

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Avaliku õiguse osakond

Kristina Širkovskaja

Õigus pensionikindlustusele – isikuline ja esemeline kehtivusala

Magistritöö

Juhendaja
Prof. Gaabriel Tavits

Tallinn

2022

SISUKORD

SISSEJUHATUS	3
1. PENSIONIKINDLUSTUSE TÄHENDUS	7
1.1. Pensionikindlustuse olemus	7
1.2. Pensionikindlustuse liigid	10
1.2.1. Riiklik pensionikindlustus	10
1.2.2. Kohustuslik kogumispension	13
1.3. Pensionisüsteemi põhiseaduslikud nõuded	14
1.3.1. Põhiseadus § 10 – sotsiaalriigi põhimõte	14
1.3.2. Põhiseadus § 28 lg 2 – õigus riigipoolsele abile	17
1.4. Pensionisüsteemi nõuded lähtudes Euroopa Sotsiaalharta	19
1.4.1. Nõuded pensionisüsteemile lähtudes Euroopa sotsiaalharta artiklist 12	19
1.4.2. Õigus väarikale töötasule lähtudes Euroopa sotsiaalharta artiklist 4	22
2. ISIKULINE KEHTIVUSALA	24
2.1. Isikud, kellel on õigus pensionile	24
2.1.1. Alalised elanikud	27
2.1.2. Pagulased	29
2.2. Pensioni saamise tingimused	30
3. ESEMELINE KEHTIVUSALA	37
3.1. Vanus	37
3.2. Toitjakaotus	44
3.3. Töövõimekaotus	46
3.4. Muu puudus ehk rahvapension	49
3.5. Nõutav pensionimäär	51
KOKKUVÕTE	61
SUMMARY	65
LÜHENDID	68
KASUTATUD KIRJANDUS	70
Kasutatud õigusaktid	72
Kasutatud kohtupraktika	73

SISSEJUHATUS

Eesti põhiseadus (edaspidi PS) sätestab igäihe õiguse riigi ja seaduse kaitsele.¹ Riik on kohustatud tagama oma kodanikele sotsiaalse kaitse, mis annab kodanikele kindlustunde tuleviku suhtes ning võimaluse elada inimväärselt kogu elu. Õigus riigi abile tekib Eesti PS-st lähtuvalt kindlate tingimuste olemasolul, milleks on vanadus, töövõimetus, toitjakaotus ja muu puudus.² Pensionikindlustus tagab sissetuleku ka siis, kui vanaduspõlv kätte jõuab, vältides pensionieas elukvaliteedi järsku langust. Pensionid on nii Eestis kui ka Euroopas vanemaaliste inimeste peamine sissetulekuallikas ja enamasti makstakse neid jooksvalt finantseeritavate riiklike pensioniskeemide alusel. Rahvastiku vananemise tõttu moodustavad pensionisaajad suurema osa ELi elanikkonnast (ligikaudu 124 miljonit inimest ehk veerand kogu elanikkonnast³). Pension (lad k pensio "maks") on regulaarne rahaline väljamakse vanaduse, töövõimetus ja toitja kaotuse korral.⁴ Eesti pensionisüsteemi eesmärgiks on aidata inimestel pensionile minnes säilitada nende senine elustandard ja igakuine sissetulek.⁵

Eesti pensionisüsteem koosneb kolmest sambast: I sammas ehk riiklik pension. Riiklik pension põhineb ümberjagamisel - tänased pensionärid saavad pensioni tänaste maksumaksjate sotsiaalmaksu arvelt. Tulevaste pensionäride riikliku pensioni suurused sõltuvad tulevaste maksumaksjate arvust ja nende sissetulekutest. Riiklik pension ehk I sammas tagab minimaalset toimetulekut võimaldava sissetuleku. Teine sammas ehk kohustuslik kogumispension on otseses sõltuvuses isikute sissetulekutest. Mida suurem on ametlik sissetulek, seda suuremad on laekumised pensionikontole ja tulevikus saadav pension. Teine sammas on kohustuslik kõikidele 1983. aastal ja hiljem sündinutele. Kolmas sammas ehk täiendav kogumispension võimaldab igäihel täiendavalt oma pensionipõlve panustada. Tegemist on vabatahtliku täiendava kogumispensioniga. Käesolevas töös ei analüüsita otseselt teisi pensionikindlustust puudutavaid reforme nagu töövõimereform ning eripensionide,

¹ Eesti Vabariigi põhiseadus, RT I, 15.05.2015, 2

² *Ibid.* § 28, lg 1

³ Euroopa Komisjon (majandus ja rahandusküsimuste peadirektoraat) ja majanduspoliitika komitee, „The 2015 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013–2060)“. European Economy 3/2015.

⁴ Käsper, R. Eripensionid Eesti pensionisüsteemis ja nende põhiseaduspärasus. Magistritöö. Tartu 2019. lk 3

⁵ *Ibid.*

väljateenitud aastate ja soodustingimustel vanaduspensionide reforme. Töös ei uurita muid pensioniliike ja sooduspensione.

Vanaduspension koosneb kolmest kumulatiivsest osast: kindlasummaline baasosa, baasosale lisanduv staažiosa, kindlustusosa ja ühendosa, mis on igal inimesel erinev sõltuvalt tema tööstaažist ja sissetuleku suuruselt. Baasosa suurus on 2022. aasta seisuga 235,31 eurot ja aastahinne 7,206, millele lisandub ka tööstaaži suurus vastavalt töötatud aastatele.⁶

07.10.2021 kiitis valitsus heaks seaduseelnõu, millega tõuseb 2023. aasta algusest pension erakorraliselt 20 euro võrra ja rahvapension 20 euro võrra. Pensioni baasosa tõus aitab parandada enam kui 321 000 pensionisaaja ja rahvapensioni määra tõus 3200 rahvapensioni saaja toimetulekut. Pensioni baasosa tõstmine vähendab pensionäride suhtelise vaesuse määra hinnanguliselt 1,6 protsendipunkti võrra. Kuigi absoluutses vaesuses elab Eesti pensionäridest alla 1 protsendi, on suhtelise vaesuse määr, mis on sissetulekute ebavõrdsuse näitaja, kõige kõrgem just 65-aastaste ja vanemate inimeste hulgas ja seda peamiselt seetõttu, et selles vanusegrupis on tööhõive väiksem ja elatakse tihti üksi.⁷ Rahvapensionile on õigus isikutel, kel ei ole õigust vanaduspensionile. Rahvapensioni määr 2022. aasta seisuga on 255,18 eurot ning pärast indekseerimist 2023. aasta jaanuari tõuseb rahvapension 20 euro võrra ulatudes 286 euroni kuus.

Tänu indekseerimisele kasvab pensioni suurus igal aastal. Indekseerimisel suurendatakse nii pensioni baasosa kui aastahinnet. Keskmine vanaduspension aastal 2022 on 591 eurot.⁸ Vaatamata iga-aastasele tõusule jääb Eesti keskmine vanaduspension alla Eesti miinimumpalga määra, mis 2022. aasta seisuga on tõstetud 654 euroni.⁹ Seega Eesti miinimumpalk on Eesti keskmisest pensionist oluliselt suurem.

⁶ 15 aastat staaži 343,40 eurot, 30 aastat staaži 451,49 eurot ja 44 aastat staaži 552,38 eurot.

