



Õiguskantsler

Teie 27.09.2014 nr

Meie 11.12.2014 nr 6-1/140748/1405100

**Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta
Pensionilepingu tasude seaduses reguleerimata jätmine**

Austatud

Tänan Teid veel kord avalduste eest, milles palusite kontrollida, kas kogumispensionide seadus on põhiseadusega kooskõlas.

Pöördusite minu poole avaldustega 04.04.2014, 07.05.2014, 26.07.2014 ja 27.09.2014. Teie avalduste põhjal tuvastasin kaks põhiküsimust: (1) Te soovite kohustuslikule kogumispensionile minnes saada fondipensioni, kuid kogumispensionide seadus ei võimalda Teil saada kohustusliku kogumispensioni (edaspidi ka II samba) väljamakseid muul viisil, kui kindlustusandjaga sõlmitud pensionilepingu alusel; (2) leiate, et seaduses sätestatud kohustus sõlmida kindlustusandjaga pensionileping teenib üksnes kasumit taotlevate kindlustusandjate huve, sest kindlustusandjad võtavad Teie hinnangul endale liiga suure osa osakuomaniku kogutud säästudest.

Asusin esimeses küsimuses seisukohale, et kogumispensionide seaduse regulatsioon, mis üldjuhul näeb kogumispensioni saamiseks ette pensionilepingu sõlmimise, ei ole põhiseadusega vastuolus. Seda seisukohta põhjendasin Teile 02.05.2014 saadetud kirjas nr 6-1/140581/1401957.

Teises küsimuses algatasin eraldi põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse, täpsemalt võtsin eesmärgiks kontrollida, kas II samba kindlustusandjate tasudele piirmäära kehtestamata jätmine on põhiseaduspärane. Teavitasin Teid menetluse alustamisest 11.06.2014 ning selgitasin, et küsin seisukoha kujundamiseks vajalikku teavet ka rahandusministrilt.

Olles põhjalikult analüüsinud asjakohaseid õigusnorme ning rahandusministri vastuses antud selgitusi, **ei tuvastanud ma, et II samba kindlustusandjate võetavatele tasudele seaduses piirmäära kehtestamata jätmine oleks põhiseadusega vastuolus.**

Kuigi informeerisin Teid juba põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse alustamisel, et minu menetlus võib võtta aega ning ei pruugi anda Teile meelepärast tulemust, vabandan Teie ees

Õiguskantsleri Kantselei

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

siiski, et minu seisukoha kujundamine viibis mõningaselt. Sain oma seisukoha kujundada alles pärast seda, kui laekus Rahandusministeeriumi vastus minu teabe nõudmisele (26.09.2014).¹

Selgitan järgnevalt lähemalt, kuidas ülaltoodud tulemusteni jõudsin. Esmalt kajastan enda ja rahandusministri kirjavahetust ning seejärel esitan oma seisukoha Teie tõstatatud probleemi osas.

I Kirjavahetus rahandusministriga

Oma 01.07.2014 teabe nõudmises rahandusministrile palusin teavet, milliseid tasusid kindlustusandjad pensionilepingu sõlmimisel, täitmisel ja ülesütlemisel rakendavad ning kas kindlustusandjate tasud on omavahel võrreldavad. Samuti palusin selgitada, miks ei ole seadusandja kehtestanud piirmäära kindlustusandjate tasudele olukorras, kus konkurents II samba kindlustusandjate vahel võib olla vähene. Uuris ka seda, kas tasude reguleerimine tooks vältimatult kaasa vajaduse reguleerida muid pensionimakse suurust mõjutavaid tingimusi (nt oodatav eluiga ja garanteeritud intressimäär). Palusin seisukohta, kas kindlustusandjate tasud on rahandusministri hinnangul põhiseaduse (edaspidi: PS) § 113 kaitsealas ning kas ja kuidas nende tasude reguleerimata jätmine võib kaasa tuua mõne põhiõiguse riive.

Nagu eespool öeldud, vastas rahandusminister minu teabe nõudmisele 26.09.2014.

