja võrdsuspõhiõiguse riive	Keskmine
3.18	§ 1 p 43 (KoPS § 27 ¹), § 1 p 70 ja 71 (KoPS § 43 ¹), § 1 p 128 (KoPS § 72 ⁵)	Tööandja kontrollkohustuste suurenemine. Ettevõtlusvabaduse riive	Väga väike
3.19	§ 1 p 14 (KoPS § 10 ¹ kehtetuks tunnistamine)	Kaotatakse EL institutsioonide töötajate õigust teha sissemaid II sambasse. Omandipõhiõiguse riive ja õigus piisavale sissetulekule vanaduse korral	Väike

3 ÕIGUSLIK ANALÜÜS

A. PENSIONISÜSTEEM

3.1 PENSIONIKOGUJA ÕIGUS PIISAVALE SISSETULEKULE VANADUSE KORRAL

3.1.1 Riive

- (5) **II sambast lahkumisel ei pruugi vanaduspõlves olla tagatud piisav sissetulek.** Eelnõu § 1 punktiga 70 ja 71 lisatakse KoPS-i § 43¹ lg 1, mille järgi isikul, kellel ei ole veel õigust kohustuslikule kogumispensionile, on õigus nõuda kõigi osakute tagasivõtmist ja neile vastava summa väljamaksmist – ehk õigus võtta II sambast oma vara välja. Sisuliselt tähendab see, et alates eelnõu jõustumisest ei ole II sambas pensioni kogumine enam kohustuslik. Seetõttu tekib küsimus, kas isikul, kes otsustab II sambast lahkuda ja koguda pensioni vaid I sambas, tagab riik vanaduse korral piisava sissetuleku. Nimelt on seadusandja nentunud, et II samba põhieesmärgiks on just sissetuleku adekvaatsuse tagamine vanaduseas ja pikaealisuse riski katmine.¹
- (6) **Kogumispension on osa õigusest riigi abile vanaduse korral.** PS § 28 lg 2 järgi on Eesti kodanikul õigus riigi abile vanaduse korral. Seejuures kui nt puude korral lasub vastutus isiku toimetuleku kindlustamiseks eeskätt isikul endal, siis tema perekonnal ja alles siis riigil, siis vanaduse puhul on toimetuleku kindlustamise enda peale võtnud esmajärjekorras avalik võim.² Riik peab tagama äraelamiseks minimaalselt vajalike vahendite olemasolu ehk elatusmiinimumi (Riigikohtu 5.05.2014 otsus asjas nr 3-4-1-67-13, p 31). Ka eelnõu seletuskirjas on viidatud riigi kohustusele tagada elamisväärne vanaduspõlv (lk 74). Elatusmiinimumi tagatuse kontrollimisel saab tugineda muu hulgas Euroopa Sotsiaalharta (ESH) kontrolliorgani järeldustele (Riigikohtu 5.05.2014 otsus asjas nr 3-4-1-67-13, p 50). ESH art 23 järgi peab riik tagama vanuritele piisavad vahendid, mis võimaldavad neil jätkata inimväärset elu ning osaleda aktiivselt avalikus, sotsiaal- ja kultuurielus. ESH komitee praktika kokkuvõttes art 23 kohta³ on toodud, et see laieneb nii riiklikele kui ka kogumispensionitele, st ka II sambale, ning pensioni suurust tuleb võrrelda mediaansissetulekuga.
- (7) **Eesti eesmärgid pensioni suuruse osas.** Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeksi art 25, art 65 (1) ning XI osa juurde käiva tabeli järgi peab pension moodustama vähemalt 40% standardse hüvitisesaaja sissetulekust ehk tavalise meeslihttöölise netotöötasust. Sellist pensionimäära suudab tagada juba I sammas. Eesti on oma poliitika kujundamisel aga lähtunud kõrgemast eesmärgist – et keskmine netopension I ja II sambast kokku oleks ligi 40% keskmisest sotsiaalmaksuga maksustatud sissetulekust.⁴

¹ Seletuskiri kogumispensionide seaduse ja investeerimisfondide seaduse muutmise seaduse eelnõu (427 SE) juurde, lk 3. Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/4b95c59f-3f60-4488-9e41-389d6acbde22/Kogumispensionide%20seaduse%20ja%20investeerimisfondide%20seaduse%20muutmise%20seadus>.

² Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. § 28 komm. nr 22. Kättesaadav: <https://www.pohiseadus.ee/index.php?sid=1&ptid=33&p=28>.

³ Kättesaadav: <https://rm.coe.int/digest-2018-parts-i-ii-iii-iv-en/1680939f80>, lk 201.

⁴ Seletuskiri kogumispensionide seaduse ja investeerimisfondide seaduse muutmise seaduse eelnõu (427 SE) juurde, lk 10. Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/4b95c59f-3f60-4488-9e41-389d6acbde22/Kogumispensionide%20seaduse%20ja%20investeerimisfondide%20seaduse%20muutmise%20seadus>.

- (8) **Eesti võetud eesmärkide täitmine on küsitav.** Riigikontrolli arvates ei täida II samba ka praegusel juhul oma eesmärki säilitada või parandada tulevikus pensionäride elujärge.⁵ Eesmärkide täitmise küsitavust kinnitab ka see, et Sotsiaalministeeriumi andmetel on Eestis Euroopa kõrgeim vanemaealiste suhtelise vaesuse määr (2017. aastal 46,4%)⁶ ning OECD 2018. a uuringu järgi on Eesti elanikud enim (82%) mures majandusliku toimetuleku pärast vanaduspõlves.⁷ Ka Eesti Pank on oma analüüsis eelnõule⁸ osutanud, et OECD hinnangul on Eesti pensionisüsteemi üks peamisi murekohti pensionite madal tase ning tuleks vältida seda, et panused teise pensionisambasse vähenevad.
- (9) **Pensioni asendusmäära langus ja sellega seonduvad ohud.** Eelnõu seletuskirjas toodud mõjude hinnangu kohaselt juhul, kui inimene võtab raha II sambast välja ning seda ise ka ei investeeeri, väheneb tema pension keskmiselt umbes 10% võrra (lk 82). Seejuures langeb pension sõltumata sellest, kas isiku sissetulek on keskmisest suurem või väiksem. Sama kinnitab ka Eesti Panga analüüs, mille järgi oleks pensioni asendusmäär sellisel juhul üksnes I samba puhul ligi 39-40% ning I ja II samba puhul koos – ligi 44-45%.⁹ Pensioni asendusmäära languse tulemuseks on täiendav koormus peredele ning riigile – seda nii sotsiaalhoolekande süsteemidele kui ka surve näol I samba pensioni erakorraliseks tõstmiseks. Sellele on juhitud tähelepanu ka eelnõu seletuskirjas (lk 88). Eelnõu seletuskirjas on mööndud ka seda, et madalama sissetulekuga inimeste seisukohast võib olla täiesti ratsionaalne ja heaolu tõstev rahuldada selle säästu eest praeguseid pakilisi vajadusi, kuid tulevikuprognoside kohaselt Eesti inimeste oodatav eluiga kasvab, samal ajal tööealise elanikkonna hulk väheneb. Seega tõenäoliselt suureneb kõrge hooldusvajadusega inimeste arv ning kulud hooldusele ühiskonnas.¹⁰ Ka õiguskantsler on kogumispensioniga seonduval põhiseaduslikkuse kontrollil pidanud kaalukaks asjaolu, et kui anda inimesele võimalus kogutud raha kasutada, siis esineb oht, et pärast raha ärakulutamist hakkab ta nõudma vanaduspõlves abi oma perelt või riigilt. Õiguskantsler jõudis järeldusele, et kui kaaluda ühelt poolt inimese huvi tema kogutud raha kasutada ja teiselt poolt potentsiaalset ohtu, et inimene hakkab pärast raha ärakulutamist nõudma vanaduspõlves abi oma perelt või riigilt, siis viimane kaalub üles, st raha kulutamist ei tohi lubada.¹¹ Viimati nimetatud järeldus ei tähenda aga automaatselt seda, et käesoleval juhul oleks olukord tingimata põhiseadusvastane: õiguskantsler hindas omandiõiguse riive proportsionaalsust, käesoleval juhul on aga kõne all õigus riigi abile vanaduse korral, kus riigi otsustusõigus on oluliselt suurem ning põhiseaduslikkuse kontrolli ulatus seega leebem (vt allolevat punkti).
- (10) **Pensioni asendusmäära langus ei riku eelduslikult põhiõiguse tuuma.** PS § 28 lõikest 2 tulenevate põhiõiguste tagamisel on seadusandjal väga lai otsusevabadus, mis on piiratud vaid põhiõiguse tuumaga (Riigikohtu 10.11.2003 otsus asjas nr 3-3-1-65-03, p 14). Seega tuleb otsustada, kas II samba raha

⁵ Riigi pensionisüsteemi jätkusuutlikkus. Riigikontrolli 21.02.2014 aruanne Riigikogule, p 67. Kättesaadav: <https://www.riigikontroll.ee/DesktopModules/DigiDetail/FileDownloader.aspx?AuditId=2313&FileId=12963>.

⁶ Sotsiaalministeeriumi 6.11.2019 kiri Rahandusministeeriumile seoses eelnõuga, lk 1.

⁷ Main Findings from the 2018 OECD Risks that Matter Survey, lk 14. Kättesaadav: <https://www.oecd.org/els/soc/Risks-That-Matter-2018-Main-Findings.pdf>.

⁸ Eesti Pank. Pensionisüsteemi muudatuste mõjuanalüüs, lk 6. Kättesaadav: https://www.eestipank.ee/sites/eestipank.ee/files/files/Pressiteated/2019/pmm_2019_est.pdf.

⁹ Samas, lk 11.

¹⁰ Mittetulusühing Elu dementsusega 6.11.2019 arvamus eelnõu kohta, lk 1. Arvamus toodi välja mh, et Alzheimer Europe 2013. a uuringu (kättesaadav: [https://www.alzheimer-europe.org/Policy-in-Practice2/Country-comparisons/2013-The-prevalence-of-dementia-in-Europe/Estonia/\(language\)/eng-GB](https://www.alzheimer-europe.org/Policy-in-Practice2/Country-comparisons/2013-The-prevalence-of-dementia-in-Europe/Estonia/(language)/eng-GB)) andmetel elab Eestis ligikaudu 22 000 dementsusega inimest ning iga kahekümne aastaga dementsusega inimeste arv kahekordistub.

¹¹ Õiguskantsleri 2.05.2014 seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta (pensionilepingu kohustuslikkus), lk 3. Kättesaadav: https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_seisukoht_vastuolu_mittetuvastamise_koht_a_pensionilepingu_kohustuslikkus.pdf.

väljavõtmisega kaasneva pensioni asendusmäära langus võib rikkuda vanaduse korral abile põhiõiguse tuuma. Siinkohal tuleb võtta arvesse, et ühtegi riigile siduvat kohustust, sh asendusmäära suhtes, eelnõuga ei rikota, samuti hakkab Eesti eelduslikult ka I samba pensioniga täitma iseendale eesmärgiks seatud asendusmäära ligikaudu 40%. Tuleb arvestada ka sellega, et mida rohkem inimesi väljub II sambast, seda rohkem raha (II sambasse suunatava sotsiaalmaksu 4% näol) jääb riigile I samba pensioni erakorraliseks tõstmiseks. Ka eelnõu seletuskirja lk-l 127 on kinnitatud, et Vabariigi Valitsusel on kavas suunata II sambast väljumisega kaasnev täiendav tulu sotsiaalmaksust just I samba pensioni erakorralise tõusu katteks. See tähendab, et esineb tõenäosus, et II sambast lahkunud isikute pensioni asendusmäära langus kujuneb tegelikult väiksemaks. Ka tuleb võtta arvesse, et riik ei ole II pensionisammast kunagi kõigile kohustuslikuks teinud – st seadusandja on eeldanud, et piisav miinimumsissetulek vanaduse korral on tagatud ka I sambaga.

- (11) **Riive tõenäosus on väike.** Neil põhjustel leiame, et tõenäosus, et riik ei taga isikule, kes otsustab II sambast lahkuda ja koguda pensioni vaid I sambas, vanaduse korral piisavat sissetulekut, on väike. Järelikult on ka PS § 28 lõikest 2 tuleneva põhiõiguse riive risk madal.

3.1.2 Riive õigustatus/proportsionaalsus

- (12) **Riive õigustatuse analüüsi järele vajadus puudub.** PS § 28 lõikest 2 tuleneva põhiõiguse puhul on riive ja riive õigustatuse eristamine keeruline, kuna erinevalt enamikest teistest põhiõigustest ei toimu rangelt võttes kaalumist, vaid tuleb tuvastada, kas on rikutud põhiõiguse tuum. Käesoleval juhul see siinkirjutajate hinnangul nii ei ole, mistõttu puudub vajadus riive õigustatust eraldi analüüsida.

3.1.3 Riivet leevendavad meetmed

- (13) **Võimalikud leevendusmeetmed.** Kuigi oleme jõudnud järelduseni, et PS § 28 lõikest 2 tuleneb õigus riigi abile vanaduse korral ei ole rikutud, siis II sambast lahkumisega seotud negatiivse mõju leevendamiseks pensionile võiks kaaluda järgmisi meetmeid:
- võimalus võtta avaldus II sambast lahkumiseks teatud perioodi jooksul enne raha väljavõtmist tagasi, st „ümber mõelda“;
 - piirata raha väljavõtmise võimalust isiku enda panuse ehk 2% arvelt kogunenud rahaga (ehk 1/3), jättes sotsiaalmaksu 4% arvelt kogunenud raha (ehk 2/3) II sambasse (vt täpsemalt allpool ptk 3.10);
 - II samba nn vabatahtlikuks muutmisel peab olema tagatud realselt juurdepääs erinevatele alternatiivtoodetele (pensioni investeerimiskonto, fondipension, muud investeerimistooted). Selleks peab riik soodustama nende toodete loomist ja tutvustamist isikutele;
 - laiapõhjaline teavitamine, sh lisaks eelnõu seletuskirjas mainitud hoiatustele avalduste vormil isikute kohustuslik nõustamine II sambast lahkumise avalduse vastuvõtmisel veendumaks, et isik on teadlik sellega kaasnevatest riskidest, ja erinevate alternatiivide (pensioni investeerimiskonto, fondipension, muud investeerimistooted) tutvustamine. Tuleb märkida, et veel 2014. aastal algatasid Rahandusministeerium ja Sotsiaalministeerium nn ühtse pensionivaate arendamise projekti¹², kuid seda ei ole siiani ellu viidud;
 - tööandja pensioni rakendamine, nt III sambas maksusoodustuse kaudu. Selline meede on kirjas ka koalitsioonilepingus.

¹² Riigi pensionisüsteemi jätkusuutlikkus. Riigikontrolli 21.02.2014 aruanne Riigikogule, lk 38. Kättesaadav: <https://www.riigikontroll.ee/DesktopModules/DigiDetail/FileDownloader.aspx?AuditId=2313&FileId=12963>.

- (14) **Eelnõu seletuskirja on vaja täiendada.** Samuti soovitame selgemini lahti kirjutada kogumispensioni reformi eesmärk (vt täpsemalt allpool p 20 jj). Ka oleks eelnõu mõjude analüüsis vaja hinnata seda, kui palju lisaraha laekuks II sambast lahkumise tulemusena riigieelarvesse sotsiaalmaksu 4% näol, ning ka seda, kui suures ulatuses oleks selle arvelt eelduslikult võimalik tõsta I samba pensione.

B. KOHUSTUSLIKU KOGUMISPENSIONI KOGUJAD

3.2 II SAMBAS JÄÄVA ISIKU PENSIONIVARA VÄÄRTUSE VÄHENEMINE

3.2.1 Riive

- (15) **II sambast lahkumise korral muutub problemaatiliseks sambas jäävate isikute vara kaitse.** Eelnõu § 1 punktidega 70 ja 71 lisatav KoPS-i § 43¹ lg 1 võimaldab II sambast lahkumist, kuid selle tulemusena võib pensionifondide käekäik halveneda – suureneb volatiilsus ja väheneb likviidsus, mis võib tingida fondiosakute väärtuse languse. Näiteks juhul, kui väljumiskorralduste täitmiseks tuleb müüa madalama likviidsusega vara, erineks müügihind eelduslikult oluliselt õiglasest väärtusest. Sellele probleemile on korduvalt juhitud tähelepanu eelnõu kohta arvamuse avaldamisel:
- Eesti Pank on oma arvamuses leidnud, et eelnõus ei ole analüüsitud, kuidas tagada fondiinvestorite huve olukorras, kus teise samba pensionifondidest raha välja võtmisel tuleb mõnel fondil tõenäoliselt müüa ka vähem likviidseid varasid ja see võib vähendada nii fondist lahkuvate kui ka sinna jääda soovijate varade hinda. Samuti on Eesti Pank seisukohal, et tulevikus tehakse tõenäoliselt suhteliselt vähem mittelikviidseid investeeringuid ja seega on oodatav tootlikkus väiksem.¹³ Lisaks tõi Eesti Pank oma analüüsis esile, et II sambasse jäävad fondiosanikud võtaksid kanda Eesti (kinnisvara)riski, mida turu väiksuse tõttu pole võimalik hajutada.¹⁴
 - Eesti era- ja riskikapitali assotsiatsioon on sedastanud, et ebalikviidsemate varade puhul võib varade kiirest realiseerimisest tingitud allahindlus olla märkimisväärne (sh sõltuvalt osade investeeringute puhul lepingulistest suhetest 50% ja rohkem) ja mõnda liiki varade realiseerimine ei pruugi pikema perioodi vältel üldse võimalik olla. Isegi likviidsemate investeeringute müügi korral tekib pensionifondi väärtusele väärtupaberite ostu-müügihinna vahe tõttu kulu, mille kokkuvõttes kannavad osakuomanikud.¹⁵
 - Eelnõu seletuskirjas on samuti juhitud tähelepanu asjaolule, et II sambast lahkumine võib tuua kaasa fondivarade kiirmüügi, fondide haldustasude tõusu jne. Samuti on tõdetud, et vajadus võtta raha välja võib tõusetuda just majanduslanguse perioodil, mille puhul on fondi tootluse vähenemine veelgi suurem (seletuskirja lk 86).

¹³ Eesti Panga 7.11.2019 arvamus eelnõu kohta, lk 2.