⁷ Valitsus kinnitas erakorralise pensionitõusu 2023. aastaks. Sotsiaalministeerium. 07.10.2021. - <https://www.sm.ee/et/uudised/valitsus-kinnitas-erakorralise-pensionitõusu-2023-aastaks> (31.01.2022)

⁸ *Ibid.*

⁹ Töötasu alammäär tõuseb 2022. aastal 654 euroni. Sotsiaalministeerium. 09.12.2021. - <https://www.sm.ee/et/uudised/tootasu-alammaar-touseb-2022-aastal-654-euroni>. (31.01.2022)

Euroopa Liidus oli 2018. aastal keskmiselt vanemate kui 65-aastaste seas vaesusriskis 15% inimestest, Eestis oli see näitaja üle kolme korra suurem – 54%.¹⁰ Eurostat defineeris vaesusriskis olevaks inimese, kelle sissetulek on väiksem kui 60% riiklikust mediaanpalgast. 2021. aasta IV kvartali¹¹ mediaanpalk oli 1330¹² eurot, sellest 60% moodustab 798 eurot. Keskmine 44-aastase staažiga vanaduspension oli 2021. aastal 552,38 eurot. See tähendab, et paljud Eesti pensionäridest elavad vaesusriskis. Seega on Eurostati definitsioonile tuginedes Eesti mõistes vaesusriskis need pensionärid, kelle pension on alla 798 euro. Eurostati 07.02.2020 andmetele tuginedes on Eestis, võrreldes teiste Euroopa Liidu liikmesriikidega enim vaesusriskis pensionäre.¹³

Pensionitesse puutuv oli aktuaalne ja on seda ka tulevikus, kuna puudutab peagi 25% elanikkonnast.¹⁴ Paratamatult kõik inimesed jõuavad pensioniikka ning pensioni saamise tingimused ja selle inimväärikas suurus jääb alati aktuaalseks. Euroopa Liidu andmetest selgub, et 80. aastaste inimeste osakaal lähima 20 aasta jooksul suureneb, mis toob kaasa Eestile täiendavaid kulutusi, kuna pensioniikka jõudnud isikute arv suureneb. Samal ajal väheneb töötavate isikute arv, mis tähendab, et tulevikus on maksumaksjaid vähem. Teema aktuaalsus seisneb ka selles, et Eesti keskmine pension ei ole Euroopa Liidu tingimustega kooskõlas ning antud probleem esineb juba pikalt, selle tagajärjel elavad meie pensionärid vaesusriskis.

Käesoleva töö eesmärgiks on käsitleda pensionikindlustuse olemust ning õigust õiglasele pensionile. Magistritöö probleemiks on Eesti pensioniealiste isikute vaesusrisk, mille tulemusel muutub nende elustandard halvemuse poole. Seda eriti olukorras, kus hinnatõusud on pensionide indekseerimisest oluliselt ees (hinnad tõusevad kiiremini kui pension).

¹⁰ Vaesusriskis pensionäride osakaal riigiti. Autor/Allikas: Eurostat; ERR: 08.02.2020

¹¹ 2022. aasta I kvartali statistika ilmub 27.05.2022, seega aluseks võetakse 2021. aasta IV kvartali andmeid.

¹² Palgavõrdlus. Eesti Statistikaamet. - <https://palgad.stat.ee/palgavordlus#> (18.04.2022)

¹³ Vaesusriskis pensionäride osakaal riigiti. Autor/Allikas: Eurostat; ERR: 08.02.2020

¹⁴ Eestis 2021 seisuga oli 328 197 pensionäri, mis moodustab 24,7% kogu rahvaarvust. Eesti Statistikaamet. - <https://www.stat.ee/et/avasta-statistikat/valdkonnad/heaolu/sotsiaalne-kaitse>. (31.01.2022)

Lähtudest ülaltoodust püstitab autor järgmise hüpoteesi: Kas Eesti pensionisüsteem tagab pensionäridele õiglase ja inimväärika pensioni ning milline võiks olla väärikas pension? Missugused on õiguslikud meetmed, mis tagaksid inimväärika pensioni?

Magistritöös on kasutatud analüütilist ja võrdlevat meetodit. Töö põhiallikateks on Eesti Vabariigi PS, RPKS, KoPS, seletuskirjad, eelnõud ja erinevad nii Eesti kui ka Euroopa Liidu poolt tehtud analüüsid. PS-e tõlgendamisel on kasutatud peamiselt Riigikohtu otsuseid ning Eesti Vabariigi PS-e kommenteeritud väljaannet. Töö teiseks allikateks on sotsiaalkindlustusvaldkonnaga haakuvad õigusaktid, pensionitega seotud probleeme käsitlev õiguskirjandus, erinevad aruanded ja statistika ning muud pensionikindlustusõiguse teemaga seonduvad artiklid.

Magistritöö on jaotatud kolmeks peatükiks:

1. Esimene peatükk käsitleb pensionikindlustuse mõistet ja olemust, pensionikindlustuse põhiseaduslikku raami lähtudes PS-st § 28 ja Euroopa sotsiaalharta artiklist 12, mis sisaldab õigust sotsiaalkindlustusele. Lisaks sellele sisaldab esimene peatükk PS-e § 10 käsitlust ning Euroopa sotsiaalharta artikli 4 käsitlust.
2. Teises peatükis uurib autor pensionisüsteemi isikulise kaitseala olemust. Millised tingimused ja kellele on õigus pensioni saamiseks; kellele on pensioni maksmine garanteeritud; millised on selle tingimused ja ulatus.
3. Kolmandas peatükis analüüsib autor pensionisüsteemi esemelise kaitseala olemust ning lähtudes eespool kirjutatust analüüsib pensioni olemust vanuse, töövõime puudumise, toitjakaotuse ja muu puuduse kontekstist lähtuvalt.

Magistritöö iseloomustavateks märksõnadeks on: sotsiaalkindlustus, pension, pensionikindlustus, vanadus, vaesus.

1. PENSIONIKINDLUSTUSE TÄHENDUS

1.1. Pensionikindlustuse olemus

Rahvusvaheline Tööorganisatsiooni (ILO) konventsioon nr 102 sotsiaalkindlustuse miinimumstandardite kohta¹⁵ näeb ette üheksa sotsiaalset riski, mille realiseerumise korral on riigil kohustus anda isikule abi. Nendeks riskideks on arstiabi, haigus, töötus, vanadus, tööõnnetus, pere, emadus, invaliidsus ja toitjakaotus.

ÜRO inimõiguste ülddeklaratsiooni artikkel 25 sätestab: „Igaühel on õigus elatustasemele, mis tagab tema ja ta perekonna tervise ja heaolu toidu, riietuse, eluaseme, arstiabi ja elementaarsete sotsiaalteenuste osas; samuti on igal inimesel õigus kindlustatusele tööpuuduse, haiguse, invaliidsuse, leolestumise ja vanaduse või muul elatusvahenditest ilmajäämise puhul, mis ei olene temast endast.“¹⁶ Inimõiguste ülddeklaratsioonis on sotsiaalsed õigused seotud elatustasemega ning samuti on toodud välja sotsiaalsed riskid, mille puhul on isikul õigus kindlustusele. Nendeks riskideks on tööpuudus, haigus, invaliidsus, leolestumine ja vanadus.

Eesti sotsiaalkindlustussüsteem katab sotsiaalkindlustuse valdkondi, mis hõlmavad kõiki tavapäraseid sotsiaalseid riske: haigus, tööpuudus, vanadus, tööõnnetus, perekond, sünnitus, töövõimetus ja toitjakaotus. PS-st lähtuvalt on sotsiaalabi inimeste õigus, kellel puuduvad piisavad vahendid elus toimetulekuks. Tegemist ei ole privileegiga, mida riik tagab, vaid vaba kaalutusõiguse alusel makstava hüvitisega.¹⁷

Sotsiaalsete õiguste peamine eesmärk on isikutele piisava elustandardi tagamine kui realiseerub üks võimalikest sotsiaalsetest riskidest.¹⁸ Sotsiaalsed õigused muutuvad isikute jaoks tähtsaks siis, kui isikul endal ei ole piisavalt vara või ta ei ole võimeline endale

¹⁵ Vastu võetud 1952. aastal.

