



Õiguskantsler

Aivar Kokk
Riigikogu rahanduskomisjon
rahanduskomisjon@riigikogu.ee

Teie nr
Meie 22.01.2020 nr 18-3/191803/2000348

Kohustusliku kogumispensioni reformi põhiseaduslikud probleemid ja nende võimalikud lahendused

Austatud Aivar Kokk

Riigikogu rahanduskomisjoni menetluses on [kogumispensionide seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse \(kohustusliku kogumispensioni reform\)](#) 108 SE eelnõu (edaspidi eelnõu).

Riigikogul on sotsiaalpoliitika kujundamisel avar otsustusruum. Eesti Vabariigi põhiseadus (PS) ei ütle, kuidas täpselt riik peab pensionisüsteemi kujundama. PS § 28 lg 2 ütleb vaid, et inimesel on vanas eas õigus riigi abile. Kuidas eakate väarikas toimetulek kindlustada, otsustab Riigikogu.

Õiguskantsler ei ole kavandatava reformi vastu ega selle poolt, sest tegemist on poliitilise küsimusega, kuid annab seadusandjale märku põhiseaduslikkuse probleemidest, mis on teada ja mida ei ole lahendatud. Mõistagi teeb vajaduse korral reformi põhiseaduspärasuse kohta lõpliku otsuse Riigikohus.

Peaaegu kõiki inimesi puudutavate ja pikaajalisena mõeldud sotsiaalse turvalisuse süsteemide muutmine on keerukas, kuid võimalik. Ka kohustusliku kogumispensioni reformi on võimalik korraldada põhiseaduspäraselt. Järgnevalt on kirjeldatud põhiseaduslikkuse probleeme ja pakutud mõned mõeldavad valikud nende lahendamiseks.

Ebavõrdne kohtlemine

1. Eelnõus antakse kohustusliku kogumispensioniga liitunud inimestele võimalus valida, kas jätkata kogumist või võtta pensioniks kogutud raha (sh riigi eraldatud sotsiaalmaks) enne pensioniea saabumist välja ning kasutada seda omal äranägemisel. Samaealistel inimestel, kes kohustusliku kogumispensioniga pole liitunud, ei ole võimalik nende töötasult tasutud sotsiaalmaksust 4% vabaks kasutamiseks kätte saada. Kui kohustusliku kogumispensioniga liitunud võtavad raha välja, on võrreldavate gruppide sotsiaalmaksukoormus tagasiulatavalt erinev: II pensionisambaga mitteliitunud inimesed on kandnud suuremat sotsiaalset

Õiguskantsleri Kantselei

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

solidaarsuskohustust kui II sambaga liitunud inimesed, kes võtavad raha välja enne pensioniea saabumist. Seetõttu saavad II sambaga liitunud inimesed tagantjärele optimeeritava 4% sotsiaalmaksu ulatuses eelise võrreldes nendega, kelle sotsiaalmaksust 20% on pidevalt laekunud riikliku pensionikindlustuse süsteemi.

2. Riigikogu avar kaalutusõigus sotsiaalpoliitilistes küsimustes ei kehti seaduse tagasiulatuva muutmise kohta. Seadusele tagasiulatuva jõu andmist tuleb eraldi põhjendada ning selleks on vaja kaalukamaid argumente kui soov anda kohustusliku kogumispensioniga liitunutele rohkem vabadust pensioniraha üle otsustamiseks. Eelnõus ega selle seletuskirjas ei ole põhjendatud, miks on vaja pensionireform ellu viia tagasiulatuvalt, võimaldades seni kogutud raha (sh riigi eraldatud sotsiaalmaks) II pensionisambast välja võtta.

3. Kui Riigikogu soovibki senist poliitikat muuta ning teha kohustuslik kogumispension vabatahtlikuks, võib ta seda teha ka nii, et annab pärast reformiseaduse jõustumist inimestele võimaluse loobuda edaspidi kohustusliku kogumispensionimaksete tegemisest ning panustada üksnes I pensionisambasse.