Minister selgitas, et kindlustusandjad kohaldavad praktikas pensionilepingu sõlmimistasu, haldustasu ning ülesütlemise tasu. Kindlustusandjad maksavad kindlustusvõtjale garanteeritud intressi ja tehnilist kasumieraldist. Kuigi võetavate tasude liike ega tasude arvutamise aluseid seaduses sätestatud ei ole, on sama liiki tasud praktikas võrreldavad. Rahandusminister möönab, et tasude võrdlemine madalaima tasu võtja selgitamiseks ei pruugi olla lihtne, kuid samas on pensionilepingute võrdlemisel kindlustusvõtja jaoks olulisem pakutava pensioni suurus. Pakutava pensioni suuruse arvutamisel on sõlmimis- ja haldustasu² juba arvesse võetud ning kindlustusandja, kes võtab kõrgemaid tasusid, võib sellele vaatamata pakkuda paremat pensioni, sest kohaldab kõrgemat garanteeritud intressimäära. Kindlustusandjate tasud ei mõjuta rahandusministri hinnangul pensioni suurust märkimisväärselt ja ei ole kuigi kõrged. Pensionilepingu sõlmimistasu osas jäävad tasud vahemikku 0,8 %-3 % kindlustusmaksest ja haldustasu osas vahemikku 0,5 %-3,5 % pensioni väljamaksest.³ Minister ütleb, et kui kindlustusmaks on 50-kordne rahvapensioni määr, tuleb kindlustusandjale 20 aasta jooksul, sõltuvalt kindlustusandjast, maksta tasudena kokku 4,3 %-7,7 % kindlustusmaksest, mis teeb aastaseks tasuks 0,21 %-0,37 % kindlustusmaksest.

Kuigi asjakohaseid kindlustusandjaid on turul vähe, on kindlustusandjate tasud püsinud madalad, mistõttu ei pea rahandusminister vajalikuks tasudele piirmäära kehtestamist. Minister leiab, et kindlustusvõtjate õiguseid kaitseb olukorras, kus pensionisaajal on piiratud võimalus kindlustusandjate tasude jm tingimuste osas kaasa rääkida, efektiivselt seaduses kehtestatud kasumi jaotamise kohustus (vt kogumispensionide seadus (edaspidi: KoPS) § 45 lg 8). Lisaks märgib minister, et tasudele piirmäära kehtestamine tooks kaasa vajaduse reguleerida ka muid pensionide suurust mõjutavaid tingimusi (garanteeritud intressimäär, oodatava eluea eeldused)

¹ Rahandusministeeriumi vastusega nr 13-2.1/08142-1 on võimalik tutvuda õiguskantsleri dokumendiregistri kaudu: <http://adr.rik.ee/okk/dokument/3852742>.

² Ülesütlemise tasu ei mõjuta pakutava pensioni suurust, sest seda rakendatakse üksnes nende kindlustusvõtjate suhtes, kes pensionilepingu üles ütlevad. Annuiteetlepinguid ei ole tavapraktikas võimalik üles öelda, kuid pensionilepingule on seadusandja teinud erandi.

³ Üks kindlustusandja lisab protsentuaalselt väljendatud sõlmimistasule (0,8% kindlustusmaksest) absoluutsummas tasu 46 eurot, teine kindlustusandja lisab haldustasule 0,5% absoluutsummas tasu 19-20 eurot aastas. Vt viide 1, lk 1-3.

koos kohustusega tagada kindlustusandja mõistlik kasum. Kõigi eeltoodud tingimuste reguleerimine muudaks küsitavaks erasektori kaasamise põhjendatuse.

Rahandusminister on seisukohal, et kindlustusandjate ja kindlustusvõtjate vahelised suhted on eraõiguslikud ning seetõttu ei ole ka kindlustusandjate tasud käsitletavad avalik-õiguslike tasudena PS § 113 tähenduses. Ministri hinnangul on ka küsitav, kas nimetatud tasudega kaasneb PS § 32 sätestatud omandiõiguse riive, kuivõrd kindlustusandja poolt kindlustusvõtjale makstav garanteeritud intress on kindlustusandjale makstavatest tasudest kordades suurem, samuti ületab neid tasusid riigi poolt II sambasse isiku sotsiaalmaksu arvel makstud osa. Rahandusminister leidis, et isiku õigus saada kogumispensioni on PS § 28 lg 2 reguleerimisalas, kuid seda erisusega, et kaitseala tagamisse on kaasatud pensionifondi eraõiguslik investeerimistegevus koos kindlustusandja eraõigusliku väljamaksega. Seadusandjal on ministri sõnul lai valikuvabadus kogutud maksutulude kasutamisel ja ka pensionisüsteemi ülesehitamisel. Kohustusliku kogumispensioniga vabatahtlikult liitunud isik ei saa loota erikohtlemist, pärast liitumise otsuse tegemist on ta samasugune maksukohustuslane nagu kohustuslikult kogumispensioniga liitunu ning kõigi tingimuste osas kohaldub neile sama regulatsioon.