¹⁶ ÜRO inimõiguste ülddeklaratsioon. –

http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/est.pdf (02.02.2022)

¹⁷ Tavits, G. Right to social security in Estonia constitution, chapter II

¹⁸ Eide. A., Economic, social and cultural rights: A universal challenge. Martinus Nijhoff Publishers 2001, p 17.

adekvaatset elustandardit tagama tulenevalt töötusest, vanusest või puudusest.¹⁹ Olulisem on vanadusest tulenev riski. Kõrgemast east tulenevalt on isikul raskem tagada endale piisavat sissetulekut adekvaatseks elamiseks ning sellisel puhul riik tuleb inimesele appi. Seega risk ilmub alles vanaduspensioniiikka jõudmist.

Riik teostab sotsiaalset kaitset läbi sotsiaalkindlustuse ja sotsiaalhoolekande. Sotsiaalhoolekanne on suunatud ühiskonna haavatavamate liikmete elujärje parandamisele ja vaesuse ennetamisele, seda korraldatakse läbi erinevate toetuste, teenuste, vältimatu sotsiaalabi või muu abi osutamise kaudu. Sotsiaalkindlustuse eesmärgiks on isikute sissetuleku asendamine. Sotsiaalkindlustus hõlmab riikliku pensionikindlustust, ravikindlustust ja töötuskindlustust. Pensionikindlustus tagab isikule pensioniikka jõudmisel kindlat pensioni, mida määratakse kehtiva seadusandluse alusel.

3. juunil 1997. aastal kiideti Vabariigi Valitsuse poolt heaks pensionireformi kava, mis tagab Eesti pensionisüsteemi poliitilise stabiilsuse ja õigusliku püsivuse. Pensionireformi vastuvõtmine oli taasiseseisvunud Eesti suurim sotsiaalpoliitiline uuendus.²⁰

Pensionisüsteemi jätkusuutlikkuse seisukohast on oluline töötajate ja vanaduspensionäride suhtarvu muutus. Viimase 20 aasta jooksul on olnud keskmiselt üle kahe töötaja ühe vanaduspensionäri kohta. Vaatamata pensioniea tõusule, prognooside järgi 2060. aastaks ühe vanaduspensionäri kohta on üle kahe töötaja asemel 1,3. Ränne ilmtingimata mõjutab rahvastiku struktuuri, kuid pikemas perspektiivis suureneb lisaks töötajate arvule ka pensionäride arv, mistõttu töötajate ja vanaduspensionäride suhtarv selle tõttu oluliselt ei muutu.²¹

06.november 2020. aastal jõustus uus pensionireform, millest tulenevalt peab olema kindlustatud, et inimene oleks vanaduspõlves vaesuse eest kaitstud ka erinevate riskide ilmnemisel - näiteks võib tööealise karjääri- ja palga valikuid mõjutada järsult halvenev tervis.

¹⁹ *Ibid.* p 18.

²⁰ Malvet, M. ja Mikkola, M. Sotsiaalhoolekanne. 1998. lk 4

²¹ Riikliku vanaduspensionii jätkusuutlikkuse analüüs 2016. Rahandusministeeriumi ja Sotsiaalministeeriumi koostöös. lk 36 - https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Uudised_pressiinfo/vanaduspensionii_jatkusuutlikkuse_analuus_2016.pdf

Eelpool nimetatust peab riiklik vanaduspension sõltuma vähem varasematest sissemaksetest ning sisaldama lisaks nii põlvkondadevahelisele ümberjaotamisele kui ka põlvkonnasiseseid ümberjaotusi. Esiteks tuleb arvestada, et suurem solidaarsus ei vähendaks motivatsiooni töötada (sh soov saada kõrgemat tasu) ja makse maksta. Teiseks tuleb arvestada, et eakad, eelkõige väiksema tööstaažiga ja madalapalgalised inimesed ei satuks vaesusriski ning nende pension ei jääks allapoole minimaalseks toimetulekuks vajalikku piiri.²²

Uus pensionireform näeb ette pensioniiga ja pensionivalemi ümberkorraldamist ning näeb ette pensioniea paindlikumaks muutmist. Pensioniea tõstmine suurendab töötajate ja pensionäride suhet, mistõttu on võimalik suurendada keskmise pensioni eesmärki, milleks on pensioni ja palga suhe. Pensioni solidaarsuse ja palgast sõltuvuse taset saab eelkõige reguleerida pensionivalemi muutmisega. Aastatel 2021–2036 kogutakse ühendosa, millest pool sõltub kindlustusosakust ja pool solidaarosakust ehk töötamisest, ning alates 2037. aastast kogutakse vaid solidaarosakuid. Olukord, kus inimene saab ise endale valida parema pensionile mineku aja ja vajaduse korral seda edasi lükata, võib tulevikus ära hoida pensioniea tõstmisega kaasnevaid probleeme.²³ Nüüdseks on inimestel selline valikuvõimalus tagatud, tegemist on paindliku vanaduspensionisüsteemiga.²⁴

Tänapäeval koosneb Eesti pensionikindlustus kolmest sambast - riiklik pensionikindlustus, kohustuslik kogumispension ja täiendav kogumispension, mis on vabatahtlik.

²² Seletuskiri riikliku pensionikindlustuse seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu juurde. 613 SE 2018. lk 8 - <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/cf7c36ff-3a2a-47e4-b8b9-f3b6d6b05d77/Riikliku%20pensionikindlustuse%20seaduse%20muutmise%20ja%20sellega%20seonduvalt%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus> (08.02.2022)

²³ *Ibid.*

²⁴ RPKS § 9¹

1.2. Pensionikindlustuse liigid

1.2.1. Riiklik pensionikindlustus

Jooksvale finantseerimisele tuginev pensionikindlustus on riiklik pensionikindlustus. Selle puhul on tegu kindlustusega, mis tähendab, et süsteemi panustanud inimene, peab sealt ka tagasi saama. Solidaarsuspõhimõttel tuginev süsteem hõlmab nii põlvkondadevahelist kui ka põlvkonnasisest ümberjaotust.²⁵ Riiklikku pensionikindlustust reguleerib Riikliku pensionikindlustuse seadus (RPKS).

Vastavalt eelnimetatud seadusele on õigus saada riikliku pensioni Eesti alalisel elanikul; tähtajalise või elamisõiguse alusel Eestis elaval välismaalasel ja antud seaduses sätestatud erisusi arvestades isikul, kes elab välisriigis, millega Eestil puudub välisleping. Kaitse on tagatud nii kõigile Eesti elanikele rahvapensioni määras kui ka tööpanusel põhineva vanadus-, töövõimetus- ja toitjakaotuspensioniga saajatele.

Isikud, keda loetakse pensionikindlustatuks on vastavalt sotsiaalmaksuseadusele (edaspidi SMS) maksnud või nende eest on kohustus maksta sotsiaalmaksu pensionikindlustuse osa ning kellel vastavalt käesolevale seadusele tekib muudel alustel õigus riiklikule pensionile. Riikliku pensionikindlustuse finantseerimine toimub peamiselt sotsiaalmaksu riikliku pensionikindlustuse osa arvelt. Selle suuruseks on II pensionisambaga liitunud isikutel 16%, mitteliitunud isikutel 20% töistelt tuludelt.²⁶ Väljamakstavate pensionide suurendamine toimub indekseerimise teel, indeks sõltub võrdsete osakaaludega sotsiaalmaksu laekumise kasvust ja tarbijahinnaindeksi kasvust.