¹⁴ Eesti Pank. Pensionisüsteemi muudatuste mõjuanalüüs, lk 22. Kättesaadav: https://www.eestipank.ee/sites/eestipank.ee/files/files/Pressiteated/2019/pmm_2019_est.pdf.

¹⁵ Realiseerimisrežiimil fondil ei ole samuti võimalik järgida tavapärasest investimisstrateegiat: sõltuvalt raha väljavoolu dünaamikast, tõuseb reeglina esmalt fondis vähem likviidsete varade osakaal, nende järk-järgulise allahindlusega realiseerimisel ja fondi strateegia muutumisel (likviidsemate väärtupaberite eelistus) aga lõpuks kahaneb. Sellise tsükli jooksul on peamiseks kannatanuks fondi jäänud või sealt teistest hiljem väljunud osakuomanikud. (s.t kui suur osa inimestest soovib oma II samba raha enne pensioniiga välja võtta, peavad fondid müüma varasid planeeritust madalama hinnaga ning seeläbi võivad saada kahju nii fondist lahkujad kui ka fondi jääjad. Kuna II sambas olemine on vabatahtlik, teevad fondid tulevikus tõenäoliselt vähem vähelikviidseid investeeringuid ja seega on fondide tootlikkus väiksem. – Vt Eesti era- ja riskikapitali assotsiatsiooni (EstVCA) 6.11.2019 ettepanekud eelnõu kohta, lk 1-2.

Eeltoodud probleemide tulemusena võib kõne alla tulla II sambasse jäävate pensionikogujate omandipõhiõiguse, ettevõtlusvabaduse ja õiguspärase ootuse riive.

- (16) **Tõenäoliselt on riivatud omandipõhiõigust.** Riigikohus on leidnud, et õigus pensionile kui rahaliselt hinnatav õigus kuulub PS §-st 32 tuleneva omandipõhiõiguse kaitsealasse (26.06.2014 otsus asjas nr 3-4-1-1-14, p 88). Õigus pensionile peaks hõlmama ka II sammast kui osa pensionisüsteemist, mida kinnitab ka II samba osakute päritavus (KoPS § 28). Samuti põhineb II samba pension osaliselt oma(eel)finantseerimisel: töötav inimene kogub enda pensioni ise, makstes oma sissetulekult 2% pensionifondi ja omandades sealäbi osakuid (KoPS § 9 ja § 19 lg 1). Siinkohal on aga küsitav, kas omandipõhiõigus ulatub nii kaugemale, et kaitsta ka pensionifondi vara likviidsust. Ühelt poolt ei ole tegu omandi valdamise, kasutamise ega käsutamise piiranguga ehk klassikaliste omandipõhiõiguse kaitsealastoodud juhtumitega. Samuti puudub siinkirjutajatele teadaolevalt kohtupraktika, mille järgi hõlmaks omandipõhiõiguse kaitseala ka vara likviidsust. Näiteks Euroopa Inimõiguste Kohus on leidnud, et kuigi Euroopa inimõiguste konventsioon tagab isikutele, kes on teinud sissetulekuid sotsiaalkindlustussüsteemi, hüvitise olemasolu, kuid ei taga hüvitise kindlat suurust (vt nt 12.10.2004 otsus asjas *Asmundsson v Island*, p 39). Lisaks on omandi väärtuse vähenemise kaitsele suunatud pigem PS § 32 lg 1 teine lause, mis näeb ette hüvitise sundvõõrandamise (nii vormilise kui ka sisulise ehk majandusliku sundvõõrandamise) eest. Teiselt poolt on aga selge, et II sambasse jäävate isikute vara ehk fondiosakute väärtus võib teiste isikute lahkumise, volatiilsuse ja likviidsusprobleemide tõttu väheneda. Seoses hüvitisega äriühingute aktsiate ülevõtmise eest on erialakirjanduses toodud, et hüvitise määramisel ehk aktsia õiglase väärtuse kajastamisel tuleb mh arvestada vähese likviidsusega ja potentsiaalselt saadava kasuga.¹⁶ Kuna kõnealust hüvitist makstakse olemuslikult aktsiate omandi kaotuse eest, siis võib järeldus vara likviidsuse tähtsusest olla üle kantav ka fondiosakutele. Arvestada tuleb sedagi, et II samba osakud on paljudele Eesti inimestele ainus investering ja finantsvara.¹⁷ Seetõttu tuleb omandiõiguse riivet pigem jaatada.
- (17) **Ettevõtlusvabaduse riivet eelduslikult ei esine.** PS §-st 31 tuleneva ettevõtlusvabaduse kaitseala on Riigikohus sõnastanud laialt - see on riivatud iga kord, kui ettevõtlusvabadust mõjutatakse avaliku võimu poolt ebasoodsalt (6.03.2002 otsus asjas nr 3-4-1-1-02; 16.12.2013 otsus asjas nr 3-4-1-27-13). Õiguskantsler on leidnud, et ettevõtlusvabadust riivatakse, kui seadusandja muudaks pärast investeringu tegemist sellele kehtivat regulatsiooni.¹⁸ Teiselt poolt on aga ettevõtlus tulu teenimisele suunatud tegevus ning õiguskantsler on kogumispensioni põhiseaduspärasust analüüsidest leidnud, et II samm on mõeldud säästmiseks, mitte aga kasumi teenimiseks.¹⁹ Ka II samba eesmärkidest (vt täpsemalt allpool p 21) nähtub, et kohustusliku kogumispensioni kogumise raskuspunkt on vanadusriski katmises, mitte tulu teenimises. Seega tuleb ettevõtlusvabaduse riivet pigem eitada.
- (18) **Õiguspärase ootuse riive pigem puudub.** PS §-st 10 tuleneva õiguspärase ootuse põhimõtte kohaselt peab igaühel olema võimalus kujundada oma elu mõistlikus ootuses, et õiguskorraga talle antud õigused ja pandud kohustused püsivad stabiilsetena ega muutu rabavalt isikule ebasoodsas suunas. (Riigikohtu

¹⁶ Tsviilkohtumenetluse seadustik III. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, 2018, lk 845.

¹⁷ Eesti Pank. Pensionisüsteemi muudatuste mõjuanalüüs, lk 14. Kättesaadav: https://www.eestipank.ee/sites/eestipank.ee/files/files/Pressiteated/2019/pmm_2019_est.pdf.

¹⁸ Õiguskantsleri 12.02.2016 arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-34-15, p 23. Kättesaadav: https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/õiguskantsleri_arvamus_ariseadustiku_vastavus_pohisea_dusele_3-4-1-34-15.pdf.

¹⁹ Õiguskantsleri 21.03.2017 seisukoht kogumispensioni põhiseaduspärasuse kohta, lk 1. Kättesaadav: https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Kogumispensioni%20p%C3%B5hiseadusp%C3%A4rasus.pdf.

2.12.2004 otsus asjas nr 3-4-1-20-04, p 13; 31.01.2012 otsus asjas nr 3-4-1-24-11, p 49). Õiguspärase ootuse riive on käesoleval juhul aga samuti küsitav. Esiteks ei ole seadusandja kohustusliku kogumispensioni süsteemi loomisel andnud lubadust, et see süsteem teatud tähtaja jooksul ei muutu. Ka õiguskantsler on osutanud, et pensionisüsteemi ei saa vaadelda lõpliku ja valmis olevana.²⁰ Teiseks ei saa pensionikogujatel pensionifondi vara likviidsuse ja väärtuse suhtes kindlaid ootusi olla juba sellepärast, et ka kehtiv regulatsioon (KoPS § 23 jj) lubab erinevate pensionifondide osakute vahetamist, st konkreetsest pensionifondist lahkumist. Seega tuleb järeldada, et pigem ei ole tegu ka õiguspärase ootuse riivega.

3.2.2 Riive õigustatus/proportsionaalsus

- (19) **Riive kaalukust on raske prognoosida.** Eespool on põhjendatud, et võimalus II sambast lahkuda võib riivata alles jäävate pensionikogujate omandipõhiõigust. Riigikohus on nt pidanud riivet väheintensiivseks siis, kui pension väheneb 3,6% võrra (3.12.2013 otsus asjas nr 3-4-1-32-13, p 62), ja kaalukaks siis, kui see väheneb 17% (26.06.2014 asjas nr 3-4-1-1-14, p 103). Riive kaalukust on äärmiselt raske prognoosida, kuna ei saa tõsikindlalt teada, kui palju mõjutab reformi tulemusena II sambast lahkumine fondivara likviidsust ja fondiosakute väärtust. Eelnõu seletuskirjas (lk 102) on toodud, et Finantsinspektsiooni poolt läbiviidud likviidsuse stressitestid näitasid, et kohustuslike pensionifondide likviidsuse tase on üldjuhul kas väga hea või hea, mistõttu mõõdukama väljumisstsenaariumi puhul pensionifondide korrapärane valitsemine ei ole tõenäoliselt häiritud. Teiselt poolt on nt SEB märkinud, et tema kogemuse järgi lõpetatakse lepinguid III sambas juba esimesel võimalusel, st otsus kogunemine lõpetada tehakse suhteliselt lihtsalt.²¹ Lisaks tuleb võtta arvesse, et pensionifondide varade mahu langusega kaasnevad tõenäoliselt II sambasse jäävate isikute jaoks tõenäoliselt suuremad fondivalitsemistasud (eelnõu seletuskirja lk 101-102). Kuna eelnõusse on lisatud KoPS § 72⁸, mille kohaselt analüüsitakse 2023. aastal reformi mõjusid, siis on ka eelnõu koostamisel mõõndud, et reformi mõjud on ebaselged. Ent reformi mõjude tagantjargi hindamisega ei saa reformiga kaasnevaid mõjusid ega isikute õiguste riiveid välistada ega tõenäoliselt ka leevendada.
- (20) **On kaheldav, kas reformil on olemas legitiimne eesmärk.** Omandiõiguse riive õigustatus võib olla küsitav sõltumata riive kaalukusest, seda juba legitiimse eesmärgi tasandil. Eelnõust algsest versioonist ei selgunud üheselt, milline on reformi, sh II sambast lahkumise võimaluse andmise peamine eesmärk. Eelnõu viimases versioonis on eelnõu eesmärk sõnastatud järgmiselt:

„Eelnõu eesmärk on muuta kohustuslik kogumispension vabatahtlikuks. Teise pensionisamba vabatahtlikuks muutmine suurendab inimeste vabadust ning 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.“

- **Eesmärk anda inimestele lisavõimalusi.** Eelnõus on viidatud paindlikkuse loomisele ja inimestele täiendavate võimaluste andmisele, kuid jääb ebaselgeks, kas see eesmärk on kogumispensioni süsteemi arenguga kokkusobiv. Nimelt ei olnud Rahandusministeeriumi 2014-2015 analüüsi,²² mille üheks eesmärgiks oli leida võimalusi II samba paindlikkuse suurendamiseks, järgi raha väljavõtmine II sambast paindlikkuse suurendamiseks pakutud meetmete seas. Kahe põhilise ettepanekuna, mis paindlikkust suurendavad, nägi Rahandusministeerium ette

²⁰ Samas, lk 1.

²¹ SEB Elu- ja Pensionikindlustuse 5.11.2019 arvamus eelnõu kohta, lk 1.

²² Rahandusministeerium. Kohustusliku kogumispensioni väljamaksete analüüs. Kättesaadav: https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/document_files/finants/ii_samba_valjamaksete_analuus.pdf.

investeeringisriskiga pensionilepingute sissetoomist ja tähtajaliste pensionilepingute sissetoomist alternatiiviks fondipensionile (lk 8). Seega on küsitav, kas II sambast lahkumise võimaluse andmine on valikuvõimaluste andmise eesmärgi saavutamiseks sobiv ja vajalik meede.

- Eesmärk suurendada fondide konkurentsi ja parandada tootlust. Samuti on küsitav, kas tegu on vajaliku meetmega fondivalitsejate konkurentsi ja seeläbi pensionifondide tootluse suurendamiseks. Nimelt saab seda eesmärki saavutada ka teiste meetmetega, näiteks on varasemalt langetatud fondihaldurite tasu suurust, samuti on võimalik anda fondivalitsejatele lisavõimalusi likviidsuse juhtimiseks (vt p ... allpool). Nimetatud meetmetega ei kaasne nii rohkelt isikute õiguste riiveid nagu eelnõuga kavandatud. Lisaks on selle eesmärgi legitiimsus kaheldav sellepärast, et eelnõu seletuskirja ptk-s 6.5.1 toodud mõjude analüüsist selgub, et reform võib fondivalitsejatele, sh fondide tootlusele mõjuda hoopis negatiivselt.

Sellises ebaselges olukorras tuleb lisaks vaadelda, kas muudatus on kooskõlas II samba üldiste eesmärkidega. Nii on Riigikohus sotsiaalsete põhiõiguste tagamisel mitu läbivalt rõhutanud vajadust tagada süsteemi jätkusuutlikkus (vt nt 14.03.2014 otsus asjas nr 3-4-1-7-13 ja 22.04.2014 otsus asjas nr 3-3-1-51-13).

(21) **II samba eesmärgid.** Kogumispensionide kehtestamisel 2002. aastal nägi seadusandja ette järgmised eesmärgid:²³

- individuaalse huvitatuse ja vastutuse suurendamine pensionisüsteemis;
- keskmise pensioni asendusmäära languse vältimine ja pensionide ostujõu kasv;
- pensionisüsteemi ohustavate riskide (demograafilised, poliitilised, majanduslikud riskid) hajutamine erinevate pensionisammaste abil;
- majanduskasvu ja finantsturgude arengu soodustamine;
- poliitilise surve ja sõltuvuse vähendamine pensionisüsteemi suhtes. Riigikontroll on sedastanud, et viimati nimetatud eesmärk tähendab seda, et tuleb vältida olukorda, kus poliitilistel põhjustel tehakse süsteemi jätkusuutlikkuse seisukohast kahjulikke otsuseid. Riigikontrolli arvates võiks pensionisüsteemi sõltumist päevapoliitikast vähendada automaatsete kohandusmehhanismide vähendamisega.²⁴

Riigikontroll ise on II samba peamiseks eesmärgiks pidanud leevendada demograafilist survet riiklikule pensionikindlustusele ja pakkuda inimestele vanaduspõlves täiendavat sissetulekut.²⁵ Ka on Riigikontroll pidanud tähtsaks, et pensionisüsteem motiveeriks inimesi jääma tööturule senisest kauem.²⁶

Rahandusministeerium on vastuseks Riigikontrolli ettepanekutele sedastanud, et I ja II samba regulatsiooni muutmisel tuleb tagada tasakaal kahe peamise eesmärgi – pensionide adekvaatsuse ja süsteemi finantsilise jätkusuutlikkuse vahel.²⁷ Arvestades, et Eesti elanike finantskirjaoskus ei ole kõrge,

²³ Seletuskirja kogumispensionide seaduse eelnõu (737 SE) juurde, lk 41. Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/download/b49a220f-c8d9-346c-b3c7-24deb301361f>.

²⁴ Nn automaatsed kohandusmehhanismid on vahendid hüvitiste kohandamiseks vastavalt muutustele kokkulepitud statistilistes näitajates. Riigi pensionisüsteemi jätkusuutlikkus. Riigikontrolli 21.02.2014 aruanne Riigikogule, lk 33-34 ja 18. Kättesaadav: <https://www.riigikontroll.ee/DesktopModules/DigiDetail/FileDownloader.aspx?AuditId=2313&FileId=12963>.

²⁵ Samas, lk 10.

²⁶ Samas, lk 4.

²⁷ Samas, lk 36.

siis mida keerulisem on II samba süsteem, seda ebasoodsamad võivad sellest tulenevad tagajärjed tavainimesele olla.

KoPS 2017. a muudatuste kehtestamisel on seadusandja pidanud II samba põhieesmärkideks sissetuleku adekvaatsuse tagamist vanaduseas ja pikaajalise riski katmist.²⁸

- (22) **II sambast lahkumise võimaluse andmine ei soodusta enamike II samba eesmärkide saavutamist.** Muu hulgas langeb selle tulemusena pensioni asendumäär (eesmärk (b), vt eespool p 9), väheneb II samba tähtsus ja seega riskide hajutamine eri sammaste vahel (eesmärk (c)), negatiivne mõju on ka majandusele ja finantsturgudele (eesmärk (d) – vt eespool p 9 ja allpool p 23). Riigikogu kantselei juures tegutsev Arenguseire Keskuse 2019. a aruandes „Tuleviku eakate rahaline heaolu“²⁹ on viidatud Melbourne Mercer uuringule „Global Pension Index 2018“³⁰, mille kohaselt iseloomustab maailma parimaid pensionisüsteeme tugev kogumispension, sh saavad riigid oma pensionisüsteemi parandada, limiteerides ligipääsu kogutud varale enne pensionit. Ka nende eesmärkidega on vaidlusalune meede vastuolus.
- (23) **II sambast raha väljavõtmine võib olla kahjulik Eesti majandusele.** Eesti Pank on toonud esile, et pensionifondide investeringud Eestisse moodustavad 17% koondportfelligist ning on viimastel aastatel jõudsalt kasvanud. Samas on Eestisse tehtud investeringud suures osas vahelikviidsed, st nendest väljumine võtab pikalt aega ning sellega võib kaasneda väärtuse kaotus. Eelnõus kavandatud muudatustega kaasneks Eesti panga hinnangul pensionifondide haldustasude tõus, samuti pikas perspektiivis tootluse vähenemine.³¹ Ka Finance Estonia on oma arvamuses eelnõu kohta osutanud, et pensionifondid on enamikes riikides peamiseks pikaajalise kapitali pakkujaks, mh teevad nad investeringuid omakapitali vormis, mida pangad ei paku. See aga eeldab, et fondivalitsejad saaksid ette ennustada klientide rahavoogusid – eelnõu seab selle aga ohtu.³² Seega kaasnevad II sambast raha väljavõtmisega eelduslikult negatiivsed tagajärjed nii finantsstabiilsusele kui ka Eesti majandusele tervikuna. Muu hulgas tähendab see, et Rahandusministeeriumi esile toodud kahest peamisest eesmärgist – pensionide adekvaatsus ja süsteemi finantsiline jätkusuutlikkus – ei pruugi reform soodustada kumbagi.
- (24) **Riive õigustatuse hindamise kriteeriumid ja ulatus.** Riive proportsionaalsuse hindamisel tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmärgi tähtsust (vt nt Riigikohtu 6.03.2002 otsus asjas nr 3-4-1-1-02, p 15). Proportsionaalsus eeldab abinõu sobivust, vajalikkust ja mõõdukust. Riigikohus on märkinud, et küsimus pensioni arvutamise alustest on osa sotsiaalpoliitikast, mistõttu tuleb arvestada seadusandja avara diskretsiooniõigusega (3.12.2013 otsus asjas nr 3-4-1-32-13, p 56). Sama on kogumispensionide põhiseaduspärasuse analüüsimisel tõdenud ka

²⁸ Seletuskiri kogumispensionide seaduse ja investeerimisfondide seaduse muutmise seaduse eelnõu (427 SE) juurde, lk 3. Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/4b95c59f-3f60-4488-9e41-389d6acbde22/Kogumispensionide%20seaduse%20ja%20investeerimisfondide%20seaduse%20muutmise%20seadus>.