II Õiguskantsleri seisukoht

1. Kohustusliku kogumispensioniga vabatahtlikult liitunud isiku õigus

Enne kui asun hindama, kas tasude reguleerimata jätmine seadusandja poolt on kooskõlas põhiseadusega, pean vajalikuks Teile veel kord selgitada kohustusliku kogumispensioni regulatsiooni vabatahtlikult liitunud isikute aspektist. Seejuures ma ei korda oma kevadises kirjas toodud põhjendusi.

Kohustuslik kogumispension, millega Teie liitusite vabatahtlikult, on sundkindlustusskeem.⁴ Riik on kohustusliku kogumispensioni skeemi loonud, et täita PS § 28 lg 2 ning parandatud ja täiendatud Euroopa Sotsiaalharta⁵ tulenevat kohustust luua toimiv sotsiaalkindlustussüsteem, mis pakuks kaitset vanaduse korral. Kohustuslik kogumispension on osa riiklikust pensionikindlustusest ning alates 1983. aastast sündinud isikutele kohustuslik.⁶ Varem kui 1983. aastal sündinud isikutel oli võimalik liituda kohustusliku kogumispensioniga vabatahtlikult. Seejuures pidi vabatahtlik liituja liitudes arvestama, et tema suhtes kehtib pärast liitumist sama regulatsioon, mis kohustuslikult liitunud isikute suhtes.

On oluline mõista, et seadusandjal on riikliku pensionisüsteemi kujundamisel avar otsustusruum. Seadusandja voli kujundada pensionisüsteem ei ole siiski täiesti piiramatu, selle kujundamisel tuleb arvestada ka teiste põhiseadusest tulenevate põhiõiguste ja -vabaduste ning kohustusega, näiteks PS §-st 12 tuleneva võrdse kohtlemise põhimõttega ning PS §-s 32 sätestatud omandipõhiõigusega.⁷ Vaatamata teatud piirangutele on seadusandjal siiski küllalt avar õigus otsustada muu hulgas seda, milliseks kujundada kohustusliku kogumispensioni süsteem,

⁴ vt ka Lehis, L. Eesti Maksuseaduste kommentaarid, 2014, lk.257

⁵vt ka RKPJKo 21.01.2004, nr 3-4-1-7-03, p. 20 Parandatud ja täiendatud sotsiaalharta kohustab riike looma esmajoonel sotsiaalkindlustussüsteeme art 12 (1)), mis tagavad hüvitise saamise teatud olukordades (haigus, töövõimetus, emadus, töötus, perekond, vanadus, surm, lehestumine, töönnetused ja kutsehaigused). Sotsiaalkindlustussüsteemid eeldavad inimeste enda panust vahendite kogumiseks fondidesse, millest tehakse väljamakseid.

⁶ Vt ka Zirnask, V. Peaaegu kogu tõe pensioni kogumisest, 2002, lk. 75. Esialgu on riikliku vanaduspensioni osatähtsus suurem, kuid ajapikku suureneb kogumispensioni osakaal. II samm loodi põhjusel, et senine pensioniskeem, mis tugineb pensionide jooksvale finantseerimisele tööealiste palgalt makstavast sotsiaalmaksust, ei ole pikemas perspektiivis jätkusuutlik.

⁷ Vt ka RKHKm 16.03.2012 nr 3-3-1-44-11, p 18

sealjuures sellega vabatahtlikult liitunud isikute osas. Ka otsus kasutada kohustusliku kogumispensioni skeemis eraõiguslike isikute teenuseid (pensionifondid, kindlustusandjad) on seadusandja poliitilise valiku küsimus. Samuti on seadusandja otsustada küsimus, millisel viisil on otstarbekas eraõiguslikke teenusepakkujaid pensioniskeemi kaasata ning kuidas ja millisel määral nende tegevust (mh tasusid) reguleerida, et tasakaalustada eri skeemi kaasatud isikute huvisid.