Iga aasta 1. aprillil toimub indekseerimine, mille tulemusena pensionid suurenevad. Selleks, et välja lugeda indeks, tuleb arvutamisel võtta arvesse 80% ulatuses eelmise aasta sotsiaalmaksu pensionikindlustuse osa laekumise muutust ja 20% ulatuses eelmise aasta tarbijahinnaindeksi

²⁵ Riikliku pensionikindlustuse seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. 2017. lk 1 - <https://eelvoud.valitsus.ee/main#zvtv3ukTb> (20.02.2022)

²⁶ Leetmaa, R., Leppik, L., Tiit, E.-M., Võrk, A. Euroopa Liidu ühiste pensionieesmärkide mõju Eesti pensionisüsteemile. Uurimistöõ lõpparuanne. Poliitikauringute Keskus PRAXIS. Tallinn. 2004. lk 5

muutust. Indekseerimine toimub juhul, kui sotsiaalmaksu laekumine ja aasta tarbijahinna indeks muutub. Pensione ei vähendata indeksi vähenemise korral.

Algselt koosnes riiklik pensionikindlustus neljast liigist: vanaduspension, töövõimetuspension, tootjakaotuspension ja rahvapension. 17.12.2015 töövõimetuspension kaotati ja selle vastutus läks üle Töötukassale. Täna reguleerib seadus vanaduspension, tootjakaotuspension ja rahvapension.

1. Vanaduspension on õigus saada isikul, kes on saanud 65-aastaseks ja kellel on vähemalt 15-aastane Eestis omandatud pensionistaaž. Vanaduspension maksmise eesmärk on tagada pensioniikka jõudnud isikutele sissetulek. Juhul kui eelnimetatud pensioni saamise õigus isikul ei teki, on tal seaduses sätestatud tingimustel õigus pensioni asendavale rahvapensionile.²⁷

Vanaduspension, mis jõustus 2021. aastal koosneb pensionireformi kohaselt neljast komponendist: baasosast, staažiosast, kindlustusosast ja ühendosast.²⁸ Baasosa ehk solidaarsuskomponendil põhinev osa on vajalik selleks, et I samba pension tagaks äraelamist võimaldava pensioni nii madalama palgaga kui ka lühema pensionistaažiga inimestele. 2022. aasta seisuga on baasosa suurus 235 eurot. 2023. aastaks vastu võetud pensioniplaani põhiselt toimub baasosa tõstmine 20 euro võrra, mis puudutab ligikaudu 321 000 inimest ja vähendab pensionäride suhtelise vaesuse määra hinnanguliselt 1,6 protsendipunkti võrra. Just väiksema pensioni saavaid mittetöötavaid pensionäre aitab suhteliselt rohkem solidaarsuskomponendi tõstmine.²⁹

Staažiosa, mis oli kogutud enne 1999. a sõltub kogutud tööstaaži pikkusest ning selle suurus võrdub pensioniõigusliku staaži aastate ja aastahinde korrutisega, mida arvutatakse

²⁷ Malvet, M. Õigus sotsiaalkindlustusele kui põhiõigus. Magistritöö. Tallinn. 2006. lk 55

²⁸ Pensioni suuruse arvutamine. Sotsiaalkindlustusamet. - <https://www.sotsiaalkindlustusamet.ee/et/pension-toetused/pension-suuruse-arvutamine>. (10.03.2022)

²⁹ Vabariigi Valitsus. Valitsuse 7.10 istungi kommenteeritud päevakord. 06.10.2021 - <https://valitsus.ee/uudised/valitsuse-710-istungi-kommenteeritud-paevakord> (10.03.2022)

sotsiaalmaksu alusel ehk arvesse läheb aeg, mil tööandja oli kohustatud töötaja eest sotsiaalmaksu maksma. Aastahindeks on 2022. aasta seisuga 7,206 eurot.

Kindlustusosa suurus, mis oli makstud sotsiaalmaksust alates 1999. a võrdub kindlustusosakute ning aastahinde korrutisega. Kindlustusosaku suurus sõltub palgast ehk sellelt makstud sotsiaalmaksu riikliku pensionikindlustuse osast.

Uue pensionireformi vastu võtmisega tekkis ühendosa, mille kohaselt muudeti pensioniiga ja pensionivalemite samuti muudeti pensioniiga paindlikumaks. Ühendosa suurus võrdub poole kindlustusosakute ja poole solidaarosakute summa ning aastahinde korrutisega. 2021–2036. a toimub ühendosa kogumine. Alates 2037. aastast hakatakse koguma vaid solidaarosakuid ning hakkab kehtima pensionivalem, mis koosneb viiest osast: 1. baasosast; 2. staažiosast; 3. kindlustusosast; 4. ühendosast (2021–2036); 5. solidaarosast (alates 2037).³⁰

2. Toitjakaotuspensionile on õigus isikutel, täpsemalt, pereliikmetel, kes olid surnud isiku ülalpidamisel. Lapsele, vanemale või lesele määratakse pension sõltumata sellest, kas nad olid toitja ülalpidamisel või mitte. Pensioni suurust arvutatakse toitja pensioniandmete alusel, näiteks kui toitja suri töövigastuse või kutsehaiguse tõttu, määratakse toitjakaotuspension staažinõuet esitamata. Tegemist on riigipoolse maksega, mida makstakse n-ö vanema asemel. Toitjakaotuspension suurus sõltub perekonnaliikmete arvust. Toitjakaotuse isikutel on õigus samuti ka rahvapensionile, kui surnud perekonnaliikmel puudus pensioni taotlemiseks vajalik staaž ja ta elas enne pensioni taotlemist vähemalt ühe aasta Eestis.

3. Rahvapensionile on õigus vanaduspensioniealiseks saanud isikul, kellel ei ole õigust vanaduspensionile (puudub 15. aastane pensionistaaž) ja kes on vähemalt viis aastat vahetult enne pensioni taotlemist elanud Eestis kui alaliselt elav isik või tähtajalise elamisloa või elamisõiguse alusel elav välismaalasena. Rahvapension on peamiselt seotud vaid elamisõigusega, mitte isiku töötamisega.

³⁰ Seletuskiri riikliku pensionikindlustuse seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu juurde. 613 SE 2018. lk 8 - <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/cf7c36ff-3a2a-47e4-b8b9-f3b6d6b05d77/Riikliku%20pensionikindlustuse%20seaduse%20muutmise%20ja%20sellega%20seonduvalt%20eiste%20seaduste%20muutmise%20seadus> (08.02.2022)

1.2.2. Kohustuslik kogumispension

Kogumispensionide seadus (edaspidi KoPS)³¹ reguleerib kohustusliku kogumispensionini, tegu on seaduse kohaselt makstava hüvitisega, mille saamiseks tuleb omandada KoPS ja SMS kohaselt kohustusliku pensionifondi osakuid või teha investeringuid kohustusliku kogumispensionini investeerimiskonto kaudu.³² II samm on oma olemuselt kui individuaalne säästmisskeem, kus pensioni suurus sõltub maksete kogusummast ja pensionifondi tootlusest.³³ Selle eesmärgiks on võimaldada isikutele paremaid elutingimusi pensionieas. Tegemist on eelfinantseerimisele tugineva kohustusliku kogumispensioniga, mis katab üksnes vanaduse riski.