²⁹ Kättesaadav: https://www.riigikogu.ee/wp-content/uploads/2019/02/Tuleviku-eakate-rahaline-heaolu.-Stsenaariumid-aastani-2050.-Uurimissuuna-kokkuv%C3%B5te_2019.pdf.

³⁰ Kättesaadav: <https://info.mercer.com/rs/521-DEV-513/images/MMGPI%202019%20Full%20Report.pdf>.

³¹ Eesti Pank. Pensionisüsteemi muudatuste mõjuanalüüs, lk 20-22. Kättesaadav: https://www.eestipank.ee/sites/eestipank.ee/files/files/Pressiteated/2019/pmm_2019_est.pdf.

³² Finance Estonia 6.11.2019 kiri Rahandusministeeriumile, lk 1-2.

õiguskantsler.³³ Seega ei ole põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses kontrolli ulatus range, sisuliselt toimub vaid meelevaldsuse kontroll.

- (25) **Omandi riive kaalukus.** Omandipõhiõiguse riive ulatust suurendab asjaolu, et fondivalitsejatel on võrdlemisi lühike tähtaeg ette valmistada II sambast lahkumiseks. Reformi alguses on fondivalitsejatel ettevalmistusteks antud 4 kuud (lahkumisavaldused tuleb KoPS § 72⁶ lg 1 järgi esitada hiljemalt 31.08.2020 ning esimesed väljamaksed tehakse 2021. a jaanuaris), 2021. aastal muutub see tähtaeg veelgi lühemaks, sisuliselt 1 kuu. Selle perioodi jooksul ei pruugi vähem likviidsete varade realiseerimine mõistliku hinnaga olla võimalik, eriti kuna fondivalitsejatel on keeruline teha tulevikuprognose ennustamiseks II sambast väljajate käitumist ja sellest lähtuvalt planeerida varade realiseerimist parima kasumiga. Ka eelnõu seletuskirjas on tõdetud, et mittelikviidsete varade, sh Eestisse investeeritud pensionifondide varade osas võib selline olukord olla problemaatiline. Probleem võib süveneda ka majanduskriisi ajal, mil II sambast lahkumine võib hoogsalt suureneada, nt kui isikud jäävad töötuks ja vajavad oma kohustuste täitmiseks kiiresti raha.
- (26) **Omandi riive kaalukust leevendavad IFS-i muudatused.** Tuleb tõdeda, et teatud määral vähendavad riive kaalukust eelnõu §-s 2 ette nähtud IFS muudatused, millega leevendatakse fondivalitsejatele seatud investeerimispiiranguid, sh lubatakse rohkem investeerida ühe isiku emiteeritud instrumentidesse ja leevendatakse teatud investeerimispiiranguid konservatiivsete pensionifondide jaoks. Need muudatused annavad fondivalitsejatele suurema vabaduse ning võivad vähendada riski, et II sambast lahkumise tulemusena väheneb fondivara likviidsus ja osakute väärtus.
- (27) **Riive võib olla põhiseadusega vastuolus.** Siiski leiame, et olukorras, kus muudatuse legitiimse eesmärgi olemasolu on kaheldav ning vaidlusalune meede ei ole kooskõlas enamiku II samba eesmärkidega ja võib pikas perspektiivis kahjustada avalikke huve, sh Eesti majanduse käekäiku, ei pruugi käesoleval juhul II samba jäävate pensionikogujate omandi riive olla õigustatud. See tähendab, et eelnõu § 1 p 70 ja 71, millega KoPS-i lisatakse § 43¹ lg 1, võib olla põhiseadusega vastuolus.

3.2.3 Riivet leevendavad meetmed

- (28) II sambasse jäävate isikute vara väärtuse langusega seotud omandi riive leevendamiseks võiks kaaluda järgmisi meetmeid:
- pensionifondide volatiilsust aitaksid vähendada raha väljavõtmine pikema perioodi jooksul kui 1 aasta. Nii oli koalitsioonilepingus kavandatud raha väljavõtmine 2 aasta jooksul;
 - samuti tuleks kaaluda pensionifondist lahkumise tasu kehtestamist. Nt oli Luminor eelnõu kohta arvamust avaldades seisukohal, et teise samba fondist väljumisel tuleb kehtestada väljumistasu, tagamaks fondi osakuomanike võrdset kohtlemine ja ennekõike seda, et fondist lahkujate poolt tingitud tehingud fondi varadega ei kahjustaks fondi jäävaid. Nimetatud väljumistasu makstaks otse fondile, mitte fondivalitsejale (ehk sellest saavad kasu fondi alles jäävad osakuomanikud ja mitte fondivalitseja) – maailmapraktikas tuntud kui "*dilution levy fee*"³⁴. Väljumistasu võib seada sõltuvusse nt isiku vanusest, st pensionieani jäänud ajast, või raha väljavõtmise etteteatamistähtajast;

³³ Õiguskantsleri 21.03.2017 seisukoht kogumispensioni põhiseaduspärasuse kohta. Kättesaadav: https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Kogumispensioni%20p%C3%B5hiseadusp%C3%A4rasus.pdf.

³⁴ Luminor Bank AS ettepanekud eelnõule, lk 2.

- samuti tuleks kaaluda fondivalitsejatele täiendavate meetmete võimaldamist likviidsuse juhtimiseks. Näiteks on LHV Varahaldus teinud ettepaneku anda fondivalitsejale õiguse võtta fondi arvel laenu senisest suuremas ulatuses kui praegu lubatud 10% ning ületada passiivselt investeerimispiiranguid 5 a jooksul eelnõu vastuvõtmisest.³⁵

Lisaks soovitame ka siin selgemini lahti kirjutada kogumispensioni reformi eesmärk.

3.3 LÜHEMAD TÄHTAJAD LAHKUMISAVALDUSTE ESITAMISEKS 2020. AASTAL

- (29) **2020. a tähtaeg on tavapärasest 3 kuu võrra lühem.** Eelnõu § 1 punktiga 128 kehtestatava KoPS § 72⁶ lg 1 järgi kehtib 2020. aastal raha II sambast väljavõtmise avalduste esitamiseks tavapärasest lühem tähtaeg – kui üldreegli kohaselt peaks 2021. a jaanuaris väljamakse saamiseks avalduse esitama 30.11.2020 (KoPS § 52⁵ lg 5), siis KoPS § 72⁶ lg 1 järgi tuleb vastav avaldus esitada juba 31.08.2020 ehk kolm kuud varem. Selline tavapärasest lühem tähtaeg võib riivata II sambas pensioni koguva isiku omandipõhiõigust koosmõjus PS §-st 12 tuleneva võrdsuspõhiõigusega.
- (30) **Riive on õigustatud.** Eelnõu seletuskirja järgi võimaldab selline lühem tähtaeg lahkumisavalduse esitamiseks võtta suure osa avalduse mõjusid arvesse 2021. a riigieelarve planeerimisel. Tegemist on iseenesest legitiimse eesmärgiga – Riigikohus on nentunud, et administratiivsed raskused ja mõju riigieelarvele võivad olla kaalukaks argumendiks ebavõrdse kohtlemise õigustamisel (9.03.2017 otsus asjas nr 3-3-1-66-16, p 31; 7.06.2011 otsus asjas nr 3-4-1-12-10, p 58). Samuti on Riigikohus möönnud, et erinevat kohtlemist võivad õigustada olulised muudatused süsteemis (20.12.2016 otsus asjas nr 3-3-1-44-16, p 28) – käesoleval juhul on kahtlemata tegu ulatusliku reformiga. Lisaks tuleb arvestada, et pikema tähtaja andmine tähendanuks fondivalitsejatele veelgi suuremaid raskusi reformiks ettevalmistamisel ja mõjuks negatiivselt pensionifondide vara likviidsusele (vt p 3.2 eespool). Need asjaolud kaaluvad isikute õiguste riive üles ning seega on lühem tähtaeg lahkumisavalduste esitamiseks 2020. aastal põhiseadusega kooskõlas.

3.4 LÜHIKE TÄHTAEG PENSIONILEPINGU LÕPETAMISEKS

- (31) **Pensionilepingu lõpetamise otsustamiseks nn II voorus on vaid 16 päeva.** Eelnõu § 1 punktiga 127 kehtestatava KoPS § 72⁴ lg 11 järgi peab kindlustusvõtja esitama avalduse pensionilepingu ülesütlemiseks n-ö II voorus 31.08.2020, samas kui sellisest võimalusest teavitab kindlustusandja teda alles 15.08.2020 (KoPS § 72⁴ lg 10). II voor toimub siis, kui kindlustusandja loobub kehtima jäänud pensionilepingute alusel pensionimaksete tegemisest KoPS § 72⁴ lg 6 alusel ja seda hakkab lg 7 järgi korraldama riik. Seega on kindlustusvõtjal otsustuse tegemiseks II voorus vaid 16 päeva, mis langevad ka suve- ehk puhkuste perioodile. Selline lühike tähtaeg võib riivata kindlustusvõtja omandipõhiõigust koosmõjus PS §-st 14 tuleneva põhiõigusega korraldusele ja menetlusele.
- (32) **Riive on proportsionaalne.** Sarnaselt eespool punktis 3.3 tooduga on see tähtaeg eelnõu seletuskirjas põhjendatud vajadusega planeerida 2021. a riigieelarvet, mis on iseenesest legitiimne eesmärk. Lisaks ei ole riive suure kaaluga, kuna kindlustusvõtjal lasub õigus esitada avaldus pensionilepingu ülesütlemiseks juba I voorus enne 1.07.2020 (KoPS § 72⁴ lg 1), st vaidlusalune võimalus on täiendav valikuvariant. Kuigi riive ulatuse hindamist raskendab asjaolu, et kindlustuslepingust tulenevate

³⁵ AS LHV Varahaldus arvamuse eelnõu kohta, ptk I.

kohustuste ülevõtmise kord riigi poolt ei ole selge (vastava määruse kavand ei ole veel koostatud), siis alust pidada riivet ebaproportsionaalseks ja põhiseadusega vastuolus olevaks ei ole.

- (33) **Riivet on võimalik leevendada.** Siiski on küsitav, miks peab kindlustusandja otsusest loobuda pensionimaksete tegemisest II voorus Finantsinspektsiooni teavitama hiljemalt 31.07.2020 (KoPS § 72⁴ lg 9), kuid kindlustusvõtjaid 15 päeva hiljem. Sellepärast soovitame riive leevendamiseks kehtestada Finantsinspektsiooni ja kindlustusvõtjate teavitamiseks ühtne tähtaeg 31.07.2020.

3.5 10 AASTA PIIRANG MAKSEPUHKUSE VÕTMISEL

3.5.1 Riive

- (34) **Maksepuhkust saab võtta minimaalselt 10 aastaks.** Eelnõu § 1 punktiga 43 kehtestatava KoPS § 27² lg 1 järgi tekib isikul, kes on esitanud avalduse II samba maksete mitte tasumiseks, uuesti õigus maksta makseid alles 10 aasta möödumisel makse tasumise lõppemisest. Teisisõnu saab maksepuhkust võtta mitte vähem kui 10 aastaks.
- (35) **Omandipõhiõiguse riive.** Õigus pensionile kui rahaliselt hinnatav õigus kuulub PS §-st 32 tuleneva omandipõhiõiguse kaitsealasse (Riigikohtu 26.06.2014 otsus asjas nr 3-4-1-1-14, p 88; vt ka eespool p 16). Eelnõu seletuskirja kohaselt on kogumispensioni reformi üks põhieesmärke anda isikutele rohkem valikuvõimalusi oma pensionivara, st omandi kasutamisel, sh peatada makseid II sambasse ehk võtta maksepuhkus. Seega kujutab maksepuhkuse minimaalne kestus 10 aastat pensionikoguja õigust oma pensionivara kasutada ja kasvatada (pensionieaks säästa) ning seeläbi omandipõhiõigust.

3.5.2 Riive õigustatus/proportsionaalsus

- (36) **Riive kaalukus.** 10 aasta piirang maksepuhkuse võtmisel võib kaasa tuua läbimõtlematute otsuste riski. Nii eelnõus kui ka Eesti Panga analüüsis on sisuliselt mõõndud, et Eesti elanike finantskirjaoskus ei ole kõrge, mis seda riski süvendab. Maksepuhkuse võtmine võib olla tingitud äkilisest vajadusest raha ühekordse väljamineku järele – nt lapse sünni, töö kaotamise, laenu tähtaja saabumise või haiguse korral. Seejärel võib isiku majanduslik olukord muuta oluliselt paremaks, kuid sellele vaatamata ei teki tal võimalust II samba maksetega jätkata varem kui 10 a jooksul. Samuti antakse eelnõuga lisavõimalus lisaks pensionifondi osakute omandamisele kasutada pensioni investeerimiskontot (KoPS § 2 lg 2 ja § 3¹). Investeerimiskonto tõhus kasutamine eeldab ajalist paindlikkust, mida vaidlusalune 10 aasta piirang oluliselt kitsendab – nt võib selle tõttu isikul kaduda võimalus teha investeringuid soodsas turuolukorras, 10 aastat võrdub aga ligikaudu terve majandustsükliga ning selle jooksul võib investeerimiskliima tundmatuseni muutuda.
- (37) **Legitiimset eesmärki on keeruline tuvastada.** Eelnõu seletuskirjas puudub sisuliselt põhjendus, mis on vaidlusaluse piirangu eesmärk. Seletuskirjas on vaid nenditud, et tegu on kaaluka otsusega ja see on vaja hoolikalt läbi mõelda. Samuti on seletuskirjas viidatud maksuoptimeerimise maandamisele, kuid see seondub pigem 10 aasta piiranguga raha väljavõtmisel, mitte maksepuhkuse võtmisel – maksepuhkuse võtmine iseenesest maksude optimeerimist ei võimalda, maksustatavalt tulult 2% isikule jätmist ei saa optimeerimiseks pidada. Lisaks, nagu põhjendatud eespool, on kogumispensioni süsteemi mõtteks suurendada inimeste arvu, kes II samba kaudu koguvad, ehk vähendada sellest loobumist – vaidlusalune muudatus töötab sellele eesmärgile selgelt vastu. Lõpuks ei ole millegagi põhjendatud, mille alusel on keeluperioodiks valitud just 10 aastat. Seetõttu on legitiimse eesmärgi olemasolu omandipõhiõiguse riivamiseks äärmiselt küsitav.

- (38) **Valitud meede ei pruugi olla proportsionaalne.** Riive õigustatuse puhul tuleb võtta arvesse, et 10 aasta piirang on jäik ega arvesta isiku vanusega, majandusliku olukorraga jne. Samuti võib eksisteerida muid alternatiive, nt teenustasu kehtestamine maksepuhkuselt naasmisel.
- (39) **Riive võib olla põhiseadusvastane.** Leiame, et olukorras, kus muudatuse legitiimse eesmärgi olemasolu on kaheldav ning vaidlusalune meede on jäik ja ei ole kooskõlas II samba eesmärkidega, ei pruugi 10-aastane keeluperiood pärast maksepuhkuse võtmist olla õigustatud. See tähendab, et eelnõu § 1 p 43, millega KoPS-i lisatakse § 27² lg 1, võib selles osas olla põhiseaduse §-st 32 tuleneva omandipõhiõigusega vastuolus.

3.5.3 Riivet leevendavad meetmed

- (40) 10 aasta piiranguga maksepuhkuse võtmisel seotud omandipõhiõiguse riive leevendamiseks tuleb kaaluda järgmisi meetmeid:
- maksepuhkuse võtmisel kohustuslik nõustamine veendumaks, et isik on teadlik sellega kaasnevatest riskidest;
 - pikem ajavahe sooviavalduse ja maksepuhkuse alguse vahel, mis aitab välistada vaid hetketujudest lähtuvaid ebaratsionaalseid otsuseid;
 - keeluperioodi paindlikumaks muutmine sõltuvalt nt isiku vanusest;
 - piirangu asemel teenustasude kehtestamine maksete taastamiseks pärast maksepuhkust.³⁶ Teenustasu suurust võib seada sõltuvusse maksepuhkuse senisest kestusest;
 - kaaluda tuleks ka eelnõu muutmist nii, et esimesel korral, mil inimene võtab maksepuhkust, keeluperiood ei rakenduks või oleks lühem kui 10 aastat;
 - erandid 10-aastasest perioodist nt isiku töötuks jäämise või lapse sünni puhuks.
- Samuti soovitame lahti kirjutada muudatuse eesmärk.

3.6 10 AASTA PIIRANG RAHA VÄLJAVÕTMISEL

3.6.1 Riive

- (41) **II sambast lahkumisel ei saa isik 10 a jooksul naasta.** Eelnõu § 1 punktiga 43 kehtestatava KoPS § 27² lg 1 järgi tekib isikul, kes on kasutanud §-s 43¹ nimetatud raha väljavõtmise õigust, kümne aasta möödumisel makse tasumise lõppemisest uuesti õigus maksta II samba makseid. Teisisõnu saab II sambast lahkumisel sinna naasta vaid 10 aasta pärast. Sarnaselt eespool punktis 35 kirjeldatuga piirab see pensionikoguja õigust oma pensionivara kasutada ja kasvatada (pensionieaks säästa) ning seeläbi omandipõhiõigust.