2. Kindlustusandjate tasude reguleerimata jätmine

Arvestades, et Teie pahameel sai alguse sellest, et kindlustusandja võtab pensionilepingu alusel Teie hinnangul liiga suure osa Teie kogutud säästudest endale ja kogumispensionide seadus ei reguleeri kindlustusandjate tasude liiki ega suurust, pidasin vajalikuks kontrollida, kas kindlustusandja tasudele piirmäära kehtestamata jätmine rikub pensionisaaja õigusi.

Seadusandja on põhjendanud kindlustusandjate tasude suuruse reguleerimata jätmist sellega, et neid tasusid hakkab piirama konkurents.⁸ Kindlustusandjad konkureerivad omavahel pakutava pensioni suurusega (mis sisaldavad ka kindlustusandjate tasusid) ning konkurents survestab neid seejuures rakendama mõistlikke tasusid, et pakkuda paremat pensioni.

Eestis on kolm II samba kindlustusandjat.⁹ Arvestades pakkujate hulka tekkis mul küsimus, kas konkurents II samba kindlustusandjate vahel on piisav ning kui mitte, kas osakuomaniku õigused on ikkagi piisavalt kaitstud, vaatamata sellele, et seadusega ei ole reguleeritud kindlustusandja tasusid. Nimelt olukorras, kus konkurents on piiratud, nt seetõttu, et turul on väga vähe asjakohast teenust pakkuvaid ettevõtjaid ja neil ei ole konkurentsist tulenevat survet pakkuda paremaid lepingutingimusi, ei ole isikul võimalik lepingutingimustes olulisel määral kaasa rääkida. Sellisel juhul võib riigil olla vajalik kohustusliku teenuse puhul kehtestada erinevaid huvisid tasakaalustav regulatsioon.

Analüüsi käigus jõudsin järeldusele, et kindlustusandjate võetavad tasud ei mõjuta täna märkimisväärselt väljamakstava pensioni suurust ning ei saa väita, et konkurents on olematu.¹⁰ On selge, et iga süsteemi (ka kohustusliku kogumispensioni süsteemi) pidamisega kaasnevad kulud ning et kindlustusandjal peab olema õigus saada oma teenuse eest mõistlikku tasu, sest vastasel juhul ta seda teenust ei osutaks. Vaatamata sellele, et Eesti turul on praegu vähe ettevõtjaid, kes seda teenust pakuvad, on kindlustusandjate tasud siiski püsinud üsna madalal ja neid ei saa pidada ebamõistlikult suureks.¹¹ Kokkuvõtvalt ei kinnita rahandusministri analüüsis toodud andmed, et kindlustusandjad võtaks tasusid rakendades II sambasse kogutud summast

⁸ Kogumispensionide seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu (313 SE) seletuskiri, www.riigikogu.ee.

⁹ Pensionilepingu sõlmimise võimalust pakuvad praegu Ergo Life Insurance SE Eesti filiaal, SEB elu- ja pensionikindlustus ja Compensa Life Vienna Insurance Group. Vt ka www.pensionikeskus.ee.

¹⁰ Rahandusministeeriumi näitliku arvutuse põhjal tuleb 50-kordse rahvapensioni määra suuruse summa (7 449 eurot) puhul sõltuvalt kindlustusandjast 20 aasta jooksul maksta tasudena kokku 4,3 %-7,7 % kindlustusmaksest, mis teeb aastaseks tasuks 0,21 %-0,37 % kindlustusmaksest. Vt viide 1, lk. 3-4. Seega, ehkki märgite, et 10 aastaga võtaks kindlustusandja Teilt 37%, ei ole tasud sedavõrd suured. Tõepoolest, tuginedes eeldusele, et eluea pikkus ei ületa 10 aastat, jõutaks Teile välja maksta ca 60% sissemaksest, kui aga elate kauem kui nimetatud eluiga, makstakse Teile välja rohkem. Lisaks, kui sõlmitte garantiiperioodiga lepingu, jätkatakse Teie surma korral maksete tegemist soodustatud isikule.