Kohustusliku kogumispensioniga liitumine on kohustuslik isikutele, kes on sündinud peale 1983. aastat. Teistele tööealistele inimestele on II sambaga liitumine olnud vabatahtlik. Aasta töötasu alammääralt makstava sotsiaalmaksu pensionikindlustuse osaga arvutatakse solidaarosaku suurus. Solidaarosakud on kohustusliku kogumispensioniga liitujal ja mitteliitujal erinevad. II sambaga liitujatel solidaarosaku väärtuseks on 0,8. Seejuures 20% liituja sotsiaalmaksu pensionikindlustuse osast kantakse kohustuslikku kogumispensionisse. Seega on ka liituja osak 20% võrra väiksem ($1,00 \times (1 - 0,2) = 0,8$).³⁴ II sambaga liitujatel 2% brutopalgast ning 4% sotsiaalmaksust läheb II samba pensionifondi, summaarne makse on seega 6%. II pensionisambaga liitunud inimese töötasudelt arvestatavast sotsiaalmaksust suunatakse riikliku pensionikindlustussüsteemi vahenditesse 16%, mistõttu tulevikus on tema I samba pension väiksem. II sambasse makstud 4% sotsiaalmaksuosa eest omandab isik kohustusliku pensionifondi osakuid, mis muutuvad tema isiklikuks varaks, mida saab vahetada ja pärida. Need, kes ei ole II sambaga liitunud, nende solidaarosaku väärtus on 1,0. Mitteliitunud inimene ei omanda otseselt varalisi õigusi, vaid ainult õiguse nõuda

³¹ Vastu võetud 14.04.2004. RT I 2004, 37, 252. jõustus 01.05.2004

³² KoPS § 2 lg 2. RT I, 22.12.2021, 39

³³ Leetmaa, R., Leppik, L., Tiit, E.-M., Võrk, A. Euroopa Liidu ühiste pensionieesmärkide mõju Eesti pensionisüsteemile. Uurimistöö lõpparuanne. Poliitikauuringute Keskus PRAXIS. Tallinn. 2004. lk 6

³⁴ Seletuskiri riikliku pensionikindlustuse seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu juurde. 613 SE 2018. lk 21 - <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/cf7c36ff-3a2a-47e4-b8b9-f3b6d6b05d77/Riikliku%20pensionikindlustuse%20seaduse%20muutmise%20ja%20sellega%20seonduvalt%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus> (08.02.2022)

pensioniiikka jõudes riigilt seaduses sätestatud tingimustel ja ulatuses garanteeritud pensioni maksmist.

2020. aastal toimus pensionireform, millest tulenevalt muudeti II sammast vabatahtlikuks, mis tähendab, et iga isik, kes ei ole jõudnud pensioniiikka võib omal äranägemisel loobuda II sambast ning võtta raha välja. Pensionifondist raha välja võtmisega kaasneb risk saada tulevikus väiksemat pensioni, mida I samba puhul ei teki.³⁵ Eesti Vabariigi endine president³⁶ on avaldanud arvamust seoses kohustusliku kogumispensioniga, ta oli seisukohal, et kaotamisega lakkab pensionisüsteem eesmärgipäraselt toimimast ning suureneb vaesusriski sattuvate pensionäride arv tulevikus. Samuti ta väitis, et lisaks sellele langeb vanaduspension ja palga suhe vaidlustatud seaduse jõustumisel tõenäoliselt rohkem kui kehtiva pensionisüsteemi jätkudes. Rahanduskomisjoni arvates suurendab kohustusliku kogumispension vabatahtlikuks muutmine inimeste vabadust ning parandab teadlikkust pensionisüsteemist, samuti laienevad investeerimisvõimalused ja suureneb konkurents, mille tulemusena peavad fondihaldurid klientide hoidmiseks senisest rohkem pingutama. Eelduslikult toob see kaasa parema pensionifondide tootluse, mis tagab tulevikus omakorda suurema pensioni.³⁷

1.3. Pensionisüsteemi põhiseaduslikud nõuded

1.3.1. Põhiseadus § 10 – sotsiaalse riigi põhimõte

Põhiseadus (edaspidi PS) § 10 on üks keskseid PS sätteid. PS § 10 järgi on PS aluspõhimõteteks inimväärikuse ja sotsiaalse riigi põhimõtted³⁸, mis Riigikohtu hinnangul moodustavad Eesti Vabariigi põhikorra tuuma ja on õiguskorra kõige olulisemad normid.³⁹ Sisuliselt saab siin eristada nelja põhimõtet: inimväärikuse, sotsiaalse riigi, demokraatia ja õiguse riigi põhimõtet. Riigikohtu arvates on tegemist õiguse üldpõhimõtetega.⁴⁰ Neist

³⁵ RKÜKo 5-20-3/43

³⁶ 2020. aastal oli Eesti president Kersti Kaljulaid.

³⁷ RKÜKo 5-20-3/43 p 8.1

³⁸ RKPJKo 09.12.2019, 5-18-7/8, p 119; RKPJKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03, p-d 14 ja 16

³⁹ RKPJKo 05.05.2014, 3-4-1-67-13, p 49

⁴⁰ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2020. § 10 komm. 12

põhimõtetest on tuletatavad sotsiaalsed põhiõigused, sh PS §-s 28 nimetatud õigused.⁴¹ PS § 10 mõtte ei ole osutada teistes PS sätetes ette nähtud põhiõigustele, vaid võimaldada muude õiguste ja kohustuste olemasolu, mida PS sõnaselgelt ette ei näe.⁴²

Inimväärikus on enda olemuselt konstitutsiooniline väärtus, mis on välja arenenud tsivilisatsiooni arenedes.⁴³ Inimväärikuse põhimõttel on kaks tähendust, nimelt ühelt poolt on ta iseseisev põhiõigus (PS § 18 keelab väärikust alandava kohtlemise), kuid teiselt poolt on ta üldine põhimõtte teiste põhiõiguste tõlgendamiseks.⁴⁴ Eelnimetatud põhimõtte on Euroopa Liidu põhiõiguste hartas (edaspidi ELPH) sätestatud esimeses artiklis, kuna inimväärikuse tähendust on keeruline avada, seetõttu ei käsitata seda eraldiseisva põhiõigusena, vaid põhiõiguste kohaldamise üldise põhimõttena.

R. Maruste on seisukohal, et inimväärikus on nii subjektiivne kui ka objektiivne õigus. Subjektiivses tähenduses keelab ta avalikku võimu sekkumise inimväärikusse ja sellega seonduvate üksikõiguste kasutamisse ning võib olla riigi vastu suunatud nõude aluseks. Objektiivne on ta selles mõttes, et paneb riigile kohustuse luua tingimused inimväärikuse austamiseks ja järgimiseks.⁴⁵

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelvalve kollegium on märkinud, et inimväärikus „on kõigi isiku põhiõiguste alus ning põhiõiguste ja vabaduste kaitse eesmärk“⁴⁶. ELPH selgitustes on märgitud, et „mitte ühtegi hartas sätestatud õigust ei tohi kasutada teise inimese väärikuse riivamiseks ning et inimese väärikus on osa käesolevas hartas sätestatud õiguste põhiolemusest. Seega tuleb inimväärikust austada, isegi kui seda tehes piiratakse mingit muud õigust“⁴⁷

⁴¹ RKPJKo 09.12.2019, 5-18-7/8, p 119; RKPJKo 05.05.2014, 3-4-1-67-13, p 49; RKPJKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03, p 14; RKHKo 10.11.2003, 3-3-1-65-03, p 13

⁴² Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2020. § 10 komm. 5

⁴³ Maruste, R. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Tallinn: Juura 2004. lk 124

⁴⁴ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2020. § 10 komm. 5

⁴⁵ Bach, E. Perekonna toetamiskohustus vs sotsiaalriik. Magistritöö. Tallinn. 2012. lk 16

⁴⁶ RKHKo 22.03.2006, 3-3-1-2-06, p 10; RKHKo 3-3-1-14-06, p 11

⁴⁷ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2020, § 10 komm.13

Inimväärikuse põhimõtte osaks on tagada õiguse saada avalikult võimult piisavat abi, et elada mittealandavates tingimustes. Riigikohus on § 28 lg 2 esimeses lauses sätestatud õigust pidanud üheks inimväärikuse väljenduseks.⁴⁸ „Sotsiaaliik ja sotsiaalsete õiguste kaitse sisaldavad ideed abist ja hoolest neile, kes ei ole suutelised iseseisvalt end piisavas ulatuses kindlustama. Nende isikute inimväärikus oleks alandatud, kui jätta nad ilma abist, mida nad vajavad oma esmavajaduste rahuldamiseks.“⁴⁹

Sotsiaaliigi põhimõtte, lisaks väärikusele, peab tagama võrdsete võimaluste loomist. Ühelt poolt sotsiaaliigi põhimõtte nõuab, et avalik võim hoolitseks ühiskonna abivajavate liikmete eest ega jäta kedagi hätta ning nende isikute inimväärikus oleks alandatud, kui jätta nad ilma abist, mida nad vajavad oma esmavajaduste rahuldamiseks.⁵⁰ Teisalt nõuab sotsiaaliigi põhimõtte ühiskonna sidususe eest seismist ning sotsiaalse vastutuse jagamist. Sotsiaaliigi põhimõtte nõuab avalikult võimult kodanike majandusliku ja sotsiaalse heaolu edendamist, isegi kui juba on tagatud minimaalne äraelamine.