4. Ei ole põhjendatud, miks ainult üks osa inimestest saab õiguse kasutada nende töötasult makstud sotsiaalmaksust 4% enne pensioniiga ning teised jäävad sellest õigusest ilma. Asjaolu, et kohustusliku kogumispensioniga liitunu sotsiaalmaksust 4% oli suunatud pensionifondi, mitte riikliku pensionikindlustuse eelarvesse, ei õigusta otsust, et pensioni tarbeks kogutud maksuraha antakse ühele grupile vabalt kasutada. Vabaduse ise pensionivara investeerida annaks ka pensioni investeerimiskonto ning selle kasutamiseks ei ole inimestel vaja kogumissüsteemist väljuda. Võrreldavate gruppide ebavõrdset kohtlemisel ei ole mõistlikku ega asjakohast põhjendust.

5. Võimalikud lahendused, kuidas ebavõrdset kohtlemist ja ühtlasi põhiseaduse § 12 rikkumist vältida, on järgmised:

- 1) Tagastada inimestele üksnes summa, mille nad on ise II pensionisambasse maksnud (2% ja sellele vastav tootlus). Riigi makstud osa (4% sotsiaalmaksust) jätta inimesele tagastamata. Lahendada tuleks küsimus, kas riigi makstud osa ja sellele vastav tootlus jääb endiselt pensionifondi ja makstakse välja pensionieas või suunatakse see raha riigieelarvesse ning arvutatakse inimese I samba pensioniõigusteks.
- 2) Anda inimestele õigus võtta enne pensioniiga¹ II sambast välja üksnes pärast reformiseaduse jõustumist kogutav pensionivara. See ei tekita ebavõrdset kohtlemist, sest II sambaga liitumiseks antakse võimalus ka nendele, kes seni ei ole liitunud ning valikuvõimalus sotsiaalmaksu 4% kasutamise üle (10 aasta pikkuse kogumisperioodi järel) antakse kõigile, kes kohustusliku kogumispensioniga liituvad. Selle lahendusega välditakse ebavõrdset kohtlemist, kuid olukord, kus tööeas inimene saab II sambast raha välja võtta, tähendab ikkagi sotsiaalmaksuraha mittesihotstarbelist kasutamist ning vähendab niigi pingelist pensionikindlustuse eelarvet.
- 3) Anda inimestele võimalus loobuda II sambasse maksete tegemisest. Juba kogutud raha jääb pensionifondi ning makstakse välja siis, kui inimene jõuab pensioniikka. See ei ole vastuolus ka sotsiaalmaksu eesmärgiga, sest raha makstakse välja pensionieas (või piiratud põhjendatud juhtudel, nt töövõime kaotus).

¹ Kui Riigikogu soovib kogumispensionimise õigust anda nt 5 aastat enne vanaduspensioniga, siis pensioniea all tuleb siin ja edaspidi mõista iga, mil seaduse järgi tekib õigus kogumispensionile.

Muudatuste rakendamiseks vajalik aeg

6. Uue õigusliku olukorra loomisel peab Riigikogu tagama, et inimestel, organisatsioonidel ja ettevõtjatel, keda reformiseadus puudutab, oleks oma tegevuse ümberkorraldamiseks piisavalt aega. Selleks et hinnata, kas seaduse jõustumiseks on jäetud põhiseaduspäraselt piisavalt aega, tuleb ühelt poolt kaaluda asjaolusid, mis tingivad vajaduse kiireteks ümberkorraldusteks, ning teisalt arvestada muudatuse mõju isikutele ja nende põhjendatud huvi saada muudatustega kohanemiseks piisavalt aega.

7. Riigikohtu hinnangul saab põhiseaduse §-s 108 sätestatud üheksapäevast jõustumisaega (*vacatio legis*) pidada üldjuhul piisavaks. Sellest pikema jõustumisaaja vajalikkuse motiivil põhiseadusevastaseks tunnistamiseks peavad olema väga mõjuvad põhjused, mis võivad esineda näiteks õigusharu tervikliku reformi korral.²

8. Kohustusliku kogumispensioni seaduse muudatusi tuleb pidada oluliseks reformiks. Kavandatav seadus muudab täielikult kogumispensioni süsteemi aluspõhimõtteid ning sellega kaasneb enne seaduse jõustumist tekkinud õigussuhete ulatuslik ümberkorraldamine.