3.6.2 Riive õigustatus/proportsionaalsus

- (42) **Legitiimset eesmärki on keeruline tuvastada.** Sarnaselt eespool punktis 37 tooduga on alust kahelda selles, et piirangul on legitiimne eesmärk. Seletuskirjas on viidatud maksuoptimeerimise maandamisele, kuid maksude optimeerimine on iseenesest õiguspärane tegevus, lisaks on Riigikohtu praktika pinnalt vaieldav, kas ainuüksi nt kuritarvitamise oht ja nendega kaasnevad administratiivsed raskused saavad olla põhiõiguse piirangu õigustamiseks piisavad (9.03.2017 otsus asjas nr 3-3-1-66-16, p 31). Samuti on

³⁶ Vt ka TuÜ Tuleva 5.11.2019 arvamust eelnõu kohta, lk 2.

vaidlusalune meede vastuolus eesmärgiga motiveerida isikuid säästma II samba kaudu ning ka ülemäära jäik (vt eespool p 38).

- (43) **Riive võib olla põhiseadusvastane.** Leiame, et sellises olukorras ei pruugi 10-aastane keeluperiood pärast raha väljavõtmist olla õigustatud ning eelnõu § 1 p 43, millega KoPS-i lisatakse § 27² lg 1, võib ka selles osas samuti olla vastuolus põhiseaduse §-st 32 tuleneva omandipõhiõigusega. Arvestades siiski, et sellel riivel on eesmärk takistada maksude optimeerimist, hindame 10 aasta piirangu puhul raha II sambast väljavõtmisel põhiseadusvastasuse tõenäosust mõnevõrra madalamaks kui maksepuhkuse võtmisel.

3.6.3 Riivet leevendavad meetmed

- (44) Kuna 10-aastane keeluperiood II sambast raha väljavõtmisel sarnaneb sama keeluperioodiga maksepuhkuse võtmisel, siis saab kõnealuse piiranguga kaasneva riive leevendamiseks kasutada kõiki eespool punktis 3.5.3 toodud võimalusi.

3.7 RAHA OSALISE VÄLJAVÕTMISE KEELD

3.7.1 Riive

- (45) **II sambast saab lahkuda vaid kogu varaga.** Eelnõu § 1 punktidega 70 ja 71 kehtestatava KoPS § 43¹ järgi on isikul enne pensioniea saabumist õigus lahkuda II sambast üksnes kogu varaga, st vara osaline väljavõtmine ei ole lubatud.
- (46) **Omandipõhiõiguse riive.** Õigus pensionile on PS §-st 32 tuleneva omandipõhiõiguse kaitsealas. Keeld raha osaliselt välja võtta piirab pensionikoguja õigust oma pensionivara käsutada, seega on tegu omandipõhiõiguse riivega.
- (47) **Võrdsuspõhiõiguse võimalik riive.** Samuti võib keeld raha osaliselt välja võtta riivata PS §-st 12 tulenevat võrdsuspõhiõigust, kuna isikuid, kes ei ole veel jõudnud pensioniikka, koheldakse sellest aspektist erinevalt võrreldes pensioniikka jõudunud isikutega – viimastel on KoPS § 43 lg 1 järgi õigus võtta raha välja nii tervikuna kui ka osaliselt.

3.7.2 Riive õigustatus/proportsionaalsus

- (48) **Riive on olulise kaaluga.** Nagu ka eespool punktis 36 toodud puhul, suurendab riive kaalukust läbimõtlematute otsuste risk ning asjaolu, et regulatsioon on paindumatu ega arvesta konkreetse isiku eripäraga ja sellega, et tal võivad tekkida äkilised vajadused raha väljavõtmiseks, kuid mitte tervikuna. Arvestades, et II sambast väljumisel ei saa inimene sinna järgmised 10 aastat enam naasta, piiratakse seeläbi ka isiku võimalusi endale vanaduspõlveks säästa. Riive on seda kaalukam, mida suuremad on isiku säästud II sambas – sellisel juhul on tõenäoline, et rahasumma, mida isik vajab, ei ole proportsionaalne tema kogu II sambas asuva varaga. Teiselt poolt vähendab võrdsuspõhiõiguse riivet asjaolu, et raha väljavõtmine on isiku vaba valik.
- (49) **Legitiimse eesmärgi puudulikkus ning süsteemi ebajärjekindlus.** Nagu ka eespool käsitletud 10-aastaste keeluperioodide puhul, on äärmiselt küsitav, kas raha osalise väljavõtmise keelul on olemas legitiimne eesmärk. Eelnõu seletuskirjas on selle kohta märgitud üksnes, et II sambasse kantakse ka sotsiaalmaksu raha, mistõttu ei ole mõeldud, et sambast saaks raha pidevalt välja võtta (lk 36). Selline põhjendus ei ole aga kooskõlas reformi üldise loogikaga – kui võtta aluseks sotsiaalmaksu põhimõtteid, siis ei tohiks raha väljavõtmist üldse võimaldada (vt allpool ptk 3.10). Kõnealune piirang on vastuolus ka pensionireformi üldise eesmärgiga anda isikutele laiemat valikuvabadust. Raha väljavõtmise

võimaldamine vaid kogu ulatuses võimaldab küll hoida pensionisüsteemi lihtsamana ja seda kergemini administreerida, samas on pensioniikka jõudmise puhuks eelnõuga võimaldatud ka raha osaline väljavõtmine – st eelnõu koostajad ei ole osalises väljavõtmises näinud olulist probleemi. Raha väljavõtmise süsteem on seega kujundatud ebajärjekindlalt.

- (50) **Meede mõjutab negatiivselt kogumispensioni süsteemi eesmäärke ja avalikke huve.** Sarnaselt eespool punktis 3.5.2 tooduga räägib riive õigustatuse vastu asjaolu, et raha väljavõtmise mahu piirang on vastuolus kogumispensioni süsteemi üldise eesmärgiga motiveerida inimesi vanaduspõlve jaoks rohkem säästma. Lisaks avaldab vaidlusalune piirang negatiivset mõju fondivalitsejatele, fondiosakute omanikele ja ka finantsolukorrale – nagu põhjendatud eespool punktis 3.2, põhjustab kogu vara sunnitud väljavõtmine volatiilsust, mis kahjustab alles jäävate fondiinvestorite huve, raskendab pensionifondide haldamist ja pikaajalist investeerimist ning vähendab ka investeringuid Eesti majandusse.
- (51) **Riive võib olla põhiseadusvastane.** Arvestades riive kaalukust ja legitiimse eesmärgi ebaselgust, samuti negatiivset mõju kolmandate isikutele ja avalikele huvidele, hindame tõenäoliseks riive õigustamatust. Seega võib eelnõu § 1 punktiga punktidega 70 ja 71 kehtestatav KoPS § 43¹ osas, milles see lubab raha väljavõtmist üksnes tervikuna, mitte ositi, olla vastuolus omandipõhiõiguse koosmõjus võrdse kohtlemine põhimõttega.

3.7.3 Riivet leevendavad meetmed

- (52) Riive leevendamiseks võib kaaluda järgmisi meetmeid:
- lisaks eelnõu seletuskirjas mainitud hoiatustele avalduste vormil ka isikute kohustuslik nõustamine II sambast lahkumisel veendumaks, et isik on teadlik sellega kaasnevatest riskidest;
 - piirangu asemel teenustasude kehtestamine raha väljavõtmiseks;
 - kaaluda osalise väljavõtmise keelu osas erandite tegemist nt isiku töötuks jäämise või lapse sünni puhul. Seejuures võib ette näha teatud astmed, mille ulatuses saaks raha välja viia (nt 25%, 33%, 50% jne). Osalise väljavõtmise võimalust saab seada sõltuvusse ka nt isiku vanusest;
- Samuti on vaja lahti kirjutada eelnõu seletuskirjas muudatuse eesmärk, sh nt administratiivseid raskusi, mida raha osaline väljavõtmine võiks põhjustada.

3.8 EBAVÕRDSUS RAHA VÄLJAVÕTMISEL SÕLTUVALT KOGUNENUD VAHENDITE SUURUSEST

3.8.1 Riive

- (53) **Isikud, kellel on II sambasse kogunenud üle 10 000 euro, võivad olla halvemas olukorras.** Eelnõu § 1 punktidega 70 ja 71 kehtestatava KoPS § 43¹ lõigete 4 ja 5 järgi saab II sambas kogutud raha kuni 10 000 euro suuruses võtta välja ühes osas, kuid kui kogutud rahasumma on suurem, siis tehakse esimene osamakse 10 000 euro suuruses summas ning ülejäänud summa jaotatakse võrdselt järgmise kahe osamakse vahel. Kui pärast esimest osamakset ei ületa kõigi pensionifondi osakute ja pensioni investeerimiskontodele jäänud summa väärtus 200 eurot, makstakse kogu järelejäänud summa välja teise osamaksega. 2021. ja 2022. aastal tehakse osamaksed jaanuari, mai ja septembri kuu jooksul (KoPS § 70 lg 3). Seega möödub esimese ja teise osamakse vahel neli kuud, esimese ja kolmanda osamakse vahel aga koguni kaheksa kuud. Nimetatud perioodi jooksul võib pensionifondi osakute väärtus esimese väljamakse tõttu juba langeda, kuna pensionifondil võib tekkida likviidsusprobleeme. See võib asetada halvemas olukorda isikud, kes ei saa võtta kogu raha korraga, ehk neid, kellel on II sambasse kogunenud üle 10 000 euro.

- (54) **Omandipõhiõiguse ja võrdsuspõhiõiguse riive.** Kirjeldatud olukord riivab isikute, kelle vara väärtus II sambas on üle 10 000 euro, omandipõhiõigust, kuna nende vara ehk pensionifondide osakute väärtus langeb (vt põhjalikumalt selgitusi eespool punktis 16). Lisaks koheldakse nimetatud isikuid ebavõrdselt võrreldes nendega, kellel on II sambas kogunenud kuni 10 000 eurot ja kes saavad raha välja võtta ühe maksena, mistõttu hilisemad fondiosakute väärtuse kõikumised neid ei mõjuta.

3.8.2 Riive õigustatus/proportsionaalsus

- (55) **Väljamaksete tingimuste valik ei ole põhjendatud.** Eelnõu seletuskirjast ei selgu, miks on raha väljavõtmisel valitud just selline lahendus – 3 väljamakset, millest vaid esimese osas on kehtestatud konkreetne piirmäär. Seadusandjal lasub küll reformi läbiviimisel kaalutusõigus, kuid ta peab arvestama põhiõigustega ja võrdse kohtlemise põhimõttega ning esitama isikute eristamiseks asjakohased põhjused. Eelnõu seletuskirjas on toodud, et 2019. a suve lõpu seisuga on II sambasse keskmiselt kogutud 6000 eurot, mediaan on 4000 eurot. Seega jääb arusaamatuks, miks on esimese väljamakse piirmääraks valitud just 10 000 eurot, samuti miks ei ole teisele väljamaksele piirmäära seatud. Ka ei ole kuidagi põhjendatud, miks tehakse väljamakse kolmes osas, st ühe aasta jooksul – nagu öeldud, oli ka koalitsioonilepingus esmalt ette nähtud raha väljamaksmine kahe aasta jooksul. Kokkuvõtvalt jääb ebaselgeks, miks on eelnõus valitud just selline väljamaksete jagunemise kord, mistõttu on nii riive legitiimse eesmärgi esinemine kui ka meetme sobivus äärmiselt küsitav.
- (56) **Võrdsuspõhiõiguse riive on kaalukas ning riivete põhjendatus on küsitav.** Omandipõhiõiguse riive esinemine põhineb üksnes prognoosil, mistõttu riive kaalukust põhjendada ei saa. Seoses võrdsuspõhiõiguse riivega tuleb märkida, et isikute eristamine lähtuvalt sellest, kui palju raha on neil II sambas kogunenud, ei ole väljamaksete tegemisel asjakohane. Kogumispensioni süsteemi üheks eesmärgiks oli motiveerida inimesi säästma vanaduspõlve tarbeks, kuid vaidlusalune muudatus on selle eesmärgiga vastuolus – nimelt satuvad isikud, kes on omal ajal liitunud II sambaga vabatahtlikult ja kogunud sinna üle 10 000 euro, muudatuse tulemusena halvemasse olukorda. Samuti tuleb võrdse kohtlemise juures arvestada, et isikud on sunnitud II sambast lahkuma kogu oma varaga, st nad ei saa teha valikuid võtta välja nt vaid 10 000 eurot. Võrdset kohtlemist saaks paremini tagada siis, kui väljamaksed on proportsionaalsed või kõik kolm väljamakset oleks võrdse suurusega või esimese kahe osamakse summadele oleks kehtestatud ülempiir.
- (57) **Riive võib olla põhiseadusvastane.** Arvestades võrdsuspõhiõiguse riive kaalukust ning legitiimse eesmärgi ebaselgust ja eelnõus tehtud valikute põhjendamatus, hindame ka siin tõenäoliseks riive õigustamatust. Seega võivad eelnõu § 1 punktidega 70 ja 71 kehtestatav KoPS § 43¹ lõiked 4 ja 5, mis asetavad ebasoodsasse olukorda isikud, kellel on II sambasse kogunenud üle 10 000 euro, olla vastuolus omandipõhiõiguse koosmõjus võrdse kohtlemine põhimõttega.

3.8.3 Riivet leevendavad meetmed

- (58) Riive leevendamiseks võib kaaluda järgmisi meetmeid:
- raha väljavõtmine pikema perioodi jooksul kui 1 aasta, nt 2 aasta jooksul, nagu oli kavandatud ka koalitsioonilepingus;
 - esimese väljamakse seadmine sõltuvusse nt II sambasse kogunenud mediaansummast. See leevendaks põhiõiguste riivet, kuna esimese väljamakse tegemisega ei kaasneks pensionifondi vara väärtuse vähenemine niivõrd olulises osas, või
 - kõigi kolme väljamakse võrdsustamine kas summa või väljavõetavate vahendite protsendi osas (viimane on soovitatavam, kuna tagab, et kõik isikud võtavad raha võrdse arvu kordi), või

- esimesele kahele osamakse summale ülempiiri kehtestamine.

Igal juhul oleks eelnõu seletuskirjas vaja põhjendada, miks on raha väljavõtmise süsteem kujundatud just selliseks.

3.9 ÕIGUSE KAOTAMINE KINDLUSTUSSELTSI KASUMI JAOTAMISELE

3.9.1 Riive

- (59) **Pensionilepingu alusel ei pea enam kasumit jagama.** Eelnõu § 1 punktiga 123 kehtestatava KoPS § 70 lg 4 järgi puudub kindlustusandjal alates 1.01.2021 kohustus jaotada enne nimetatud kuupäeva sõlmitud pensionilepingute kindlustusvõtjatele ja soodustatud isikutele kasumit, mis on ette nähtud KoPS praeguses redaktsioonis (§ 45 lg 8).
- (60) **Omandipõhiõiguse riive.** Kasum, mille jaotamist kaotatakse, tuleneb pensionilepingutest (kehtiva KoPS § 45 lg 8), mille aluseks on omakorda pensionifondides kogunenud vara ehk pensionisaaja omand. Nagu põhjendatud eespool punktis 16, kuulub omandiõiguse kaitsealasse ka õigus teenida omandi kasutamisel tulu. Seega riivab kasumi jaotamisest ilmajätmine kindlustusvõtjate omandipõhiõigust.
- (61) **Õiguspärase ootuse riive.** Kasumi jaotamise kaotamine laieneb ka juba sõlmitud kindlustuslepingutele. Pensionileping kindlustusseltsiga on üldjuhul sõlmitud kuni kindlustusvõtja surmani (KoPS § 41 lg 1), muudel juhtudel on see aga rangelt tähtajaline (KoPS § 48¹ ja § 52³ lõiked 3 ja 4). Sellise ajaliselt piiratud lepingu sõlmimisel tekib kindlustusvõtjal tugev õiguspärane ootus sellele, et pensionilepingu tingimusi, sh õigus saada osa kasumi jaotamisest, ei muutu (vt Riigikohtu 26.06.2014 otsus asjas nr 3-4-1-1-14, p 95 ja 124). Õigus kasumi jaotamisele sai olla ka põhjuseks, miks isik tegi valiku just pensionilepingu, mitte fondipensioni kasuks. Kõnealune muudatus aga riivab sellist õiguspärast ootust. Kindlustuslepingu sõlmimisel ei olnud isikul võimalik ette näha, et lepingutingimused muutuvad olenemata tema tahtest.

3.9.2 Riive õigustatus/proportsionaalsus

- (62) **Muudatuse eesmärgid.** Eelnõu seletuskirjas on kindlustusseltsi kasumi jaotamisele õiguse kaotamine põhjendatud esiteks sellega, et reformi tulemusena muutub pensionileping vabatahtlikuks kindlustuseks, vabatahtliku kindlustuse juures aga kohustuslikku kasumi jaotamist ei ole (lk 38). Teiseks on seletuskirjas toodud, et kasumi jaotamise lõpetamine on vajalik selleks, et pisutki pidurdada kulusid, mis kaasnevad kindlustusandjal kindlustuslepingute ülesütlemise võimalusega (lk 59). Viimase eesmärgi kaalukust on raske hinnata, kuna eelnõu seletuskirjas puuduvad selgitused selle kohta, mis ulatuses saavad kindlustusandjad kasumi jaotamise kaotamisest võita.
- (63) **Muudatus järgib pensionilepingu regulatsiooni muutmise üldisi põhimõtteid.** Seoses eelnõus toodud argumendiga, et pensionileping muudetakse vabatahtlikuks kindlustuseks, võib ühelt poolt öelda, et pensionilepingud juba sõlminud isikute omandi ja õiguspärase ootuse seisukohalt ei ole see asjakohane. Teiselt poolt saab kindlustusvõtja eelnõu järgse KoPS § 72⁴ järgi kindlustuslepingu ka ise üles öelda – st juhul, kui ta ei ole lepinguga muutunud tingimustel (st ilma kasumi jaotamiseta) rahul, on tal olemas õigus leping lõpetada ja paigutada kogutud vara mujale. Eelnõust on üheselt näha, et vaidlusalune muudatus on kindlustuslepingu lõpetamise võimalusega lahutamatu seotud ning tegu on ühe osaga kindlustuslepingu regulatsiooni põhimõttelisest muutmisest. Seda kinnitab ka muudatuse teine eesmärk – leevendada reformi mõju kindlustusseltside jaoks.
- (64) **Muudatusega muutuvad küsitavaks kindlustusseltsidele pandud kohustused.** Oluline on siinkohal märkida, et kindlustusseltsi kasumi jaotamisele õiguse kehtestamisega on seotud täiendavad kohustused kindlustusseltsidele, mille jätkuva rakendamise õiguspärasus on küsitav. Näiteks sätestab

kindlustustegevuse seaduse (KindlITS) § 128 lg 1, et kindlustusandja, kes sõlmib pensionilepinguid, peab korraldama raamatupidamisarvestust nii, et oleks tagatud eraldi arvestus pensionilepingutele ja muudele elukindlustuslepingutele vastavate varade, kohustiste, tulude ja kulude ning pensionilepingute tulemi kohta. KindlITS seletuskirjas selgitati, et selline eraldi arvestuse pidamine on oluline tulenevalt kasumi jaotamise kohustusest.³⁷ Sama paragrahvi lg 2 kohustab kindlustusandjaid esitama raamatupidamise aastaaruande lisas pensionilepingute aruande. Seletuskirjas on leitud, et sellise kohustuse sätestamise eesmärgiks oli võimaldada nii kindlustusvõtjatel kui Finantsinspeksioonil jälgida pensionilepingute kasumi kujunemist. Seega tuleks süsteemselt üle vaadata kindlustustegevuse seadus, võlaõigusseadus ning nende alusel kehtestatud määrused, et tagada õigusselgus kindlustusandjate kohustuste osas.