Eelnimetatud põhimõtte järgi peab riik tagama, et pensionärid ei satuks pensionieas vaesusriski. Pensionisüsteemis on selleks II samm, millel on selles keskne roll. Kui tulevikus tugineb enamiku pensionäride pension üksnes I sambale, paneb see tulevastele põlvkondadele võimalikud ebamõistlikult suured rahalised kohustused ja tõenäoliselt asetab tulevased pensionärid senisest suuremasse vaesusse.⁵¹ Antud põhimõtte eeldab sotsiaalkindlustussüsteemi loomist ja selle rahastamist maksudest, nimelt sotsiaalmaksust. Eelkõige riigi võimalustest sõltub pakutava abi ulatus, seega ei ole ka üldtunnustatud miinimumstandardit, mis on sätestatud rahvusvahelises õiguses, millise tasemega sissetulek igapäevase tagada. Abi täpsema mahu määrab kindlaks riigi majanduslik olukord. Seadusandjal on sotsiaalsete õiguste tagamisel avar kaalutusõigus ja põhiseadusvastane on üksnes abi langetamine minimaalsest vajalikust tasemest allapoole. Samuti PS nõuab, et riik tagaks kõigile inimväärse elatusmiinimumi, kuid PS ei täpsusta, millal isik kannatab puudust, seega

⁴⁸ RKPJKo 05.05.2014, 3-4-1-67-13, p 31

⁴⁹ RKPJKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03, p 14; RKPJKo 09.12.2019, 5-18-7/8, p 119

⁵⁰ RKPJKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03, p 14; vt ka RKPJKo 05.05.2014, 3-4-1-67-13, p-d 31 ja 49.

⁵¹ RKÜKo 20.10.2020, 5-20-3, p 9.1.

tuleb PS tõlgendamisel arvestada rahvusvahelisi lepinguid,⁵² nt parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta.

Üldiselt on põhiõigus kaalukam kui kaalukausil on ühe isiku PS-st tulenev põhiõigus ja teise isiku madalamast aktist tulenev õigus, kuna seadusandja ei ole sedavõrd vaba PS põhiõiguste piiramisel. Rahvusvahelistes lepingutes sätestatud inimõiguste puhul tuleb aga arvestada, et need aktid on kehtestatud valdavalt samade printsiipide kaitseks, mida mainib ka PS (inimväärikus, demokraatia, sotsiaalriik, õigusriik). Seega loetakse neid põhiseaduslikku järku õiguste allikateks.⁵³

1.3.2. Põhiseadus § 28 lg 2 – õigus riigipoolsele abile

PS § 14 kohustab tagama põhiseadusi ja -vabadusi. PS § 28 lg 2 kohaselt on Eesti kodanikul õigus riigi abile vanaduse, töövõimetuse, toitjakaotuse ja puuduse korral. Need on traditsioonilised sotsiaalkindlustusega hõlmatud riskid, kuid see loetelu ei ole ammendav. PS § 28 lg-s 2 nimetatud abi liigi ja ulatuse kindlakstegemisel on seadusandjal avar kaalutlusruum. Tulenevalt PS inimväärikuse ja sotsiaalriigi põhimõtetest ning rahvusvahelisest õigusest tagatakse sotsiaalkaitset ka selliste riskide korral, mis ei ole PS otseselt välja toodud.

Riigikohus on väljendanud seisukoha, et „*Põhiseadus ei määra kindlaks sotsiaalabi suurust ega selle saamise tingimusi. Põhiseaduse § 28 teise lõike teine lause, mille kohaselt sätestab abi liigid, ulatuse ning saamise tingimused ja korra seadus, jätab seadusandja otsustada, mil määral riik puudust kannatavatele isikutele sotsiaalabi osutab. Seadusandjale ulatusliku otsustusõiguse andmine on tingitud asjaolust, et majandus- ja sotsiaalpoliitika ning eelarve kujundamine kuulub tema pädevusse.*“⁵⁴

⁵² RKPJKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03, p 20

⁵³ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2020, § 10 komm. 10

⁵⁴ RKPJKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03, p 15

PS § 28 lg 2 ei sätesta otsesõnu õigust sotsiaalkindlustusele, sealhulgas õigust pensionikindlustusele. PS § 28 lg 2 määratleb selgelt ära neli iseseisvat sotsiaalset kitsaskohta: vanadus, töövõimetus, toitjakaotus ja puudus. Mitmed autorid tõlgendavad nimetatud sättest tulenevaid riske erinevalt. Ühed on arvamisel, et PS § 28 lg 2 tagab õiguse sotsiaalabile, teised on arvamisel, et sellega on tagatud ka õigus sotsiaalkindlustusele.

R. Narits ja K. Merusk on seisukohal, et Eesti kodanikul on õigus riigi abile vanaduse, töövõimetus, toitjakaotuse korral üksnes juhul, kui sellega kaasneb puuduse tekkimine.⁵⁵ Antud seisukohta toetab ka R. Alexy, kelle arvates vanaduse korral riigi abile on õigus juhul, kui isikul on olemas puudus, mis on tingitud vanaduses.⁵⁶ Antud arvamus kehtib nii töövõimetus kui ka toitjakaotuse puhul.

T. Annus oma raamatus⁵⁷ on kirjutanud, et PS § 28 lg 2 tagab õiguse abile puuduse korral ehk õiguse sotsiaalabile. Lisaks puudusele sätestab antud sätte ka abi tagamise vanaduse, töövõimetus ja toitjakaotuse korral. Eesti on võtnud endale kohustuseks luua sotsiaalkindlustussüsteem, tulenevalt rahvusvaheliste lepingute ratifitseerimisele ja kooskõlas PS § 28 lg 2-ga. Hüvitised võivad olla seotud kindlustusmaksetega või garanteeritud subjektiivse õigusena riigieelarvest.⁵⁸

T. Annus ja B. Aaviksoo on seisukohal, et abi iseloom sõltuvalt riskidest on erinev – vanad, töövõimetus ja toitja kaotanud inimesed omavad õigust sotsiaalkindlustusele (õigemini – igaüks omab õigust, et nende riskide vastu eksisteeriks kindlustus ja seejärel omab igaüks õigust sotsiaalkindlustushüvitisele). Puuduse olemasolul kannatavatel isikutel on õigus sotsiaalabile. Puudust ei saa pidada riskiks, vaid isiku seisundiks, mis võib esineda koos mõne eelnimetatud (või mõne muu) sotsiaalse riski realiseerumisega või ilma selleta. Vanaduse, toitjakaotuse ja töövõimetus korral on vajalik riigipoolne sotsiaalkindlustus. Puuduse puhul tagab abi sotsiaalhoolekanne.

⁵⁵ Merusk, K., Narits, R. Eesti konstitutsiooniõigusest. Kirjastus Juura 1998, lk 187.