9. Eelnõu kohaselt³ on seadus kavandatud jõustuma 01.07.2020, osaliselt ka varem (01.03.2020). Pensioni investeerimiskonto regulatsioon on kavandatud jõustuma 01.01.2021.

10. Muudatuste kiireloomulisust ei ole põhjendatud.

11. Muudatuste kiireloomuline rakendamine ei ole vajalik ka seaduse väidetava eesmärgi – anda inimestele vabadus ise investeerida – saavutamiseks. See eesmärk on saavutatav tegelikult üksnes siis, kui muudatuste jõustumiseks antakse optimaalne aeg, et saaks rakendada ka neid abinõusid, mille kaudu inimestele tahetakse anda senisest enam vabadust (nt pensioni investeerimiskonto).

12. Võimalike puudutatud inimeste arv on väga suur: ca 740 000 II sambaga liitunut ja lisaks need, kes saavad samuti võimaluse II sambaga liituda. Seadus paneb ulatuslikke kohustusi ja toob kaasa lisakulusid fondivalitsejatele, Pensionikeskusele, kindlustusandjatele, kellel on vaja piisavalt aega muutunud õiguslikest reeglitest arusaamiseks ning nende ettevalmistamiseks ja rakendamiseks. Ettevalmistusteks on vaja aega ka riigiasutustel.

13. Oluline on, et võimalus pensioni investeerimiskontot kasutada loodaks kohe, mitte pool aastat pärast seda, kui on antud võimalus pensioniraha välja võtta. Muidu tekib olukord, kus pensioniks ise investeerida soovival inimesel puudub valikuvõimalus, kui ta soovib pensioni investeerimiskontot kasutada, kuid pool aastat varem tekib tal surve II samba pensionifondist lahkuda (nt pensionifondi osakute väärtuse vähenemise kartuses). Kui reformi väidetav eesmärk oli anda inimestele paremaid võimalusi ise oma raha investeerida, takistab niisugune olukord reformi eesmärgi saavutamist. Seaduse jõustudes peaks olema pensioni investeerimiskontoks tehniline valmisolek nii pensioniregistri pidajal kui ka kontosid haldavatel pankadel. Vastasel juhul suur osa seaduse normidest ei rakendu, sest muudatustega kohanemiseks on jäetud liiga lühike aeg.

² RKPJKo 02.12.2004, nr [3-4-1-20-04](#), p 26, 27.

³ Riigikogus 1. lugemise läbinud eelnõu seisuga 21.01.2020.

14. Kui seaduse jõustumiseks jäetakse liiga lühike aeg, siis töötab seadus selle väidetavale eesmärgile vastu, sest muudatusi ei ole võimalik rakendada. Kui aga muudatustel on peamiselt või muu hulgas fiskaalne eesmärk, aitab liiga lühike rakendamisaeg selle saavutamisele tõhusalt kaasa. Kui inimesel ei ole võimalik pensioniks kogumist jätkata iseseisvalt pensioni investeerimiskonto kaudu (kuna kontot puudutavaid tehnilisi lahendusi pole), kaalub ta tõenäoliselt tavalise investeerimiskonto kasutamist. Kuid selle kasutamiseks peab inimene II sambast väljuma (eelnou § 1 p 70 sätestatud § 43¹). See toob kaasa kohustuse tasuda riigile 20% tulumaksu ning peale selle ei saa inimene kümne aasta jooksul uuesti II sambaga liituda. Kokkuvõttes tähendab see riigile nii täiendavat tulumaksulaekumist kui ka lisamakseid pensionikassasse. See omakorda annab riigile nii suuremaid võimalusi riigieelarves kui ka võimaluse suurendada erakorraliselt praeguste pensionäride pensione.