¹¹ Kindlustusandjate tasud on ka oluliselt väiksemad kui pensionifondide valitsemistasud, mille piirmäär on seadusega paika kehtestatud. Investeeringufondide seadusega kehtestatud kohustusliku pensionifondi valitsemistasu piirmäär on konservatiivse pensionifondi puhul 1,2% varade mahust aastas ja teiste pensionifondide puhul 2%, tegelik keskmine valitsemistasu on 1,4 % valitsemistasust aastas. Tuues võrdluseks näite, kus osakuomanik teeb 20 a pensionifondi sissemakseid (430 eurot igal aastal) ja saab perioodi lõpus 7449 eurot (tasud juba maha arvatud), selgub, et 20 aastaga tuleb sellelt kogutud summalt maksta tasudena 15,6% (aastas 0,73%). Vt viide 1, lk. 4.

endale liiga suure osa. Vastupidi, ühelt poolt kindlustusandja võtab tasusid, kuid teiselt poolt maksab kindlustusvõtjale garanteeritud määras tulu (vt KoPS § 50 lg 1 p 4 ja § 45 lg 7). Seejuures selgub rahandusministri vastusest, et kindlustusandja poolt isikule makstav garanteeritud intress ületab isikult võetavaid tasusid kordades.¹² Lisaks on seadusandja kehtestanud piiratud konkurentsiolekorrast tingitud halvemuse leevendamiseks KoPS § 45 lõikes 8 sätestatud kasumi jaotamise kohustuse. Võrreldes sellega, kui kindlustusandjate tasudele oleks kehtestatud piirmäär, mis ei puuduta muude lepingutingimuste kohaldamist, on kasumi jaotamise kohustusel avaram mõju. Nimelt, kui kindlustusandja võtab kõrgemaid tasusid, kui on tema kulud, pakub madalamat intressimäära, kui suudab vara investeerides teenida või eeldab, et pensionisaajad elavad kauem kui tegelikult, tekib tal sellest tegevusest positiivne tehniline kasum, millest pool on kohustatud jagama pensionilepingu sõlminud kindlustusvõtjate vahel.

Eelnevat arvestades leian, et kuigi Eesti turul on vähe asjakohast teenust pakkuvaid kindlustusandjaid, kaitseb tänane õiguslik regulatsioon ning kindlustusandjate vahel toimiv konkurents pensionisaaja õigusi piisavalt. Teisisõnu **ma ei tuvastanud, et kindlustusandjate tasudele piirmäära kehtestamata jätmine oleks põhiseadusega vastuolus.**

Lõppmärkusena lisan, et kui soovite minna kogumispensionile, soovitan Teil võtta pakkumised kõigilt kindlustusandjatelt, kes II samba väljamaksete tegemiseks lepingu sõlmimise võimalust pakuvad ning uurida põhjalikult kindlustusandjate pakutavaid tingimusi. Kui Te tehtud pakkumisi analüüsides jõuate endiselt veendumusele, et nõue sõlmida kogumispensioni saamiseks pensionileping on Teie suhtes ebamõistlik, on Teil võimalik oma ettepanekutega pöörduda Riigikogu või vastava valdkonna eest vastutava ministri ehk rahandusministri poole. Pean aga vajalikuks meenutada, et seadusandjal on selles küsimuses avar otsustusõigus.

Eeltooduga lõpetan Teie asjas menetluse. Täna Teid uuesti selle eest, et tõstatasite sedavõrd olulise teema. Mul on kahju, et ei saanud Teid aidata. Siiski loodan, et minu selgitused tulid kasuks. Täna Teid veel kord pöördumast ja soovin Teile edaspidiseks kõike head.

Lugupidamisega

Nele Parrest
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri volitusel

Kristi Lahesoo 693 8409
Kristi.Lahesoo@oiguskantsler.ee

¹²Kindlustusandja maksab kindlustusvõtjale kokkulepitud suurus intressi, olenemata sellest, kas ta investeeritud rahast saab kasumit või kahjumit. Sõltuvalt kindlustusandjast on intress vahemikus 1,6%-2,8%. Nt kõrgeima intressimääraga ja madalaimate tasudega kindlustusandja lepingutelt teenitakse garanteeritud intressimääraga 2 197 eurot ja makstakse tasudena 317, 9 eurot, vahe on ca 7-kordne. Madalaima garanteeritud intressimääraga ja kõrgemate tasudega kindlustusandja puhul ületab investeringutelt teenitav tulu kindlustusandjale makstavaid tasusid ca 2-kordselt. Seejuures jääb investeringutest tekkiv kahjum täielikult kindlustusandja kanda ja garanteeritud intressi ületavat kasumiosa on kindlustusandja kohustatud kindlustusvõtjatega jagama. Rahandusminister leiab, et omandipõhiõiguse riive on seetõttu küsitav. Vt viide 1, lk. 5, p.1.2.