⁵⁶ Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. Juridica eriväljaanne 2001, lk 76.

⁵⁷ Annus, T. Riigiõigus, 2006. lk 444

⁵⁸ *Ibid.*

T. Anton on seisukohal, et vanadus, töövõimetus ja toitja kaotus on PS kaitsealas olevad iseseisvad sotsiaalsed riskid. Seega abi saamiseks piisab ühest riskist.⁵⁹

Riigikohtu hinnangul üheks oluliseks riigi kohustuseks on luua toimiv pensionisüsteem, mis annab igaühele õiguse riigi abile vanaduse korral. Selline kohustus tuleneb PS § 28 lg-st 2.⁶⁰

M. Joosep oma magistritöös "Õigus pensionikindlustusele Eesti Vabariigi Põhiseaduses: eriliiki pensionite võimalikkus. 2015" jõudis arvamusele, et iga PS § 28 lg 2 loetletud sotsiaalne risk on PS tasandil eraldiseisvalt kaitstud. Isiku puudust tuleb käsitleda kui kindlatest teguritest tingitud olekut, kuna puudus võib esineda nii eraldiseisvalt kui ka koos mõne sotsiaalse riskiga. Puuduse korral on riigipoolne abi tagatud sotsiaalhoolekande korras. Sotsiaalkindlustussüsteem, mis on riigi poolt loodud, kaitseb sotsiaalsete riskide vastu. Näiteks on sotsiaalse riski nagu vanadus esinemisel isik õigustatud vanaduspensionile, mille eesmärgiks on isiku sissetuleku asendamine. Kui isik vajab samal ajal ka täiendavat sotsiaaltoetust või mõnda sotsiaalteenust, käsitletakse seda juba abi andmisena puuduse korral. Eelnimetatud autori seisukohta toetab ka töö autor, kes leiab, et iga sotsiaalne risk peab olema käsitletud eraldi kuna sotsiaalseid riske ei saa käsitleda üksnes puuduse olemasolul.

1.4. Pensionisüsteemi nõuded lähtudes Euroopa Sotsiaalharta

1.4.1. Nõuded pensionisüsteemile lähtudes Euroopa sotsiaalharta artiklist 12

PS § 3 lg 1 lähtuvalt on rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtted ja reeglid Eesti õigussüsteemi lahutamatuks osaks. Euroopa sotsiaalharta on Euroopa Nõukogu inimõigusi kaitsev leping. Selle lepinguga sätestatakse inimeste sotsiaalsed õigused ja vabadused ning kehtestatakse järelevalvemehhanism, mis kindlustab, et hartaga ühinenud riigid peavad neist kinni.⁶¹

⁵⁹ Anton, T. Põhiseadus kui ühiskonna tasakaalustaja. Riigikogu toimetised. 2002. nr 6. lk 26

⁶⁰ RKÜKo 5-20-3/43 p 7.1

⁶¹ Euroopa Liidu pädevus pensionisüsteemide osas on piiratud, kuna selle üle otsustusõigus on igal liikmesriigil eraldiseisev. Riiklike pensionide puhul piirdub ELi roll isikute õigusega vabale liikumisele ja

Igäihe fundamentaalsed sotsiaalsed õigused on loetletud Euroopa sotsiaalharta. Sotsiaalharta kehtestab miinimumstandardid, mida sellega liitunud riigid peavad oma kodanikele tagama. Euroopa tasemel on sotsiaalkindlustuse miinimumstandardid sätestatud Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeksis (edaspidi ESK), selle protokollis ja muudetud Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeksis.⁶² Kuigi koodeks ja protokoll pärinevad aastast 1964, on need osutunud väärtuslikeks vahenditeks Euroopa ühiste sotsiaalkindlustusstandardite määratlemisel, mida saab kasutada paljudes Euroopa riikides. Nende vahendite põhiidee on edendada sotsiaalsel õiglusel põhinevat sotsiaalkindlustusmudelit. Stabiilse ja rahaliselt usaldusväärse sotsiaalkindlustussüsteemi loomise ja hoidmise eest vastutab riik.⁶³ Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeks on mõeldud Euroopa Nõukogu liikmesriikide sotsiaalsete kohustuste ühtlustamiseks. Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeksis on siiski soovitatud kehtestada sotsiaalse kaitse standardid kõrgemal tasemel kui sotsiaalkindlustuse miinimumstandardid seda ette näevad.

Õigus saada sotsiaalkindlustust on sätestatud Euroopa Sotsiaalharta (1961)⁶⁴ ja uuendatud versioonis Parandatud ja täiendatud Euroopa Sotsiaalharta (1996)⁶⁵, kus artikkel 12 sätestab õiguse sotsiaalkindlustusele.

Euroopa Sotsiaalharta artikkel 12 kohustab lepingupooli täitma järgmisi ülesandeid:

- 1) looma või säilitama sotsiaalkindlustussüsteemi;
- 2) tagama sotsiaalkindlustussüsteemi toimimise vähemalt sellisel tasemel, mis on vajalik Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeksi ratifitseerimiseks;
- 3) püüdma järk-järgult tõsta sotsiaalkindlustussüsteemi taset;

diskrimineerimiskeelu tagamisele. Lisaks nendele aspektidele on ka täiendavad eeskirjad, mis hõlmavad II ja III sammast. Arvestades I ja II samba kogumis iseloomu ja koostoimet ühtse turuga, käsitlevad need eeskirjad miinimumstandarte ja tööliste ning tarbijate kaitset. (European Union pension systems Adequate and sustainable?. Briefing November 2015)

⁶² Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeks. – RT II 2004, 6, 17.

⁶³ Nickless, J. European Code of Social Security. Short guide. Strasbourg: Council of Europe Publishing 2002 lk 5

⁶⁴ Euroopa Sotsiaalharta 1961. 1999. Valimik Euroopa Nõukogu lepinguid. Tallinn. lk 62-83.

⁶⁵ Parandatud ja täiendatud Euroopa Sotsiaalharta. 1996. RT II 2000, 15, 93, RTII 2000, 15, 93.

4) sõlmides asjakohaseid kahe- ja mitmepoolseid kokkuleppeid või kasutades muid võimalusi, võtma meetmeid, mis nendes kokkulepetes kindlaks määratud tingimuste kohaselt tagavad:

4.a oma kodanike ja teiste lepingupoolte kodanike võrdse kohtlemise sotsiaalkindlustusõiguste valdkonnas, kaasa arvatud sotsiaalkindlustusalastest õigusaktidest tulenevate hüvitiste säilimine, vaatamata kaitstavate isikute mis tahes liikumisele lepingupoolte territooriumidel;

4.b sotsiaalkindlustusõiguste andmise, säilitamise ja taastamise niisuguste vahenditega nagu kindlustus- ja tööperioodide liitmine, mida tehakse lepingupoolte õigusaktide alusel.