15. Mitmed Riigikogu poole pöördunud osapooled (nt fondivalitsejad, Pensionikeskus), samuti riigiasutused⁴ on märkinud, et seaduse rakendamiseks antud aeg on ebapiisav. Uute lahenduste rakendamiseks on vaja mahukaid ja keerulisi IT-arendusi ning uusi IT-lahendusi tuleb katsetada, turuosaliste ja partnerite IT-süsteeme muuta ja need ühildada.

16. Turuosalisele ja riigiasutustele tuleb jätta piisavalt aega selleks, et tagada tehniline ja korralduslik valmisolek inimeste liitumis- ja väljumisavalduste lahendamiseks ning muudeks toiminguteks, mis nõuavad eelnevalt ümberkorraldusi. Kui piisavalt aega ei jäeta, võidakse sellega kaasneva segadusega kahjustada ka pensioniosakute omanike ja pensionisaajate õigusi. Samuti tähendab seaduse kiire jõustamine lisakulutusi kohustatud isikutele, kes peavad kiirustades tegema IT-arendusi ning ei pruugi nendega õigeaks ajaks valmis jõuda.

17. Pensionikeskus märkis 16.01.2020 toimunud rahanduskomisjoni istungil, et piisav aeg ettevalmistuste jaoks oleks 18 kuud pärast seaduse vastuvõtmist, sest keskus peab andma pankadele oma lahendused katsetamiseks vähemalt kuus kuud varem. 16.01.2020 rahanduskomisjoni istungil jäi väga paljudest sõnavõttudest kõlama mõte, et seadus peaks tervikuna jõustuma ühel kuupäeval, sest järkjärgulise jõustumisega tekiks palju segadust ja päringuid pensionifondi valitsejatele ja kindlustusandjatele inimestelt, kes ei tea, mis kuupäeval neil millised võimalused ja õigused tekivad. Ka oleks turuosaliste kulud tunduvalt väiksemad, kui kõik seaduse rakendamiseks vajalikud IT-arendused saaks teha korraga ja terviklikult. Kuivõrd Riigikogu ei ole põhjendanud vajadust seaduse kiireks jõustumiseks, ei pruugi seaduse kiirest rakendamisest tingitud turuosaliste kulud olla kooskõlas ka proportsionaalsuse põhimõttega.

18. Põhiseaduse §-st 10 tuleneva õiguskindluse⁵ ning põhiseaduse §-st 11 tuleneva proportsionaalsuse põhimõtte järgimiseks on võimalik eelnõus teha järgmised muudatused: 1) jõustada seadus tervikuna ühel ajal ning 2) lähtudes seadust rakendama hakkavate poolte hinnangust, peaks seaduse vastuvõtmise ja jõustumise vahele jääma vähemalt 18 kuud. Seega ei pruugi puudutatud isikutele ettevalmistusteks antav aeg olla piisav ka juhul, kui seadus jõustub 01.01.2021.⁶

⁴ Nt Sotsiaalministeeriumi kooskõlastuskirjas on märgitud, et kuigi tegemist on pingelise ajagraafikuga, ei saa Sotsiaalkindlustusamet hakata enne seaduse vastuvõtmist tegema planeeritud IT-arendusi. EIS eelnõu toimik nr 19-1073.

⁵ Vt õiguskindluse osaks oleva *vacatio legis* 'e kohta põhiseaduse kommenteeritud väljaanne (toim. Ü. Madise jt). M. Ernits. Kommentaarid [PS §-le 10](#), p 34.

⁶ 21.01.2020 BNS uudise kohaselt tegi rahanduskomisjon ettepaneku lükata seaduse jõustumine 1. jaanuarile 2021.