- (65) **Riive on pigem põhiseadusega kooskõlas.** Järelikult on õiguspärase ootuse riive ühelt poolt kaalukas, teiselt poolt on riivet õigustatud pensionilepingu regulatsiooni põhjalike ümberkorralduste ja isikule lisavõimaluste andmisega. Seetõttu leiame, et eelnõu § 1 punktiga 123 kehtestatav KoPS § 70 lg 4, millega kaotatakse kindlustusvõtja õigus kasumi jaotamisele võib olla põhiseadusvastane, kuid suureks selle tõenäosust pidada ei saa.

3.9.3 Riivet leevendavad meetmed

- (66) Arvestades reformi ulatust ja eesmärki, siis ei ole põhjendatud kasumi jaotamise jätkamiseks erandite ettenägemine. Eesmärki arvestades ei ole põhjust nõuda ka kindlustusseltsidelt kasumi jaotamisega jätkamist teatud üleminekuperioodil. Samas tuleks vaadata üle kindlustustegevuse seaduse ja võlaõigusseaduse regulatsioon, et tagada õigusselgus kindlustusandjate kohustuste osas.

C. II SAMBAGA MITTELIITUNUD ISIKUD

3.10 VÄLJAMAKSED 4% SOTSIAALMAKSU EEST OMANDATUD OSAKUTE ARVEL

3.10.1 Riive

- (67) **II sambaga mitteliitunud inimesed jäävad ilma arvukatest lisavõimalusest, sh 4% sotsiaalmaksu väljavõtmisest.** Eelnõu § 1 punktidega 70 ja 71 kehtestatava KoPS § 43¹ järgi antakse II sambas osalevate inimestele õigus võtta kogutud vahendid välja enne vanaduspensioniea saabumist. Sellega kaasneb küsimus II sambaga mitteliitunute (enne 01.01.1983 sündinud isikutel oli õigus otsustada, kas nad soovivad II sambaga liituda, hiljem sündinutel valikuvõimalust ei olnud) õiguste riivist. Nimelt kui need isikud oleks valiku tegemisel II sambaga liitumise kohta teadnud, et tulevikus võimaldatakse II sambaga liitunutele erinevaid lisavõimalusi, mida eelnõu ette näeb, – maksepuhkuse võtmine, raha ennetähtaegne väljavõtmine, iseseisev investeerimine pensioni investeerimiskonto kaudu, võimalus saada pension 5 aastat enne pensioniiga jne – siis oleks nad saanud teha teise valiku ehk II sambaga liituda. Teisisõnu annab reform senistele liitujatele hulgaliselt valikuid ja soodustusi, millest mitteliitunud jäävad tagantjärele ilma. Samuti, kuna raha väljavõtmise õigus antakse kõigi kogunenud vahendite, sh ka 4% sotsiaalmaksu eest omandatud osakute osas, siis tekib isikute erinev kohtlemine selles, kas sotsiaalmaksu saab kasutada pensionieas või varem. Sisuliselt muudetakse tagantjärele osade isikute tasutud sotsiaalmaksu otstarvet. Eeltooduga kaasneb kaks riivet – omandipõhiõigusele koosmõjus õiguspärase ootusega ning võrdsuspõhiõigusele.

³⁷ Seletuskiri kindlustustegevuse seaduse eelnõu (8 SE) juurde, lk 108. Kättesaadav: <https://www.riigikoju.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/b7eecd11-8753-4ac5-9c00-68038c90d7a8/Kindlustustegevuse%20seadus>.

- (68) **Omandipõhiõiguse riive ja õiguspärase ootuse ulatuslik riive.** Esiteks võib olla rikutud II sambaga mitteliitunute omandipõhiõigus (kuna pensioniõigused on selle kaitsealas) koosmõjus õiguspärase ootusega. Raskuspunkt on siinjuures õiguspärase ootuse põhimõttel. Riigikohus on leidnud, et õiguspärase ootuse puhul on üheks kriteeriumiks regulatsiooni kehtivuse kestus: kui seadus on kehtinud ligi kakskümmend aastat, siis selle alusel võib isikul tekkida õiguspärane ootus regulatsiooni püsimiseks (26.06.2014 otsus asjas nr 3-4-1-1-14, p 92 ja 98) – see kriteerium on täidetud ka praegusel juhul, kuna II sammas on jõus olnud 2002. aastast, st üle 17 aasta. Riive on suurem nende isikute puhul, kes kõrgema ea tõttu ei saa nüüd enam pensionisüsteemi panustada, st oma pensioni suurust tõsta.
- (69) **Võrdsuspõhiõiguse riive.** II sambaga mitteliitunud isikute võrdsuspõhiõiguse riive seisneb selles, et nemad saavad tasutud sotsiaalmaksu arvelt pensioni (I sambast) vaid pensioniea saabudes, samas kui II sambaga liitunud isikud saavad vahepeal laekunud 4% sotsiaalmaksu arvelt kogunenud vahendid juba enne pensioniiga igal ajal välja võtta ja vabalt kasutada. II sambaga mitteliitunud isiku jaoks on halvemus nii ajaline – ta ei saa 4% sotsiaalmaksu arvelt kogutud raha kasutada enne vanaduspensioniga – kui ka sisuline – nagu nenditakse ka eelnõu seletuskirjas, on I samba tootlus võrreldes II sambaga väiksem, lisaks annab II sammas võrreldes I sambaga hulgaliselt lisavõimalusi kogutud vahendite kasutamiseks. Riive kaalukust suurendab asjaolu, et II sambaga liitunud isikud saavad võtta välja ka KoPS §-st 10 tuleneva nn täiendava sissemakse ehk 4%, mida riik maksab lisaks üldisele 4%-le kuni kolmeaastast last kasvatavale vanemale, vanema abikaasale, eestkostjale või hoolduspere vanemale.

3.10.2 Riive õigustatus/proportsionaalsus

- (70) **Legitiimse eesmärgi olemasolu on küsitav.** Sarnaselt eespool peatükis 3.2 käsitletuga on küsitav, kas muudatusel on olemas legitiimne eesmärk. Nii ei selgu eelnõust üheselt, milline on reformi ja eelkõige II sambast lahkumise võimaluse andmise peamine eesmärk. Samuti ei ole muudatus kooskõlas II samba üldiste eesmärkidega ning võib olla kahjulik finantssektorile.
- (71) **Muudatus ei ole kooskõlas sotsiaalmaksu ega sotsiaalkindlustussüsteemi põhimõtetega.** Riive õigustatuse hindamisel oluline, et 4% sotsiaalmaksu arvelt raha väljavõtmine on vastuolus sotsiaalmaksu eesmärgiga – SMS § 1 järgi on sotsiaalmaksu sihtotstarve üksnes pensionikindlustuseks ja riikliku ravikindlustuseks vajaliku tulu saamine. Seega on sotsiaalmaks sihtotstarbeline maks ning on oma olemuselt sarnane sundkindlustusega. Erialakirjanduses on koguni väidetud, et tulenevalt sotsiaalmaksu sihtotstarbelisusest puudub Riigikogul sotsiaalmaksu tulude jagamisel mänguruum.³⁸ Kavandatud muudatusega planeeritakse aga sotsiaalmaksu arvelt pensioni maksmiseks kogutud vahendid maksta välja tööeas inimestele. Seejuures tehakse seda ka n-ö tagasiulatavalt, st enne eelnõu jõustumist kogutud vahendite osas. See tähendab, et muudatus ei ole kooskõlas sotsiaalkindlustussüsteemi üldiste põhimõtetega. Teisisõnu ei ole sotsiaalmaksu sihtotstarbelisuse põhimõtet järgitud järjekindlalt.
- (72) **Tagantjärele muudetakse isiku tehtud valiku tagajärgi.** Võrdse kohtlemise põhimõtte riivet süvendab ka asjaolu, et valiku tegemise ajal II sambaga liitumise kohta ei olnud isikul valikuvõimaluste tagajärjed teada, st ta ei saanud teha teadlikku valikut. Teiselt poolt võib olla vaieldav, kas ka juhul, kui isik oleks reformiga kaasnevaid tagajärgi teadnud, oleks ta teinud teistsuguse valiku – arvestades Eesti elanike vähest finantsteadlikkust, ei saa valiku ratsionaalsuses olla kindel, ning kui inimesel oleks nt riigi ja II samba suhtes olnud põhimõtteline usaldamatus, siis ei oleks ta sellega tõenäoliselt liitunud ka teades kõiki reformiga kaasnevaid lisavõimalusi.
- (73) **Riiveid leevendavad asjaolud.** Õiguspärase ootuse riivet leevendab aga asjaolu, et II samba kehtestamisel ei näinud seadusandja otseselt ette, et regulatsioon on ette nähtud mingiks kindlaks

³⁸ L. Lehis. Maksuõigus. Tallinn: Juura, 2012, lk 254.

perioodiks, st II sambaga mitteliitunud isikutele ei antud lubadust, et regulatsioon kunagi ei muutu (vt Riigikohtu 9.03.2017 otsus asjas nr 3-3-1-66-16, p 16). Ka õiguskantsler on osutanud, et pensionisüsteemi ei saa vaadelda lõpliku ja valmis olevana.³⁹ Lisaks on Riigikohus viidanud, et riivet võib õigustada asjaolu, et muudatused on põhimõttelist laadi ja nende mõju hindamine on äärmiselt keerukas (9.03.2017 otsus asjas nr 3-3-1-66-16, p 22 ja 31) – nii on see ka käesoleval juhul. Ka tuleb arvestada, et väljamakstav raha tuleb mitte riigieelarvest, vaid pensionifondist – st tegu ei ole maksutulu jagamisega, see ei koorma täiendavalt sotsiaalsüsteemi ega kahjusta seeläbi avalikke huve. Nagu öeldud eespool, on sisuliselt tegu II sambaga liitunud isiku omandiga.

- (74) **Riive võib olla põhiseadusega vastuolus, eelkõige võrdsuspõhiõiguse osas.** Ülaltoodust tulenevalt oleme seisukohal, et põhiseaduslikkuse seisukohalt on problemaatilisem eelkõige I sambaga mitteliitunud võrdsuspõhiõiguse riive. Omandiõiguse ja õiguspärase ootuse riive ei ole niivõrd kaalukas, kuna isikud ei saanud loota kehtiva regulatsiooni püsimisele muutumatuna. Samal ajal võidakse võrdsuspõhiõigust kohaldada aktsessoorselt, st koosmõjus omandi ja õiguspärase ootuse riivega (vt nt Riigikohtu 9.12.2013 otsus asjas nr 3-4-1-2-13, p 114). Sellisel juhul võib põhiseadusvastasuse tuvastamine olla tõenäolisem. Igal juhul tuleb arvestada, et kuna legitiimse eesmärgi esinemine on äärmiselt problemaatiline, siis ei pruugi riive olla õigustatud sõltumata riive kaalukusest. Seetõttu leiame, et eelnõuga kaasnevad täiendavad võimalused II sambaga liitunud isikute jaoks, eesotsas raha väljavõtmine enne pensioniiga, võivad II sambaga mitteliitunud isikute omandipõhiõigust, õiguspärast ootust ja võrdsuspõhiõigust rikkuda ehk olla põhiseadusega vastuolus.

3.10.3 Riivet leevendavad meetmed

- (75) Riive leevendamiseks võiks kaaluda järgmisi meetmeid:

- riive oleks oluliselt leevendatud siis, kui II sambaga liitunud saaks lahkudes välja võtta vaid enda sisse makstud osa (2% ehk 1/3) ning ülejäänud 2/3 jääks pensionisüsteemi (I või II sambasse), nagu on pakkunud ka Sotsiaalministeerium⁴⁰;
- samuti leevendaks riivet see, kui anda võimalus võtta välja üksnes pärast eelnõu jõustumist sotsiaalmaksu 4% arvelt sisse makstud osa – siis ei oleks sotsiaalmaksu väljavõtmise osas muudatus tagasiulatuv;
- selleks, et tagada võrdne kohtlemine, võib kõne alla tulla ka I sambasse samal perioodil sisse makseid teinud isikutele õiguse andmine oma 4% sotsiaalmaksu väljamakse taotlemiseks. Selline muudatus kujutaks aga endast sotsiaalmaksu regulatsiooni olulist ümberkorraldamist (sh SMS §-s 1 toodud sotsiaalmaksu sihtotstarbe muutmist) ja võib tuua kaasa täiendavaid probleeme, mistõttu vajaks see eraldi analüüsi ning reformi käigus oleks seda keeruline teostada;
- riivet aitaks leevendada ka mis tahes võimaluste kitsendamise, mida eelnõu annab II sambaga liitunud inimestete, või neile täiendavate piirangute, nt lahkumistasude seadmine.

Samuti on vaja kirjutada eelnõu seletuskirjas lahti muudatuse eesmärk ning selgitada, miks on põhjendatud kõrvalekaldumine sotsiaalmaksu põhimõtetest.

³⁹ ³⁹ Õiguskantsleri 21.03.2017 seisukoht kogumispensioni põhiseaduspärasuse kohta, lk 1. Kättesaadav: https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Kogumispensioni%20p%C3%B5hiseadusp%C3%A4rasus.pdf.

⁴⁰ Sotsiaalministeeriumi 6.11.2019 arvamus eelnõu kohta, lk 2.

3.11 10 AASTA PIIRANG II SAMBAGA LIITUMISEL

3.11.1 Riive

- (76) **II sambaga saab liituda minimaalselt 10 aastaks.** Eelnõu § 1 punktiga 128 kehtestatava KoPS § 72⁵ lg 9 järgi tekib isikul, kes ei kasutanud oma õigust liituda II sambaga varem, kuid otsustab seda teha eelnõu jõustumisel, õigus makset mitte tasuda ja raha välja võtta alles 10 aasta möödumisel II sambaga liitumisest. Seega peab II sambaga liituja II sambas püsima vähemalt 10 aastat ning ei saa sellel ajal võtta maksepuhkust ega võtta kogutud raha välja.
- (77) **Omandipõhiõiguse riive ja ebavõrdne kohtlemine.** Sarnaselt eespool punktis 35 kirjeldatuga piirab 10 aasta piirang II sambaga liitumisel pensionikoguja õigust oma pensionivara kasutada ning seeläbi omandipõhiõigust. Lisaks koheldakse II sambaga liitujaid ebavõrdselt võrreldes II sambas pensioni juba koguvate inimestega, kellel lasub õigus võtta maksepuhkust ja võtta raha välja ilma 10-aastase keeluperioodita (seejuures on viimaste seas ka isikuid, kes ei ole eelnõu jõustumise ajaks veel II sambasse 10 aastat makseid teinud, st asuvad II sambaga liitujaga selles osas täpselt samasuguses olukorras).

3.11.2 Riive õigustatus/proportsionaalsus

- (78) **Võrdsuspõhiõiguse riive ei ole kaalukas.** Seoses võrdsuspõhiõiguse riivega on vaja hinnata, kas asjaolu, et vaidlusaluse sätte kohaldamisalas olevad isikud ei kasutanud varem oma õigust II sambaga liitumiseks, on 10-aastase keeluperioodi kehtestamisel asjakohane põhjus nende eristamiseks II sambaga liitunud isikutest. Siinkohal tuleb arvestada, et eelnõu annab isikutele täiendava võimaluse II sambaga liitumiseks ning seega kõnealune erinev kohtlemine on isiku eelneva valiku tulemus. Valikuvabaduse olemasolu vähendab võrdsuspõhiõiguse riive ulatust (Riigikohtu 3.12.2013 otsus asjas nr 3-4-1-32-13, p 69). Kuigi II sambaga liitumise otsustamise ajal ei olnud neil isikutel teada, et II sammast reformitakse ja isikutele võimaldatakse maksepuhkusi ja raha väljavõtmist, ei saanud neil isikutel tekkida ka õiguspärast ootust sellele, et II sammast üldse ei muudeta (vt ka allpool p 73). Seega ei saa võrdsuspõhiõiguse riivet pidada kaalukaks.
- (79) **Kahtlus legitiimse eesmärgi olemasolus ja selle kaalukuses.** Siiski on sarnaselt eespool punktis 37 tooduga alust kahelda selles, et piirangul on legitiimne eesmärk, kuna eelnõu seletuskirjas ei ole piirangut kuidagi põhjendatud. Samas saab siin erinevalt eeltoodust eesmärgiks pidada pensionikogumise stabiilsust ja fondivalitsete järete liitumiste ja lahkumiste eest, mis võivad negatiivselt mõjutada pensionifondi vara haldamist. Lisaks aitab kõnealune piirang kaasa kogumispensioni süsteemi eesmärgile soodustada II sambas püsimist. Ometi esineb ka siin läbimõtlematute otsuste risk ning regulatsioon on jäik ega arvesta isiku olukorra eripära, alternatiivsete võimalustega (II sambast lahkumise tasu) jne.
- (80) **Riive võib olla põhiseadusvastane.** Leiame, et sarnaselt peatükkides 3.5 ja 3.6 tuvastatuga ei pruugi ka 10 aasta piirang II sambaga liitumisel olla õigustatud. Seega võib eelnõu § 1 punktiga 128 kehtestatava KoPS § 72⁵ lg 9 olla vastuolus põhiseaduse §-st 32 tuleneva omandipõhiõigusega koosmõjus §-st 12 tuleneva võrdsuspõhiõigusega. Siiski, kuna kõnealune muudatus on paremini kooskõlas kogumispensioni süsteemi eesmärkidega, siis on siin vastuolu tuvastamise tõenäosus madalam kui 10-aastase piirangu puhul maksepuhkuse võtmiseks.