Tagasiulatuva jõuga seaduse kohaldamine enne seaduse jõustumist sõlmitud lepingutele (kindlustuslepingute ülesütlemine)

19. Eelnõu järgi on lubatud kindlustusvõtjal enne 01.07.2020 sõlmitud pensionileping üles öelda (eelnõu § 1 p 127 toodud § 72⁴). Kindlustusvõtjal on õigus esitada 2020. aasta 30. juuniks ülesütlemise avaldus ning raha pensionilepingu tagastusväärtuses saab ta kätte hiljemalt 2021. aasta 31. jaanuaril. Kindlustusandja saab omalt poolt loobuda kehtima jäänud pensionilepingute teenindamisest, teatades sellest hiljemalt 2020. aasta 31. juulil Rahandusministeeriumile. Sel juhul jätkab kindlustusvõtjale maksete tegemist riik. Hiljemalt 31.03.2020 peavad kindlustusandjad kõiki kindlustusvõtjaid ülesütlemise võimalusest teavitama ja andma hinnangu tagastusväärtuse suurusele 2020. aasta 30. novembri seisuga.⁷

20. Kavandatav kindlustuslepingute ülesütlemise regulatsioon riivab kindlustusandjate ettevõtlusvabadust (PS § 31) koostoides õiguskindluse põhimõttega (PS § 10), samuti II sambaga liitunud inimeste põhiseaduslikke õigusi (õiguspärane ootus, omandipõhiõigus) saada eluaegse pensionilepingu alusel jätkuvalt pensioni.

21. Eelnõu ei reguleeri lähemalt pensionilepingute ülesütlemisega kaasnevate kulude katmist. Et kulusid mingil määral kompenseerida, on ette nähtud, et kindlustusandja ei pea alates 2021. aasta 1. jaanuarist jaotama pensionilepingute kindlustusvõtjatele ja soodustatud isikutele kasumit. Sellega jäetakse väljumiskulud sisuliselt mitte II sambast väljujate, vaid II sambasse jääjate kanda. See on ebaõiglane ning võib mõjutada pensionilepinguid üles ütlema ka selliseid inimesi, kes seda muidu ei teeks.

22. Ka ei pruugi pensionile minevatel inimestel pärast reformi enam võimalik olla muutunud olude tõttu pensionilepinguid sõlmida (kui kindlustusandjad loobuvad selle teenuse osutamisest) või ei ole neid võimalik sõlmida mõistlikel tingimustel (konkurents väheneb veelgi ning lisaks kaotatakse kindlustusandjate haldustasusid piirav kasumi jagamise kohustus).

23. Üldjuhul ei tohi ega saa seadusel olla seaduse jõustumiseelsele ajale tagasiulatuvat jõudu. Riigikohtu tsiviilkolleegium on öelnud, et põhiseadus võimaldab tagasiulatuva jõuga seadust rakendada vaid rangetes piirides seaduste rakendamisest tekkinud õiguskonfliktide ületamiseks, kui ilma sätte tagasiulatuva rakendamiseta tekkida võivad negatiivsed tagajärjed kaaluvad ilmselgelt üles õiguskindluse põhimõtte.⁸ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi ja halduskolleegiumi praktika järgi võib koormavale sättele anda tagasiulatuva mõju, kui selleks on põhjendatud vajadus ja sellega ei kahjustata ebaproportsionaalselt isiku õiguspärast ootust ning regulatsioon ei ole isikule üllatuslik.⁹

24. Muudatus, mis annab õiguse öelda üles eluaegseid annuiteetlepinguid, on asjasse puutuvatele isikutele kahtlemata üllatuslik. Eluaegne pensionileping on oma olemuselt tähtajaline (surmani kestev) leping. Sellise lepingu sõlminud pooltel on eriti tugev ootus, et õigusloomega ei sekkuta väljakujunenud lepingulistesse suhetesse.

25. Muudatuse mõju võib olla väga intensiivne. Kindlustusandjad võivad olla sunnitud vastava teenuse pakkumise lõpetama. Eesti Kindlustusseltside Liit on Riigikogule saadetud kirjas märkinud, et olenevalt kindlustusvõtjate arvust, kes seadusega antavat võimalust kasutavad, võib

⁷ Pensionilepingu on sõlminud u 8000 inimest.

⁸ Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 25. aprilli 2002. a otsus nr [3-2-1-51-02](#), p 12.

⁹ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 20.10.2009 otsus nr [3-4-1-14-09](#), p 50; Riigikohtu halduskolleegiumi 17.03.2003 otsus nr [3-3-1-11-03](#), p 33.

tekkida olukord, kus kindlustusandja on sisuliselt sunnitud loobuma teenuse osutamisest, kuna lepinguga võetud kohustusi ei ole võimalik muutunud olukorras täita. Jätkamisega kaasneks kas suur kahju või maksejõuetus. Kuna eelnõus on kavandatud võimalus anda üles ütle mata jäänud pensionilepingute täitmine üle riigile, ei eita isegi riik sellise stsenaariumi võimalikkust. Pensionilepingute riigile üleandmise võimalus ei heasta kindlustusandjate õiguspärase ootuse ega ettevõtlusvabaduse rikkumisega kaasnevat kahju (võimalik on ka mainekahju, sest tekitab ka üldist usaldamatust kindlustuse vastu). On küsitav, kas lepingute üleandmise võimalus pensionäridele sobib, sest lepingu tingimused muutuvad (nt riik ei jaota neile kasumit, kindlustusandjal on praegu kehtiva õiguse järgi kohustus pensionimakseid teenitud kasumi arvel suurendada).¹⁰

26. Kokkuvõttes riivatakse inimeste õiguspärasest ootust ning omandipõhiõigust. Võimalus raha välja võtta ei tasakaalusta põhiõiguste riivet, sest inimene on sõlminud eluaegse pensionilepingu, millega on kindlustatud ka üleelamisrisk (pensionimakseid jätkatakse ka juhul, kui inimese enda osakute väärtusele vastav summa on ammendunud) ning ta soovib pensioni edasi saada senistel tingimustel (riik kasumi arvel suurendatud pensionimakseid ei võimalda).

27. Eelnõu seletuskirjas on põhjendatud pensionilepingute ülesütlemise regulatsiooni sooviga kohelda pensionilepingu sõlminud inimesi võrdselt osakuomanikega, kes saavad raha pensionifondidest välja võtta. Kuivõrd puudub asjakohane ja mõistlik põhjendus sellele, miks on möödapääsmatult vaja anda tööeas inimestele võimalus alates kohustusliku kogumispensioni rakendamisest pensionifondidesse kogutud raha korraga välja võtta, puudub ühtlasi põhjendus ka pensionilepingute regulatsiooni tagasiulatuvale muutmisele.

28. Kaaludes ühelt poolt reformijate eesmärki anda inimestele vabadus pensionivara kasutamise üle ja põhjenduse puudumist, miks reform on vaja ellu viia tagasiulatuvalt ning teiselt poolt seaduse tagasiulatava mõjuga kaasnevat ulatuslikku õiguslikku segadust ning võimalikke negatiivseid tagajärgi, samuti kindlustusvõtjate ja kindlustusandjate mõistlikku ootust, et lepingute sõlmimise ajal kehtinud õiguslik raamistik jääb kehtivate pensionilepingute suhtes põhiolemuselt jõusse. Selle tulemusel võib jõuda järeldusele, et pensionilepingute tingimusi tagasiulatuvalt muutev seadus on tõenäoliselt põhiseadusega vastuolus.

29. II samba saaks vabatahtlikuks muuta ka edasiulatuvalt, millega kaasneks inimeste ja ettevõtjate põhiõiguste mõõdukam riive. Riive tekib siiski ka juhul, kui pensionilepingute sõlmimine muutub edaspidi vabatahtlikuks. Kui raha enam väljamaksete süsteemi ei lisandu, sest pensioniikka jõudes saab raha ka korraga välja võtta, siis väljamaksete etapis solidaarsus väheneb ning pensionisaaja jaoks tähendab see tõenäoliselt pensionilepingu kallinemist.

30. Võimalik lahendus: jätta eelnõust välja regulatsioon, mis lubab pensionilepingud üles öelda ning tühistab kindlustusandjate kohustuse kindlustusvõtjatele kasumit jaotada.