3.11.3 Riivet leevendavad meetmed

(81) Riive leevendamiseks võiks kaaluda järgmisi meetmeid:

- lisaks eelnõu seletuskirjas mainitud hoiatustele avalduste vormil viia sisse II sambaga liitumisel kohustuslik nõustamine veendumaks, et isik on teadlik 10-aastasest keeluperioodist;
 - keeluperioodi paindlikumaks muutmise sõltuvalt nt isiku vanusest;
 - piirangu asemel teenustasude kehtestamine raha väljavõtmiseks või maksepuhkusele minekuks. Teenustasu suurus võib sõltuda II sambas oldud ajast;
 - kaaluda 10-aastasest perioodist erandite tegemist nt isiku töötuks jäämise või lapse sünni puhuks.
- Samuti on vaja kirjutada eelnõu seletuskirjas lahti muudatuse eesmärk.

D. III SAMBAGA LIITUNUD ISIKUD

3.12 EBAVÕRDSUS PENSIONIEA OSAS

3.12.1 Riive

- (82) **Muudatus III samba pensioni maksmise alustamisel.** Eelnõu § 1 punktiga 121 kehtestatava KoPS § 63 lg 3 muudatuse järgi võib vabatahtliku kogumispensioni maksmist alustada, kui kindlustusvõtjal on jäänud vanaduspensioniiikka jõudmiseni viis aastat. Kehtiva õiguse kohaselt tekib vabatahtliku kogumispensioni maksmise õigus kindlustusvõtja 55-aastaseks saamisel. § 72⁷ lg 1 järgi rakendatakse muudatust kindlustusvõtja suhtes, kelle täiendava kogumispensioni kindlustusleping on sõlmitud või kes omandab vabatahtliku pensionifondi osakuid esmakordselt 1.01.2021 või hiljem, st üksnes edasiulatuvalt.
- (83) **Muudatus riivab omandipõhiõigust ja võrdsuspõhiõigust.** RPKS § 7 järgi võib vanaduspensioniiiga sõltuvalt isiku sünniaastast ja soost kõikuda vahemikus 58,5 kuni 65 aastat. Seega kaasneb vaidlusaluse muudatusega halvemus nende isikute jaoks, kelle vanaduspensioniiiga on üle 60 aasta, ehk kõigil isikutel, v.a enne 1948. aastat sündinud naistel. Nimetatud isikutele kaasneb muudatusega omandipõhiõiguse riive, kuna võimalus alustada vanaduspõlveks täiendavat säästmist maksusoodustusega tekib neil hiljem. Omandipõhiõigusega kaasneb ka võrdsuspõhiõiguse riive, kuna isikuid koheldakse erinevalt sõltuvalt sellest, kas nad sõlmivad täiendava kogumispensioni kindlustuslepingu 1.01.2021 või varem.

3.12.2 Riive õigustatus/proportsionaalsus

- (84) **Võrdsuspõhiõiguse riive ei ole kaalukas.** Erinev kohtlemine ei ole suure kaaluga, kuna III sambaga liitumine on isiku vaba valik (Riigikohtu 3.12.2013 otsus asjas nr 3-4-1-32-13, p 69). Lisaks saavad isikud halvemust vältida seeläbi, et sõlmivad täiendava kogumispensioni kindlustuslepingu pärast eelnõu vastuvõtmist, kuid enne 1.01.2021. Eelduslikult on tegu piisava ajavahemikuga.
- (85) **Muudatus on kooskõlas reformi üldise süsteemiga.** Muudatuse eesmärgiks on eelnõu seletuskirjas toodud vajadus ühtlustada II samba ja III samba regulatsiooni. Kuigi see, kas eelnõuga muudetava KoPS § 40 järgi II samba väljamaksete võimaldamine viis aastat enne pensioniiiga on põhjendatud, võib olla küsitav, nähtub eelnõust läbiv soov võrdsustada II ja III samba regulatsiooni, nt maksustamise osas. Seega on muudatus kooskõlas reformi üldise loogikaga ja uuendatud II samba olemusega ehk on järjekindel. Riigikohtu praktikast osutab asjaolu, et muudatus on kooskõlas põhimõttelist laadi muudatustega süsteemis, riive õigustatusele (.03.2017 otsus asjas nr 3-3-1-66-16, p 22).

- (86) **Riive on pigem põhiseadusega kooskõlas.** Kuna isikutel on võimalik riivet vältida ning muudatuse eesmärk on kooskõlas pensionireformi üldise süsteemiga, siis tuleb riivet pigem pidada proportsionaalseks. Seetõttu leiame, et tõenäosus, et eelnõu § 1 punktiga 121 kehtestatava KoPS § 63 lg 3 kaasnev ebavõrdsus III samba pensioniea osas on põhiseadusvastane, on väike.

3.12.3 Riivet leevendavad meetmed

- (87) Riive leevendamiseks võiks kaaluda muudatustest laiemat teavitamist, et anda võimalikele III sambaga liituda soovijatele võimalus liituda III sambaga enne 1.01.2021.

E. KREDIIDIASUTUSED JA FONDIVALITSEJAD

3.13 KREDIIDIASUTUSTE JA FONDIVALITSEJATE HALDUSKOORMUS JA *VACATIO LEGIS*'E RIIVE

3.13.1 Riive

- (88) **Krediidiasutustele ja fondivalitsejatele lisanduv halduskoormus riivab nende ettevõtlusvabadust.** Kuna eelnõuga antakse inimestele seoses II sambaga erinevaid lisavõimalusi, kaasneb sellega rida kohustusi krediidiasutustele ja fondivalitsejatele. Esmalt tekib eelnõu § 1 punktiga 2 kehtestatava KoPS § 3¹ järgi krediidiasutustel kohustus luua pensioni investeerimiskonto kasutamise võimalus. Samuti peavad fondivalitsejad võimaldama kõigi eelnõus toodud lisavõimaluste – maksepuhkuse võtmine, raha väljavõtmine, raha liigutamine pensionifondi ja investeerimiskonto vahel jne – praktilise rakendatavuse. Lisaks muudetakse eelnõu §-ga 2 IFS-i, tehes muudatusi pensifondide investeerimispiirangutes, mis nõuab nt fondi tingimuste ja prospekti muutmist, selle kooskõlastamist Finantsinspeksiooniga ja fondiosanike teavitamist. Eeltooduga riivatakse krediidiasutuste ja fondivalitsejate ettevõtlusvabadust (PS § 31).
- (89) **Eeltooduga kaasneb ka *vacatio legis*'e riive.** Eeltooduga kaasneb ka *vacatio legis*'e riive kuni jõustumiseni. PS §-st 10 tulenevast õiguskindluse põhimõttest tuleneb, et *vacatio legis* peab olema piisavalt pikk – olulisi muudatusi kaasa toov õigusakt tuleks vastu võtta võimalikult aegsasti enne jõustumist selleks, et anda adressaatidele piisavalt aega sellega tutvumiseks ja oma tegevuses ümberkorralduste tegemiseks (vt nt Riigikohtu 16.12.2013 otsus asjas nr 3-4-1-27-13, p 51). Kuigi põhiseadus peab üldreeglina aktsepteeritavaks üheksapäevast *vacatio legis*'t, võib adressaatide jaoks regulatsiooni ebasoodsamaks muutmisel või õigusharu tervikliku reformi korral olla vajalik näha ette pikem *vacatio legis* (Riigikohtu 16.03.2010 otsus asjas nr 3-4-1-8-09, p 83; 2.12.2004 otsus asjas nr 3-4-1-20-04, p 27). *Vacatio legis* algab üksnes seaduse vastuvõtmisel ja avaldamisel, eelnõu avalikustamise aeg ei oma tähtsust (Riigikohtu 12.10.2016 otsus asjas nr 3-1-1-665-16, p 18) – seda põhjusel, et seaduse vastuvõtmisele eelneb poliitiline debatt, mille tulemus ei pruugi olla prognoositav (Riigikohtu 27.05.2010 otsus asjas nr 3-3-1-16-10, p 20). Käesoleval juhul jõustuvad krediidiasutuste ja fondivalitsejate jaoks muudatused 1.07.2020, v.a pension investeerimiskonto loomise kohustus, mis jõustub 1.01.2021, st sõltuvalt eelnõu vastuvõtmise ajast jääb *vacatio legis*'e pikkuseks 5 või 11 kuud.

3.13.2 Riive õigustatus/proportsionaalsus

- (90) **Ettevõtlusvabaduse riive kaalukus.** Eelnõu seletuskirjas on mööndud, et fondivalitsejad peavad tegema investeringuid oma IT-süsteemidesse, sh suhtlusesse Pensionikeskusega, ja personali. See hõlmab uute avalduste vormide väljatöötamist, lepingute ülevaatamist ja muutmist, IT lahenduste loomist, sh Pensionikeskuse infosüsteemidega ühildamist, ning töötajate koolitamist, et klienditeenindajad ja -haldurid oleksid võimelised kliente nõustama, sest sageli on just fondivalitseja esindaja keskmise inimese

jaoks esmane ja ainus kontakt, kust saada ülevaadet pensionireformi muudatustest ja mõjudest. Näiteks on fondivalitsejad viidanud, et neile on oluline, et registripidaja esitaks vähemalt 6 kuud enne .xml failid, et saaks teha uut liiki avalduste vastuvõtmiseks vajalikud IT-arendused.⁴¹ Ka investeerimiskonto teenus nõuab täiendavaid investeeringuid ja arendusi. Eelduslikult on investeeringute ulatus märkimisväärne, nt Sotsiaalkindlustusameti jaoks kaasnevad eelnõu vastuvõtmisega investeeringud ligi 3 miljoni euro ulatuses (eelnoõ seletuskirja lk 110). Arenduste tegemisega, sh Pensionikeskusega ühilduvuse tagamisega, saavad turuosalisel alustada alles pärast eelnõu heakskiitmist, sest fondivalitsejatel ja kindlustusandjatel pole kindlust, milliseks eelnõu kujuneb. Arenduste elluviimise lühikene tähtaeg võib suurendada tehtavate investeeringute eelarvet veelgi. Ümberkorralduste tõsidust on mõõndud ka eelnõu seletuskirjas, kus on IFS-i muudatuste varasema jõustumisaja põhjendamisel osutatud arvukatele kohustustele, mis kaasnevad fondivalitsejatele (lk 83). Seega ei ole ettevõtlusvabaduse riive väikese kaaluga.

- (91) **Vacatio legis'e riive kaalukus.** Riivet süvendab asjaolu, et *vacatio legis* ehk krediidasutustele ja fondivalitsejatele üleminekuage ei pruugi olla piisavalt pikk, et tagada praktikas muudatuste elluviimise. Ühelt poolt eeldatakse *vacatio legis*'e piisavuse hindamisel, et fondivalitsejad kui majandus- ja kutsetegevuses tegutsevad isikud tunnevad valdkonna regulatsiooni paremini ja suudavad sellega eelduslikult ka kiiremini kohaneda (Riigikohtu 12.10.2016 otsus asjas nr 3-1-1-665-16, p 17.2). Teiselt poolt peab *vacatio legis* olema seda pikem, mida suuremad ümberkorraldused on ehk mida kaalukam on isikule pandavad kohustused, st praegu fondivalitsejate ettevõtlusvabaduse riive (samas, p 17.1).
- (92) **Üleminekuajaperioodi pikkuse põhjendus on puudulik.** Riive legitiimse eesmärgiga seoses tuleb märkida, et kui ettevõtlusvabaduse riive eesmärk on selge – selleks on tagada kogumispensioni reformi praktiline rakendamine – siis piisava *vacatio legis*'e küsimus ehk see, kas eelnõuga krediidasutustele ja fondivalitsejatele antav üleminekuage on piisav või mitte, on seletuskirjas põhjendamata. Muu hulgas ei selgu eelnõust nt see, miks on pensioni investeerimiskonto süsteemi vaja rakendada kohe muudatuste jõustumisel 1.07.2020 ehk miks ei saanud seda nihutada nt II sambast raha väljavõtmisega samale ajale ehk 2021. aasta algusesse.
- (93) **Riive võib olla põhiseadusvastane.** Arvestades ettevõtlusvabaduse riive kaalukust ja seda, et krediidasutustele ja fondivalitsejatele antav üleminekuage ei pruugi olla piisav, samuti üleminekuaja puudulikkust põhjendamist, ei pruugi kõnealune riive olla õigustatud ning eelnõu regulatsioon, mis paneb reformi elluviimiseks kohustusi krediidasutustele ja fondivalitsejatele, võib (eelkõige lühiperspektiivis) olla vastuolus põhiseaduse §-st 31 tuleneva ettevõtlusvabadusega kooskõlas §-st 10 tuleneva *vacatio legis*'e põhimõttega. Põhiseadusvastasuse tõenäosus sõltub ka sellest, kui kiiresti eelnõu vastu võetakse ehk mis jääb *vacatio legis*'e tegelikuks pikkuseks.

3.13.3 Riivet leevendavad meetmed

- (94) Riive leevendamiseks võiks kaaluda järgmisi meetmeid:
- nihutada regulatsiooni jõustumine sõltuvalt sellest, millal eelnõu eelduslikult vastu võetakse. Eesmärk peaks olema tagada vähemalt 6-kuine *vacatio legis*, nagu see oli ette nähtud algsest (kui eelnõu koostamisel eeldati, et eelnõu võetakse vastu veel 2019. aasta lõpus);
 - kaaluda võiks ka kogu kogumispensioni reformi jõustumise edasilükkamist.

⁴¹ SEB Elu- ja Pensionikindlustuse 5.11.2019 arvamus eelnõu kohta, lk 3.

3.14 FONDIDE HALDAMISE RASKENDAMINE JA SELLE TULUKUSE LANGUS

3.14.1 Riive

- (95) **Fondivalitsejate ettevõtlusvabadust riivab ka pensionifondide tulukuse vähenemine.** Lisaks eelmises peatükis kirjeldatud ühekordsete haldusraskustega eelnõuga kaasnevate muudatuste rakendamisel riivatakse fondivalitsejate ettevõtlusvabadust ka seeläbi, et eelnõuga loodav II samba paindlikkus raskendab oluliselt pensionifondide haldamist ning võib mõjutada ka fondivalitsejate tegevuse tulusust. On selge, et reformi tulemusena võivad väheneda II samba fondide mahud. Eespool peatükis 3.2 on põhjendatud, et see tekitab probleeme pensionifondide likviidsusega. Eelnõu seletuskirjas on mõõndud, et see mõjutab fondivalitsejate tulusid: kuna fondivalitsejate peamine tulu seisneb valitsemistasus ning see sõltub omakorda valitsetavate fondide varade mahust, siis eelduslikult fondivalitsejate tulud vähenevad. Samuti võivad muudatused tuua kaasa investeerimisstrateegia muutmist, mis omakorda tähendab muutust fondivalitsejate igapäevatöös, personalis jne (eelnõu seletuskirja lk 102). Ka Eesti Pank on osutanud, et juhul, kui pensionisüsteemist lahkuks suur hulk inimesi (mis eelnõus tehtud prognoosi kohaselt on tõenäoline – seletuskirja lk-l 86 on prognoositud, et II sambast lahkub ligi pool inimestest), siis oleksid fondivalitsejad sunnitud suurendama likviidsete varade osakaalu, mille tulemusena suureneksid kulud ja pikas perspektiivis langeks tootlus.⁴²
- (96) **Riivatud võib olla ka fondivalitsejate õiguspärane ootus.** Lisaks ettevõtlusvabadusele võib kõne alla tulla ka fondivalitsejate õiguspärase ootuse riive. Selle tuvastamiseks tuleb leida vastus küsimusele, kas fondivalitsejatel on õiguspärane ootus sellele, et kogumispensioni regulatsioon püsib oluliselt muutumatuna. Nagu põhjendatud eespool punktis 73, viitab rida asjaolusid sellele, et riivet ei esine – seadusandja ei ole II samba loomisel andnud lubadust, et see teatud tähtaja jooksul ei muutu, II samba reegleid on muudetud ka vahepeal ning lisaks võimaldab ka kehtiv regulatsioon erinevate pensionifondide osakute vahetamist, st konkreetsest pensionifondist lahkumist. Teiselt poolt tuleb arvestada, et fondivalitsejad peavad pensionifondide juhtimisel arvestada pikema ajalise perspektiiviga, mistõttu nende õiguspärane ootus on võrreldes fondiosanikega tugevam. Fondivalitsejad on eelnõu kohta arvamust avaldades osutanud sellele, et fondide vahel liikumiste kohta on juba olemas ajaloolised andmed, mis võimaldavad likviidsust juhtida⁴³ – reformiga kavandatud muudatuste puhul ei oleks see aga võimalik. Seega ei saa välistada ka õiguspärase ootuse riivet.

3.14.2 Riive õigustatus/proportsionaalsus

- (97) **Ettevõtlusvabaduse riive kaalukus.** Riive ulatust on raske hinnata, kuna see põhineb täielikult prognoosil. Riive võib olla olulisem nende fondide puhul, kellel on vähem likviidseid varasid. Sellistel fondidel võivad tekkida makseraskused ning nad võivad olla sunnitud ka oma tegevuse lõpetama. Eelnõu seletuskirjas (lk 102) on toodud, et Finantsinspektsiooni poolt läbiviidud likviidsuse stressitestid näitasid, et kohustuslike pensionifondide likviidsuse tase on üldjuhul kas väga hea või hea, mistõttu mõõdukama väljumisstsenaariumi puhul pensionifondide korrapärane valitsemine ei ole tõenäoliselt häiritud. Teiselt poolt on mõned fondivalitsejad juba eelnõu menetluse käigus teatanud osa II samba fondide sulgemisest. Nagu öeldud punktis 26, vähendavad riive kaalukust teatud määral ka eelnõu §-s 2 ette nähtud IFS muudatused, millega leevendatakse fondivalitsejatele seatud investeerimispiirangud.
- (98) **Riive legitiimne eesmärk on küsitav.** Fondivalitsejate ettevõtlusvabaduse riive eesmärk on tagada kogumispensioni reformi praktiline rakendamine, kuid, nagu põhjendatud eespool punktides 20-22, on

⁴² Eesti Pank. Pensionisüsteemi muudatuste mõjuanalüüs, lk 22. Kätesaadav: https://www.eestipank.ee/sites/eestipank.ee/files/files/Pressiteated/2019/pmm_2019_est.pdf.