Pensionifondi osakuomanike vara väärtuse vähenemine ja omandipõhiõiguse riive

31. Riigikohtu senist praktikat arvestades võib asuda seisukohale, et kohustusliku pensionifondi osakuomanikul on varalised õigused. Neid õigusi saab enamasti realiseerida pensionieas. Ehkki

¹⁰ Kasumi jaotamise kohustuse kaotamist tagasiulatuvalt on probleemiks pidanud ka Justiitsministeerium. Väljavõtte Justiitsministeeriumi kooskõlastuskirjast: „[...] isikute jaoks, kes on sõlminud pensionilepingu, teades, et kindlustusandjal on vastav kasumi jaotamise kohustus, on seadusemuudatusel negatiivne mõju, mida neil ei olnud võimalik lepingu sõlmimisel ette näha. See tekitab paratamatult küsitavusi õiguskindluse ja isikute õiguspärase ootuse suhtes ja sellest tulenevalt ka muudatuse põhiseaduspärasuse suhtes. Samuti ei ole eelnõus hinnatud vastava muudatusega isikutele kaasnevat võimalikku majanduslikku mõju.“ (EIS eelnõu toimik nr 19-1073, JUM kooskõlastuskiri p 1.9, lk 3.)

kehtiva seaduse järgi ei saa osakuomanik II samba pensionifondi osakuid kasutada ja käsutamisel kehtivad piirangud (osakuomanik saab pensionifondi vahetada, kuid ei saa otsustada, millistesse konkreetsetesse instrumentidesse fondi raha paigutatakse), on osakuomanik omandanud piiratud varalised õigused kohustusliku kogumispensioni süsteemis.

32. Pensionifond on kollektiivne investeerimisskeem, mille vara on osakuomanike kaasomandis. Osakuomaniku osaluse väärtus pensionifondis oleneb praegu finantsturgude olukorrast, aga ka fondivalitsejate investeerimisotsustest.

33. Kogumisperioodi reeglite põhimõttelise muutmisega (kogumisperioodil koos varaga väljumise võimaluse andmisega) loob riik riski, et pensionifondi osakute väärtus hakkab lisaks finantsturgudel ja majanduses toimuvale sõltuma suurel määral teiste osakuomanike käitumisest. Ehkki osakute vahetamise võimaluse tõttu oli konkreetsest pensionifondist lahkumine võimalik ka kehtiva seaduse alusel, ei saa sellistest liikumistest tulenev mõju osakute väärtusele olla kuigi suur. Vahetamise tehinguid ei ole süsteemis liikumisel sama palju kui olukorras, kus tekib võimalus raha süsteemist välja võtta.¹¹

34. Pensionifondi osakute väärtuse vähenemise riski luues riivatakse osakuomaniku omandipõhiõigust. Ehkki vahetult ei tekita kahju õigusnorm, tekitab osakute väärtuse langemise riski just Riigikogu ootamatu meelemuutus, kuna kogumispensioni süsteemi aluspõhimõtteid muudetakse tagasiulatavalt.

35. Samuti võidakse riivata osakuomaniku õiguspärast ootust. Pensioniks raha koguvatel inimestel on tekkinud mõistlik ootus, et kui riik on loonud põhiseaduse §-s 28 sätestatud kohustuse täitmiseks (riigi abi vanaduspensioni eas) kohustusliku pensioniskeemi ning inimesed on pikka aega sellesse panustanud ning omandanud varalisi õigusi, siis riik ei muuda kergekäeliselt, tagasiulatava mõjuga õiguslikku raamistikku, millele see süsteem toetub.

36. Riigikogul on küll ulatuslik kaalumisõigus sotsiaalkindlustusskeemide ümberkujundamisel, kuid pelk soov kogumispensioni süsteemi reformida ei ole piisav, et õigustada seadusemuudatustele antavat tagasiulatavat mõju ning võimaliku kahju tekitamist osakuomanikele.

37. Riik ei ole põhjendanud reformi tagasiulatavat rakendamist. Praegu puuduvad eelnõus ka põhjalikult läbikaalutud osakuomaniku riske leevendavad meetmed, mis võiks seadusemuudatuse tagasiulatavast jõust tingitud riske vähendada.¹² Näiteks ei ole analüüsitud, kas väljumisperiood on piisavalt pikk, et võimaldada fondivalitsejal realiseerida varasid nii, et ei kahjustataks fondis jätkata soovijate huve. Riske ei aita paraku hajutada ka 21.01.2020 avalikustatud rahanduskomisjoni ettepanek maksta II sambast väljujatele raha välja korraga, mitte ositi nagu algses eelnõus oli kavandatud. Põhjalikult tuleks analüüsida ka seda, kas ja mil määral laenupiirangu muutmine (10 %-lt 25 %-le) aitab ühe või teise fondi puhul tekkivaid likviidsusprobleeme leevendada. Kui Riigikogu jätab II sambast väljuda soovivate ning II sambas investeerimist jätkata soovivate inimeste õigused seaduses tasakaalustamata, riivatakse muu hulgas ka inimeste ja fondivalitsejate õigust menetlusele ja korraldusele (PS § 14).

¹¹ Nt seisuga 02.01.2019 oli kohustusliku kogumispensioni pensionikonto 746 973 inimesel. 02.01.2020 oli viimasel vahetusperioodil vahetustehinguid teinud 22 570 inimest, s.o ligi 3% liitunustest vahetas pensionifondi. Vahetamine ei ole praegu ühe fondi aspektist vaadatuna ühesuunaline, sest konkreetsest fondist väljujate asemele võib samasse fondi lisanduda uusi pensionikogujaid. Ka varem on vahetusperioodidel olnud sarnane arv pensionifondide vahetajaid (ligi 20 000). Vt <https://www.pensionikeskus.ee/statistika/ii-sambas/kogumispensioni-fondide-vahetus/>.

38. Eelnõuga ei ole välistatud, et fondivalitsejad võivad sattuda olukorda, kus nad ei suuda uute kohustuste täitmise tõttu täita neile teiste seadustega pandud piiranguid (nt hoolsuskohustus ja investeerimispiirangud). Samuti ei pruugi fondivalitsejal olla võimalik osakuomanikke võrdselt kohelda, sest osakute kiire tagasivõtmise olukorras ei pruugi see õnnestuda. Finantsinspeksioon on leidnud, et turuosalisel võivad seista keerukate valikute ees, kus mõlemad valikud viiksid vastuoluni seadusega. Kuidas on sellises olukorras kaitstud pensionifondi osakuomanike huvid? Kirjeldatud olukord ei vasta ka õigusselguse ega õiguskindluse põhimõttele.

39. Võimalikud lahendused:

- 1) Põhjendada, miks tuleb reform ellu viia tagasiulatuvalt. Alternatiivselt kehtestada II sambast väljumine üksnes edasiulatuvalt.
- 2) Reguleerida detailselt II sambast väljumise kord (nt millise aja jooksul ja millise osaga varast võib väljuda) ning ka seeläbi luua II sambast väljuda soovivate ning II sambas investeerimist jätkata soovivate inimeste huve tasakaalustavad reeglid, sh reguleerida küsimust, kes kannab sambast väljumise kulud.
- 3) Analüüsida fondivalitsejate vastanduvaid kohustusi, vajaduse korral muuta eelnõu nii, et fondivalitsejad ei peaks üht seaduse nõuet täites rikkuma teisi seadusest tulenevaid nõudeid.

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Teadmiseks: Riigikogu sotsiaalkomisjon (sotsiaalkomisjon@riigikogu.ee)
Rahandusministeerium (info@fin.ee)
Sotsiaalministeerium (info@som.ee)

Kristi Lahesoo 693 8409 Kristi.Lahesoo@oiguskantsler.ee
Evelin Lopman 693 8431 Evelin.Lopman@oiguskantsler.ee