⁴³ AS LHV Varahaldus arvamus eelnõu kohta, lk 4.

selle eesmärgi legitiimsuses alust kahelda. Nimelt jääb eelnõust ebaselgeks kavandatud muudatuste lõplik eesmärk, samuti on need vastuolus kogumispensioni süsteemi enda eesmärkidega. Lisaks avaldab pensionifondide varade mahu langus kahjulikku mõju Eesti majandusele tervikuna.

- (99) **Riive võib olla põhiseadusvastane.** Kuigi ettevõtlusvabaduse riive põhineb prognoosil ning ei pruugi olla kaalukas, siis olukorras, kus muudatuse eesmärgi legitiimsus on kaheldav ning muudatus ei ole kooskõlas enamiku II samba eesmärkidest ja võib kahjustada avalikke huve, samuti võib seda võimendada õiguspärase ootuse riive, ei pruugi ka II samba fondivalitsejate ettevõtlusvabaduse riive olla õigustatud. See tähendab, et vaidlusalused muudatused (eelkõige eelnõu § 1 p 70 ja 71, millega KoPS-i lisatakse § 43¹ lg 1, aga ka eelnõu § 1 p 43, millega lisatakse KoPS § 27¹, ning eelnõu § 1 p 63, 64 ja 65, millega muudetakse KoPS §-i 40) võivad õigustamatult piirata ka fondivalitsejate ettevõtlusvabadust koosmõjus õiguspärase ootusega ning olla seetõttu põhiseadusega vastuolus.

3.14.3 Riivet leevendavad meetmed

- (100) Fondivalitsejate õiguste riivet leevendaksid samad meetmed, mis on toodud peatükis 3.2.3 seoses II sambas jäävate isikute omandi riivega. Nendeks on eelkõige raha väljavõtmine pikema perioodi jooksul, pensionifondist lahkumise tasu kehtestamine ning täiendavad meetmed fondi likviidsuse juhtimiseks.

F. KINDLUSTUSSELTSID

3.15 PENSIONILEPINGU ÜLESÜTLEMISE VÕIMALUS

3.15.1 Riive

- (101) **Kindlustusvõtja võimalus pensionileping ühepoolset lõpetada.** Eelnõu § 1 punktiga 127 kehtestatakse KoPS § 72⁴ lg 1, mille järgi on kindlustusvõtjal õigus enne 2020. aasta 1. juulit sõlmitud pensionileping üles öelda. See tähendab, et pensionilepinguid saab ühepoolset lõpetada ehk kaldutakse kõrvale pensionilepingu eluaegsuse põhimõttest. Kindlustusseltsil kui kindlustusandjal puudub selle tulemusena lepingu jätkumise osas mis tahes kindlus. See võib omakorda negatiivselt mõjutada tema võimalusi pensionilepinguid täita ja ka maksevõimet.
- (102) **Muudatus riivab kindlustusseltsi ettevõtlusvabadust.** Esiteks muudetakse kindlustusandja jaoks ebasoodsamaks praegust regulatsiooni, mis pensionilepingu ülesütlemist üldjuhul ei võimalda (vt allolevat punkti). Teiseks piiratakse kindlustusseltsi lepinguvabadust ning nähakse ette õigus ühepoolset üles öelda tähtajaline leping, mis on vastuolus ka lepinguõiguse üldiste põhimõtetega.
- (103) **Kindlustusseltsi õiguspärase ootuse riive.** Pensionileping kindlustusseltsiga on üldjuhul sõlmitud kuni kindlustusvõtja surmani (KoPS § 41 lg 1), muudel juhtudel on see aga rangelt tähtajaline (KoPS § 48¹ ja § 52³ lõiked 3 ja 4). Sellises olukorras on kindlustusseltsil tekkinud õiguspärane ootus sellele, et seni sõlmitud pensionilepingud jäävad kehtima ning tema kindlustusportfelli maht ei vähene.

3.15.2 Riive õigustatus/proportsionaalsus

- (104) **Kindlustusseltsi ettevõtlusvabaduse riive on suure kaaluga.** Pensionilepingud on väljamaksefaasis n-ö solidaarsed, st kindlustusseltsi võime täita konkreetsest lepingust tulenevaid kohustusi sõltub suuresti kogu tema portfelist. Sellises olukorras võib sõltuvalt inimeste arvmust, kes kasutavad võimaluse pensionilepingu ülesütlemiseks, kindlustusvõtja sisuliselt olla sunnitud teenuse osutamisest loobuma, sest pensionilepingutega võetud kohustusi ei ole muutunud olukorras võimalik täita ning jätkamisega võib kaasneda kas suur kahju või koguni kindlustusandja maksejõuetus. Kindlustusandja ei saa selliseid riske

võtta, kuna ta peab tagama enda maksejõulisuse (vt KindlITS § 96 lg 7, § 100 lg 1 p 1 ja § 146 lg 1).⁴⁴ KoPS varasemal muutmisel on seadusandja nentunud, et kui kindlustusselts peab arvestama pensionilepingute ülesütleamise võimalusega, siis võib see pärssida tema võimalusi tulusamalt investeerida.⁴⁵ Ka eelnõu seletuskirjas on tõdetud, et kindlustusseltsi klientide lahkumise tõttu portfelli mahud vähenevad, kuid riskid võivad vastupidi suureneda, samuti sõlmitakse pensionilepinguid pärast reformi ka varasemat vähem, kuna see ei ole enam peamine lahendus pensioni saamiseks (seletuskirja lk 64), ning see võib kaasa tuua ka kindlustusseltside tegevuse lõpetamise (lk 103). Näiteks on Suurbritannias nõudlus kindlustusseltsidega sõlmitud nn annuutelepingute järele pensionireformi tulemusena langenud 61% võrra.⁴⁶ Kokkuvõtvalt on riive kindlustusseltsile väga kaalukas.

(105) **Riive kaalukust vähendavad asjaolud.** Siiski on kindlustusvõtjal ka kehtiva regulatsiooni kohaselt õigus öelda pensionileping üles – selleks, et vahetada kindlustusandjat (KoPS § 52²). See vähendab kindlustusandja kindlust selles, et kord sõlmitud pensionilepingut täidetakse kas kindlustusvõtja elu lõpuni või lepingus toodud kindla tähtajani. See asjaolu vähendab kindlustusandja riive ulatust (siiski seda vaid piiratud ulatuses – tõenäosus, et kindlustusvõtjal on huvi vahetada kindlustusseltsi, on palju väiksem sellest, et kui tekib võimalus pensionileping lõpetada ja raha välja jätta, siis ta seda teeb). Samuti on oluline, et kindlustusvõtjal on lepingu lõpetamiseks ettevalmistamiseks 6 kuud (ülesütleamisavaldus tuleb eelnõu järgse KoPS § 72⁴ lg 4 järgi esitada hiljemalt 30.06.2020, leping lõpeb aga 1.01.2021). Kehtiva KoPS § 52² lg 1 järgi on ülesütlemistähtaeg 3 kuud, st eelnõuga antav tähtaeg peaks eelduslikult olema piisav. Lisaks tuleb arvestada, et pensionilepingu ehk annuuteedi sõlmimine ei ole teistes riikides üldjuhul kohustuslik ning OECD on olnud pensionilepingu kohustuslikkuse osas kriitiline.⁴⁷ See tähendab, et pensionilepingu püsimise eesmärk ei pruugi olla kaalukas ning reformiga taotletav soov muuta pensionilepingud paindlikumaks võib olla õigustatud.

(106) **Riivet leevendavad meetmed.**

- Riivet leevendab asjaolu, et eelnõu järgsete KoPS § 72⁴ lõigete 6 ja 7 järgi on kindlustusandjal pärast kindlustuslepingute ülesütlemist õigus loobuda kehtima jäänud pensionilepingute alusel maksete tegemisest ning anda see kohustus üle riigile. Siiski tuleb võtta arvesse, et see üksnes leevendab, mitte aga ei välista kindlustusandja ettevõtlusvabaduse ja õiguspärase ootuse riivet. Olles sõlminud teatud hulga pensionilepinguid, tekib kindlustusseltsil õigustatud ootus, et tema saab nende lepinguid teatud pikema perioodi jooksul hallata ja teenida seeläbi ka tulu – muudatusega jäetakse kindlustusselts sellest võimalusest ilma. Teisisõnu kärbitakse muudatusega kindlustusseltsi majandustegevust, millest võib tal jätta saamata kasum. Lisaks ei saa riigipoolse maksekohustuse ülevõtmise tõhusust leevendusmeetmena praegu lõpuni hinnata, kuna selle üksikasju reguleeriva määruse projekt ei ole veel välja töötatud.
- Samuti kaotatakse eelnõus kindlustusandja riive leevendusena tema kohustuse jaotada pool pensionilepingu kasumist (vt eespool ptk 3.9). Samas mööndakse seletuskirjas, et see on

⁴⁴ Eesti Kindlustusseltside Liidu 6.11.2019 arvamus eelnõu kohta, lk 3-4.

⁴⁵ Seletuskirja kogumispensionide seaduse ja investeerimisfondide seaduse muutmise seaduse eelnõu (427 SE) juurde, lk 3. Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/4b95c59f-3f60-4488-9e41-389d6acbde22/Kogumispensionide%20seaduse%20ja%20investeerimisfondide%20seaduse%20muutmise%20seadus>.

⁴⁶ OECD 2016. a aruanne „Life Annuity Products and Their Guarantees“, lk 65. Kättesaadav: https://read.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/life-annuity-products-and-their-guarantees_9789264265318-en#page67.

⁴⁷ OECD 2016. a aruanne „Life Annuity Products and Their Guarantees“, lk 64-65 ja 97. Kättesaadav: https://read.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/life-annuity-products-and-their-guarantees_9789264265318-en#page67.

kindlustusseltsi jaoks ainus hoov alles jääva portfelli kulude juhtimiseks, st see leevendusmeede ei pruugi olla piisav (seletuskirja lk 63).

- (107) **Muudatuse eesmärk on kooskõlas reformi loogikaga.** Muudatuse põhjendusena on eelnõu seletuskirjas toodud asjaolu, et kuna reform annab kõigile II sambaga liitunud inimestele õigusi juurde, ei oleks pensionilepingute kindlustusvõtjate teistsugune kohtlemine õigustatud. Tegu võib tõesti olla võrreldavas olukorras olevate inimeste gruppidega – asjaolu, kas isik on enne reformi jõustumist jõudnud pensioniikka ja seega sõlminud pensionilepingu või mitte, isikust ei sõltu ja ei ole asjakohaseks aluseks, et inimesi eristada. Sellepärast võib võrdse kohtlemise vajadus kujutada endast legitiimset eesmärki pensionilepingute ülesütlemise võimaldamiseks, kuna see on järjekindel reformi üldise loogikaga. Samal ajal ei ole tegu täpselt samasuguses olukorras olevate isikutega, mistõttu ei pruugi kõnealune õigustus pidada alati paika. Lisaks on alust kahelda selles, et reformi kui terviku eesmärgid on legitiimsed (vt eespool p 20-22).
- (108) **Muudatus ei ole kooskõlas pensionilepingute ülesütlemise regulatsiooni süsteemiga.** Nagu öeldud, on pensionileping üldjuhul kas eluaegne või tähtaegne ning rahvusvahelise praktika kohaselt ei ole selliseid annuiteetlepinguid lubatud üles öelda.⁴⁸ Seda mõõndakse ka eelnõu seletuskirjas (lk 46). Sellele sekundeerib ka õiguskantsleri seisukoht, mille kohaselt tagab just pensionilepingu sõlmimise kohustuslikkus pensionisüsteemi eesmärgid kõige efektiivsemalt.⁴⁹ Alates 1.07.2020 sõlmitud pensionilepingute ülesütlemise võimalust ei ole eelnõus samuti ete nähtud. See tähendab, et vaidlusalune muudatus ei järgi pensionilepingute süsteemi üldisi põhimõtteid, samuti ei ole eelnõu regulatsioon selles osas järjepidev, kehtestades ajutise erandi.
- (109) **Kindlustusseltsi õiguste riive võib olla põhiseadusvastane.** Eeltoodust tulenevalt on olemas tegureid, mis räägivad nii riive õigustatuse poolt kui ka selle vastu. Vaidlusalune meede on küll kooskõlas kogumispensioni reformi üldise loogikaga, ent ei järgi kindlustusseltsidega sõlmitud pensionilepingute põhimõtteid ega süsteemi. Seega taandub küsimus riive õigustatusest suuresti sellele, kas eelnõuga mõeldud reformi eesmärgid on kaalukad või mitte. Kuna selles on alust kahelda, siis ei pruugi ka regulatsioon, mille järgi on kindlustusvõtjal õigus enne 2020. aasta 1. juulit sõlmitud pensionileping üles öelda, riivata kindlustusvõtja ettevõtlusvabadust ja õiguspärast ootust õigustatult ehk võib olla vastuolus põhiseadusega.

3.15.3 Riivet leevendavad meetmed

(110) Riive leevendamiseks võiks kaaluda järgmisi meetmeid:

- võimaldada kindlustusseltsile täiendavad võimalused oma portfelli kulude paindlikumaks juhtimiseks, nt sarnaselt eespool punktis 28 tooduga;
- töötada enne seaduse vastuvõtmist välja määruse kavand, mis reguleerib pensionilepingutest tuleneva maksekohustuse ülevõtmist riigi poolt.

Samuti leevendaks riivet, kui eelnõu seletuskirjas oleks pikemalt lahti kirjutatud pensionireformi üldine eesmärk ning sellega seonduv vajadus muuta kindlustusseltsidega sõlmitud pensionilepingute põhimõtteid.

⁴⁸ Eesti Kindlustusseltside Liidu 6.11.2019 arvamus eelnõu kohta, lk 3-4.

⁴⁹ Õiguskantsleri 2.05.2014 seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta (pensionilepingu kohustuslikkus), lk 3. Kättesaadav: https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/õiguskantsleri_seisukoht_vastuolu_mittetuvastamise_koht_a_pensionilepingu_kohustuslikkus.pdf.

3.16 ENNE 1.07.2020 SÕLMITUD PENSIONILEPINGUID PUUDUTAVATE MUUDATUSTE JÕUSTUMINE 1.03.2020

- (111) **Pensionilepingute muudatused kindlustusseltside jaoks jõustuvad tavapärasest varem.** Eelnõu § 9 lg 2 p 3 järgi jõustub § 1 punktiga 127 kehtestatav KoPS § 72⁴ juba 1.03.2020, st neli kuud enne enamikku teistest muudatustest. Seejuures peavad kindlustusseltsid hakkama teavitama pensionilepingutega kliente, sh töötama välja vastavad teavitatusvormid, juba 31.03.2020 (KoPS § 72⁴ lg 2). Selline lühike üleminekuaeg võib riivata kindlustusseltside ettevõtlusvabadust ja *vacatio legis*'e põhimõtet. Riive kaalukus sõltub sellest, millal Riigikogu võtab eelnõu seadusena vastu.
- (112) **Kindlustusseltside õiguste riive on õigustatud.** Eelnõu seletuskirjast on võimalik aru saada, et kõnealuste muudatuste varasema jõustumise eesmärk on võtta pensionilepingute ülesütlemise mõjusid arvesse 2021. a riigieelarve planeerimisel (kuivõrd kindlustusselts võib pensionilepingutest tulenevad maksekohustused üle anda riigile). Sarnaselt eespool punktis 32 põhjendatuga on tegemist legitiimse eesmärgiga. Samuti tuleb arvestada, et üldreeglina on põhiseaduse järgi aktsepteeritavaks juba üheksapäevane *vacatio legis* (Riigikohtu 2.12.2004 otsus asjas nr 3-4-1-20-04, p 27). Lisaks ei ole kindlustusseltsidele 2020. a märtsist pandava teavitamiskohustuse maht kuigi ulatuslik. Kokkuvõtvalt oleme seisukohal, et KoPS § 72⁴ regulatsiooni jõustumine juba 1.03.2020 on õigustatud ning põhiseadusega vastuolu tõenäosus on selles küsimuses pigem väike.
- (113) **Soovitus riive leevendamiseks.** Siiski soovime riive leevendamiseks juhul, kui Riigikogu ei jõua võtta eelnõu seadusena vastu 2020. a jaanuarikuu jooksul, nihutada kõnealune jõustumistähtaeg arvestusega, et eelnõu vastuvõtmise ja muudatuse jõustumise vahele jääks vähemalt 60 päeva.

G. PENSIONILEPINGU KINDLUSTUSVÕTJAD

3.17 PENSIONILEPINGUT JÄTKAVATE KINDLUSTUSVÕTJATE OLUKORRA HALVENEMINE

- (114) **Pensionilepingute ülesütlemine võib panna lepinguid jätkavad isikuid halvemasse olukorda.** Eelnõu § 1 punktiga 127 kehtestatav KoPS § 72⁴ lubab kindlustusvõtjatel öelda kindlustusseltsiga sõlmitud pensionilepingud üles. Nagu põhjendatud peatükis 3.15, riivab selline regulatsioon kindlustusseltside ettevõtlusvabadust ja õiguspärast ootust. Lisaks võib see regulatsioon riivata ka nende kindlustusvõtjate õigusi, kes pensionilepingut üles ei ütle ja otsustavad sellega jätkata. Nimelt on ka eelnõu väljatöötamisel mööndud, et regulatsioon võib tekitada kindlustusseltsidele olulisi raskusi (eespool p 104). Sarnaselt peatükis 3.2 kirjeldatuga pensionifondide puhul võib ka pensionilepingute massiline lõpetamine tuua kaasa selle, et kindlustusseltsi portfelli ei võimalda alles jäävate pensionilepingute kohast täitmist, mistõttu sattuvad vastavad kindlustusvõtjad halvemasse olukorda. Muu hulgas on võimalik, et kindlustusseltsil puudub tulevikus pensionilepingu kohaseks täitmiseks maksevõime, samuti võib ta proovida nõuda lepingu ühepoolset muutmist, tuginedes nt VÕS §-le 97 seoses muutunud asjaoludega jne.
- (115) **Kindlustusvõtjate põhiõiguste riived.** Tegu oleks pensionilepingut jätkata otsustanud kindlustusvõtjate omandipõhiõiguse riivega, kuna selle tulemusena saaks nad pensionilepingu alusel väljamakseid väiksemas ulatuses. Samuti võib olla rikutud kindlustusvõtjate usaldus, kuna, nagu öeldud, on pensionilepingu regulatsioon seni olnud vähemalt lepingutähtaja osas allutatud rangetele piirangutele ning tekitab seeläbi tugeva õiguspärase ootuse. Põhimõtteliselt võib kõne alla tulla ka võrdsuspõhiõiguse riive – sarnaselt eespool peatükis 3.8 tooduga sattuvad pensionilepingut jätkavad inimesed halvemasse

olukorda kui lepingust väljuvad inimesed, eelkõige juhul, kui väljamaksed pensionilepingu järgi sõltuvad kindlustusseltsi investeeringute tulususest.⁵⁰

(116) **Riivete õigustatus.** Nagu põhjendatud eespool punktis 107, ei pruugi kindlustuslepingu ülesütlemise võimaluse andmise eesmärk – tagada võrdne kohtlemine – olla alati asjakohane. Sellises olukorras ei pruugi see eesmärk kaaluda pensionilepingus jääda soovivate isikute õiguste riivet. Lisaks võivad kindlustusvõtja õiguste riive õigustusena kõne alla tulla järgmised asjaolud:

- Riivete kaalukust, iseäranis võrdsuspõhiõiguse riivet, vähendab teatud määral see, et pensionilepingu jätkamine on isiku vaba valik – enne 1.07.2020 sõlmitud pensionilepinguid saab üles öelda (seda koguni kahes voorus) ning pärast seda on isikul pensionilepingu sõlmimisele ka muid alternatiive. Siiski võib olla küsitav, kuivõrd teadliku valiku teeb isik otsustamisel pensionilepingu ülesütlemise üle, sh kas ta on teadlik riskist, et lepingust võidakse massiliselt väljuda ja see võib negatiivselt mõjutada kindlustusseltsi maksevõimet. Lisaks ei vähenda see nende isikute õiguste riivet, kellel on kindel soov pensionilepingut jätkata ja kelle olukord halveneb.
- Riive kaalukust võib vähendada ka asjaolu, et kindlustusandja, kellel võivad tekkida probleemid maksevõimega, on sellest eelduslikult teadlik ning annab lepingutest tulenevad maksekohustused seetõttu KoPS § 72⁴ lõigete 6 ja 7 alusel eelduslikult üle riigile. See vähendab kindlustusvõtja jaoks riski, et ta peab seisma silmitsi maksevõimetu kindlustusseltsiga. Samas on problemaatiline, et pensionilepingute täitmise tingimused riigi poolt ei ole veel pandud paika (vastava määruise eelnõu ei ole veel välja töötatud) – seega ei saa isikud olla kindlad, et nende pensionilepingute tingimused ei muutu.

(117) **Kindlustusvõtjate õiguste riive ei pruugi olla õigustatud.** Eeltoodust tulenevalt osutuvad mitu asjaolu iseenesest küll kindlustusvõtja riive väiksele kaalukusele või riive leevendamisele, kuid samas praktikas nad pensionilepingut jätkata soovivate isikute olukorda ei leevenda. Kuigi riive on tingitud kohustusliku kogumispensioni süsteemi ja sellega seonduvate pensionilepingute ulatuslikust ümberkujundamisest ning on reformi kui terviku mõttes järjekindel, ei pruugi võrdse kohtlemise vajadus kaaluda üles riivet, mis seondub pensionilepingus jäävate isikute olukorra halvenemisega. Seetõttu oleme seisukohal, et võimalus pensionilepinguid üles öelda võib riivata pensionilepingut jätkavate kindlustusvõtjate õigusi ülemääraselt ehk ei pruugi olla kooskõlas põhiseadusega.

(118) **Riive leevendamine.** Selleks, et siiski leevendada pensionilepingut jätkavate kindlustusvõtjate õiguste riivet veelgi, oleks vaja:

- näha ette kohustuslik nõustamine valiku tegemisel pensionilepingu jätkamise või ülesütlemise üle;
- töötada enne seaduse vastuvõtmist välja määruise kavand, mis reguleerib pensionilepingutest tuleneva maksekohustuse ülevõtmist riigi poolt.

⁵⁰ See on võimalik selliste pensionilepingute puhul, kus investeerimisrisk on kindlustusvõtjal või pensionimaksed sõltuvad investeerimistulemustest, kuid vähemalt nullprotsendilise garanteeritud intressimääraga arvatud pensionimaksetele vastavas suuruses on pensionimaksed kindlustusvõtjale garanteeritud.

H. TÖÖANDJAD

3.18 TÖÖANDJATE HALDUSKOORMUSE SUURENEMINE

3.18.1 Riive

- (119) **Tööandja kontrollkohustused.** Eelnõu annab inimestele arvukaid võimalusi muuta oma staatust II sambasse pensioni kogujana – võtta maksepuhkus (eelnõu § 1 punktiga 43 kehtestatav KoPS § 27¹ jne), väljuda II sambast (eelnõu § 1 punktidega 70 ja 71 kehtestatav KoPS § 43¹) või naasta sellesse (eelnõu § 1 punktiga 128 kehtestatav KoPS § 72⁵) Tööandja vaatest seondub muudatus töötajale arvatud tasudelt maksude kinnipidamise ja maksude tasumisega. Tagamaks töötasudelt kõigi riiklike maksude ja maksete õige kinnipidamine ja maksude ja maksete tasumine, tuleb tööandjatel kindlaks teha, kas töötaja on liitunud II pensionisambaga, ega ta pole kasutanud maksepuhkust või väljunud II pensionisambast. Kui kehtiva regulatsiooni järgi on tööandjatel lihtne kontrollida, kas inimene on II sambaga liitunud või mitte (olles kord juba liitunud, ei saa vabatahtlikult väljuda), siis eelnõu kohaselt võib inimese II sambaga liitumise staatus edaspidi muutuda kolm korda aastas (jaanuaris, mais ja septembris), mis tähendab tööandjatele täiendavat kohustust regulaarselt (kolm korda aastas) kontrollida kõikide töötajate staatust.
- (120) **Tööandja ettevõtlusvabaduse riive.** Eelmises punktis tooduga riivatakse tööandjate ettevõtlusvabadust (PS § 31). Tööandjatele mõju osas on eelnõu seletuskirjas mõeldud, et tööandjatele tähendab kavandatav pensionireform administratiivse koormuse suurenemist, kuid on märgitud, et täpset mõju on keeruline hinnata ja see sõltub tööandja raamatupidamise lahendustest. Seletuskirjas on toodud näide, et kui raamatupidamisprogramm suhtleb automaatselt AS Pensionikeskuse kui II samba keske registri andmebaasiga ja uuendab töötajate II sambaga liitumise staatust, siis on administratiivne koormus väiksem. Siiski ei saa automaatset andmevahetust eeldada kõigilt tööandjalt. Tööandjate ettevõtlusvabadust on igal juhul avaliku võimu poolt mõjutatud ebasoodsalt.

3.18.2 Riive õigustatus/proportsionaalsus

- (121) **Riive eesmärk.** Ettevõtlusvabaduse piirangud ei tohi kahjustada seadusega kaitstud huvi või õigust rohkem, kui seda normi legitiimse eesmärgiga saab põhjendada. Riive legitiimseks eesmärgiks on praegusel juhul vajadus tagada kogumispensionireformi praktiline rakendamine. Sellel eesmärgil muudatused võivad olla põhjendatud.
- (122) **Riive õigustatusele viitavad asjaolud.** Reformi maksuõiguslik pool seondub PS §-dega 113 ja 115, mis annavad Riigikogule ulatusliku otsustusõiguse maksusüsteemi kujundamisel, muu hulgas maksude ja teiste avalik-õiguslike tasude kehtestamisel. Riive õigustatusele viitab ka see, et tööandjate halduskoormust pole võimalik vähendada sellega, et panna töötajatele kohustus teavitada tööandjat muudatustest. Lõppsummas kannab kohustust arvestada ja maksta õigesti makse töötasult tööandja.
- (123) **Muudatusega kaasnevad ka ulatuslikud kulud riigile.** Riive proportsionaalsuse hindamisel tuleb võtta arvesse asjaolu, et ka avaliku sektori jaoks tähendab reform suuri investeeringuid. Seletuskirjas on märgitud, et eelnõus esitatud muudatused tingivad arenduste vajaduse Maksu- ja Tolliameti ning Sotsiaalkindlustusameti infosüsteemides. Esialgusel hinnangul on kummagi infosüsteemi arenduse maksumus suurusjärgus 3 miljonit eurot (kokku 6 miljonit eurot). Teadaolevalt vajab arendusi ka Pensionikeskus. Nimetatud asjaolud tähendavad, et vaidlusaluse meetme mõju avalikele huvidele ei pruugi olla üheselt soodne.
- (124) **Tööandjate õiguste riive on õigustatud.** Arvestades siiski, et suures plaanis ei suurenda muudatus tööandjate halduskoormust ülemääraselt, seda on võimalik tehniliste lahendustega ületada ning muudatustega toime tulekuks peaks enamikel tööandjatel olema tehnilised teostused, samuti

seadusandja laia otsustusruumi, ei ole kõnealune riive ülemäärane ning tööandja ettevõtlusvabaduse riive on põhiseadusega kooskõlas.

3.18.3 Riivet leevendavad meetmed

- (125) Riive leevendamiseks võiks kaaluda isikute võimaluse piiramist muuta oma staatust II sambas, st sellega liituda või sellest lahkuda, ühe korraga aastas.

I. EUROOPA LIIDU INSTITUTSIOONIDE TÖÖTAJAD

3.19 EL INSTITUTSIOONIDE TÖÖTAJATEGA SEOTUD MUUDATUSED

3.19.1 Riive

- (126) **Kaotatakse EL institutsioonide töötajate õigus teha sissemakseid II sambasse.** Eelnõu § 1 punktiga 14 tunnistatakse kehtetuks KoPS § 10¹. See tähendab, et alates muudatuste jõustumisest ei ole kohustatud isikul, kes vastab nõukogu määruses (EMÜ, Euratom, ESTÜ) nr 259/68, millega kehtestatakse Euroopa ühenduste ametnike personalieeskirjad ja Euroopa ühenduste muude teenistujate teenistustingimused ning komisjoni ametnike suhtes ajutiselt kohaldatavad erimeetmed (EÜT L 56, 4.03.1968, lk 1–7) sätestatud tingimustele, õigust kanda Euroopa ühenduste institutsioonis töötatud perioodi jooksul kogutud pensionivahendite summast 6/22 kohustuslikku pensionifondi vastavalt riikliku pensionikindlustuse seaduse § 12 lõike 2¹ alusel kehtestatud korrale. Muudatused jõustuvad eelnõu § 9 lg 2 p 2 järgi üldises korras, st kohe pärast seaduse vastuvõtmist.
- (127) **Võimalik põhiõiguste riive.** KoPS § 10¹ kehtestamisega riikliku pensionikindlustuse seaduse ja kogumispensionide seaduse muutmise seadusega (jõustus 1.01.2008), kehtestati võimalus kanda Euroopa ühenduste institutsioonis töötatud perioodi jooksul kogutud pensionivahendite summast 6/22 kohustuslikku pensionifondi. Sellega nähti ette täiendav allikas kohustusliku kogumispensioni maksete tegemiseks. Vastavalt riikliku pensionikindlustuse seaduse ja kogumispensionide seaduse muutmise seaduse seletuskirjale oli KoPS § 10¹ kehtestamise eesmärgiks kehtestada isiku Euroopa ühenduste institutsioonis teenitud pensionivahendite alusel tehtava sissemakse arvestamine Eesti pensionisüsteemis ja selle eest II samba osakute omandamise võimaldamine. Seletuskirja kohaselt on muudatuse tegemise aluseks asjaolu, et kuna eelnõu annab II sambaga liitunud inimestele õiguse raha II sambast enne pensioniikka jõudmist välja võtta, ei kvalifitseeru II sammas enam pensioniskeemiks, kuhu viidatud nõukogu määruse kohaselt saaks Euroopa ühenduste institutsioonis töötatud perioodi jooksul kogutud pensionivahendeid kanda. Edaspidi saavad kõnealused isikud soovi korral oma Euroopa ühenduste institutsioonides töötamise ajal kogutud pensionivahendid Eestisse üle tuua vaid neid I sambasse kandes. Võttes arvesse, et Euroopa Liidu institutsioonides on palgad keskmiselt kõrgemad kui Eestis, võib eeldada, et kogutud pensioniõiguste kandmine üksnes I sambasse vähendab selliste isikute pensionit, kuna neilt võetakse võimalus teha täiendavaid panuseid II sambasse. Kuna ka seletuskirjas mõeldakse, et II samba pension on I sambast rohkem sõltumata isiku sissetulekust, siis võib see riivata omandipõhiõigust ja ka PS § 28 lõikest 2 tulenevat õigust abile vanaduse korral (vt eespool ptk 3.1.1).
- (128) **Muudatus võib olla vastuolus EL õigusega.** Leiame, et eelnõus tuleks siiski hinnata, kas eelnõu on kooskõlas Euroopa Liidu õigusega ulatuses, milles võimaldatakse isikutel, kes kandsid KoPS § 10¹ alusel Euroopa ühenduste institutsioonis töötatud perioodi jooksul kogutud pensionivahendite summast 6/22 II sambasse, selliste vahendite eest omandatud pensioniosakute eest saadavat raha enne pensioniiga välja võtta. Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkuse põhimõtte kohaselt peab riigisisene õigus olema kooskõlas Euroopa Liidu õigusega ning vastuolus olevad riigisisised õigusnormid tuleb jätta

kohaldamata. Kui eelnõuga kavandatav reform on vastuolus Euroopa Liidu õigusega ulatuses, mis puudutab Euroopa Liidu institutsioonides töötanud isikuid, siis võib tekkida olukord, kus riik peab hakkama sellistelt isikutelt õigusvastaselt väljamakstud summasid tagasi nõudma, mis võib olla keeruline, kulukas ja ajamahukas.

3.19.2 Riive õigustatus/proportsionaalsus

Analoogselt eespool peatükis 3.1 tooduga ei rikuta ka EL institutsioonide töötajatega seotud muudatuse puhul PS § 28 lõikest 2 tuleneva põhiõiguse tuuma, kuna isikutel jääb õigus I samba pensionile. La EL õigus ei kirjuta ette, milline peab olema Eesti pensionisüsteem.

3.19.3 Riivet leevendavad meetmed

(129) Et siiski leevendada isikute, kes vastavad määruses nr 259/68 kehtestatud tingimustele, õiguste riivet, soovitame:

- töötada välja põhjalikud ja asjakohased juhendmaterjalid, millega selgitatakse isikutele nende õigusi seoses Euroopa Liidu teenistuse väljateenitud pensioniõiguste osas ning valiku tegemise võimalikke tagajärgi;
- muuta riikliku pensionikindlustuse seaduse § 12 lg 2¹ alusel Vabariigi Valitsuse poolt kehtestatud määrust, eelkõige § 3 ja § 4.

J. EELNÕU FORMAALNE PÕHISEADUSPÄRASUS

3.20 MENETLUSLIKUD RIKKUMISED

(130) **Menetluspõhimõtete, eelkõige HÕNTE-st tulenevate rikkumine.** Eelnõu senises menetluses on eksitud menetluslike põhimõtete vastu, eelkõige järgmises:

- Eelnõu kooskõlastamiseks jäeti ministeeriumitele üksnes viis päeva, kuigi tegu on ulatusliku ja tähtsa küsimusega ning Vabariigi Valitsuse reglemendi § 7 lg 1 nõuab kooskõlastamiseks üldjuhul 15 tööpäeva.
- Eelnõu seletuskirjast ei nähtu, miks on vajalik muuta kohustuslik kogumispension vabatahtlikuks ehk milline on lahendamist vajav probleem (HÕNTE § 1 lg 1 p 1).
- HÕNTE kohustab üldjuhul enne eelnõu väljatöötamist koostama väljatöötamiskavatsuse, kuid seda nõuet ei ole täidetud.
- Seletuskirjas puuduvad probleemi võimalikud alternatiivsed lahendused, võimalike lahenduste võrdlus ja eelistatav lahendus (HÕNTE § 1 lg 1 p 3).
- Seletuskirjas ei ole analüüsitud kooskõla põhiseadusega (HÕNTE § 43 lg 1 p 5), mistõttu ei ole võimalik läbi viia ka valitud lahenduse suhtes proportsionaalsuse kontroll (HÕNTE § 5)
- HÕNTE kohaselt tuleb kajastada seletuskirjas huvirühmade kaasamist, sealhulgas nende esitatud arvamusi ja ettepanekuid ning seda, mil määral nendega eelnõus arvestati.

Eelnõu seletuskirjas on küll viidatud, et osa HÕNTE nõuetest ei ole järgitud põhjusel, et eelnõu on koostatud kiireloomulisena, ent puudub põhjendus, milles eelnõu kiireloomulisus seisneb.

(131) **Menetluslikud rikkumised ei too kaasa põhiseadusvastasust.** Siiski ei too nimetatud nõuete rikkumine eelnõu vastuvõtmisel kaasa vastuolu põhiseadusega. Riigikohus on leidnud, et kuna HÕNTE

pole osa põhiseaduses ette nähtud seadusandlikust protseduurist, siis ei mõjuta HÖNTE nõuete rikkumine seaduse põhiseaduspärasust (20.12.2016 otsus asjas nr 3-4-1-3-16, p 110). Siiski soovitame eelnõu edasises menetluses täiendada eelnõu seletuskirja, kõrvaldamaks võimaluste piires eeltoodud puudusi.

Lugupidamisega
TGS Baltic