Liitudes parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta on Eesti ratifitseerinud täies ulatuses artikli 12.⁶⁶ Eelnimetatu kohaselt kohustub Eesti tagama sotsiaalkindlustussüsteemi toimimise vähemalt miinimumtasemel ning selle taseme järk-järgult tõstma. Sellest kohustusest tulenevalt tuleb hüvitisi suurendada, kuid sotsiaalkindlustussüsteemi ei tohi asendada hoolekandesüsteemiga ning juba saavutatud sotsiaalkaitse tasemest ei tohi kergelt loobuda. Sotsiaalse kaitse taseme alandamine on lubatud üksnes erandlikel asjaoludel.⁶⁷

Sotsiaalharta artikkel 12 lg 4 sätestab isiku õiguse pensionile, mis on tagatud sotsiaalkindlustuslepingutega (vanadus-, töövõimetus-, toitjakaotus- ja rahvapension), st vajadusel toimub omandatud kindlustusperioodide liitmine ja pensionide eksport Eesti Vabariigis kehtivate õigusaktide alusel. Riikliku pensionikindlustuse seadus võimaldab nii Eesti kui ka teiste pensionilepingutega kaetud osalisriikide kodanike Eestis teenitud vanaduspensionide ja toitjakaotuspensionide eksportimist kõikjale maailmas.⁶⁸

Õigusega olla pensionikindlustatud on samuti tagatud Euroopa Sotsiaalharta artiklist 12 tulenevalt isikud, kelle riikidega on Eestil kehtivad sotsiaalkindlustuslepingud. Eesti on sõlminud ka mitmeid kahepoolseid sotsiaalkindlustuslepinguid, mis kohalduvad juhtudel, kui

⁶⁶ Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta ratifitseerimise seadus. RT II 2000, 15, 93

⁶⁷ RKÜKo 5-20-3/43

⁶⁸ Euroopa sotsiaalharta. Euroopa sotsiaalõiguste komitee. Järeldused. Eesti. 2017. - https://www.sm.ee/sites/default/files/sotsiaalharta_jareldused_2017_et.pdf (18.02.2022)

inimene on liikunud elama väljapoole Euroopa Liitu. Kahepoolsed sotsiaalkindlustuslepingud on sõlmitud Venemaa, Ukraina, Kanada, Moldova, Valgevene ja Austraaliaga.⁶⁹

Lätis ja Leedus kehtivad Euroopa Liidu sotsiaalkindlustuse koordineerimise määrused, kuid lisaks sõlmitakse kahepoolseid lepinguid, mis reguleerivad pensioni maksmist Nõukogude Liidus kehtinud nn tööstaaži eest.

Euroopa sotsiaalharta art-s 12 nimetatud hüvitiste eesmärk on tagada inimestele vaesuskaitse kõrval varasema sissetuleku osaline kaitse. See sisaldab ka õigust saada pensioni eespool toodud riskide ilmnemisel. Vaatamata sellele, et igal riigil on vabadus sotsiaalkindlustussüsteemi arendada, peab iga riik lähtuma Euroopa Liidu poolt sätestatud reeglitest ja neist kinni pidama oma reegleid sätestades.

1.4.2. Õigus väarikale töötasule lähtudes Euroopa sotsiaalharta artiklist 4

Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta (edaspidi PTESH) artikkel 4 sätestab õiguse saada õiglast töötasu. Seda kasutatakse peamiselt miinimumpalga määratlemiseks.⁷⁰ PTESH artikkel 4 tulenevalt on kõigil töötajatel õigus saada õiglast töötasu, mis on piisav neile ja nende perekondadele inimväärse elatustaseme tagamiseks.

Inimväärne töötasu on netosumma, mis jääb isikule peale kõikide maksete mahaarvestamist. Inimväärseks töötasuks loetakse 60% keskmisest netopalgast. Selline summa peaks tagama väarika standardi üksikisikule, kuid mitte tema perekonnale.⁷¹ Kuna Eesti ei ole antud sätet ratifitseerinud ei saa väita, et inimväärse töötasu tingimused on rikutud.

⁶⁹ Hüvitiste piiriülene maksmine. Sotsiaalministeerium – <https://www.sm.ee/et/huvitistepiiriulene-maksmine> (26.03.2021).

⁷⁰ Malvet, M. ja Mikkola, M. Sotsiaalhoolekanne. 1998.

⁷¹ Tavits, G. Rahvusvaheline sotsiaalõigus. slaidid lk 16

Eesti statistika andmete järgi on 2021 IV kvartali⁷² keskmine netokuupalk 1306⁷³ eurot. 60% keskmisest netopalgast moodustab 784 eurot. 2022. aasta miinimumpalgaks on 654 eurot ning peale maksete mahaarvestamist jääb isikule kätte 604 eurot. Kuna Eestis on miinimumpalk keskmisest netopalgast olulisem väiksem ei saa Eesti PTESH artikli 4 lõike 1 sätet ratifitseerida. See tähendab, et Eesti riigis on liiga madalad elatusstandardid, mis ei anna isikutele inimväärset töötasu ning pensioniikka jõudmist inimväärset elatusmiinimumi. Samuti ei ole Eesti ratifitseerinud ka PTESH artikli 23, mis sätestab vanurite õigus saada sotsiaalsed kaitset.

⁷² 2022. aasta I kvartali statistika avaldatakse 27.05.2022, seega töös kasutatakse 2021. aasta viimase kvartali statistikat.

⁷³ Keskmine brutokuupalk. Eesti Statistikaamet. - <https://www.stat.ee/et/avastatistikat/valdkonnad/toelu/palk-ja-toojoukulu/keskmine-brutokuupalk>. (18.04.2022)

2. ISIKULINE KEHTIVUSALA

2.1. Isikud, kellel on õigus pensionile

Euroopa nõukogu kehtestab liikmesriikidele standardid, millest riigid peavad kinni pidama ning oma seadusi loomisel ei tohi nad olla kahjulikumad kui Euroopa nõukogu poolt ette nähtud. Sätestatud standardid nõuavad, et kõik EN liikmesriigid (edaspidi liikmesriigid) pakkusid oma elanikkonnale samu liike hüvitisi, sarnastel tingimustel ja vähemalt ettenähtud miinimummääras.⁷⁴

ELi tasandi pädevus pensionisüsteemide osas on piiratud, kuna need on suures osas liikmesriikide otsustada. I samba (riiklike) pensionide puhul piirdub ELi roll põhiliselt selle tagamisega, et inimesed, kes kasutavad oma õigust vabalt liikuda, ei jääks kaotajaks, ning lisaks mõned diskrimineerimisvastased sätted.⁷⁵ Lisaks nendele aspektidele kehtivad ka täiendavad eeskirjad, mis hõlmavad II samba (töölane) ja III (isiklik) sammast, võttes arvesse nende eelrahastamist ja vastasmõju ühtse turuga. Sisuliselt on need eeskirjad seotud minimaalsete usaldatavusnormatiividega ning töötajate ja tarbijate kaitsega.⁷⁶

Eesti PS eristab kahte kaitseala, milleks on isikuline ja esemeline. Isikulise kaitseala puhul on tegemist isikute rühmaga, keda põhiõigus kaitseb. Selle all ei peeta kaitsvat mõju, vaid isikuid, kellele õigus omistatakse, st keda loetakse õiguste subjektiks.⁷⁷

Õigus pensionikindlustusele on tagatud põhiseaduslikul tasandil PS § 28. Täpsema korra määravad seadused, eelkõige RPKS ja KoPS. Pensionikindlustatuks RPKS tähenduses loetakse isikut, kes on sotsiaalmaksu seaduse (edaspidi SMS) kohaselt maksnud või kelle eest on kohustus maksta sotsiaalmaksu pensionikindlustuse osa ning isikut, kellel on vastavalt RPKS muu alus olla pensionikindlustatu.

⁷⁴ Nickless, J. European Code of Social Security. Short guide. Strasbourg: Council of Europe Publishing 2002. lk 7

⁷⁵ Eatock, D. European Parliamentary Research Service. European Union pension systems Adequate and sustainable? Briefing November 2015. lk 3

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ Eesti Vabariigi Põhiseadus. kommenteeritud väljaanne. 2020. Sissejuhatus. Põhiõigused kui optimeerimiskäsud: kaitseala ja riive

Sama sätestab ka ESK, kelle seisukohast pensionide saamiseks on vajalik kas:⁷⁸

- sissemaksete tegemine, nimelt sotsiaalmaksu maksmine või
- elamisperiood, mis määrab ette riigis elatud aja.

ESK järgi võib pensionikindlustust koguda kolmel erineval viisil, milleks on staaž, majandustegevus või elamine.⁷⁹ Samuti määrab see liikmesriikidele miinimumstandardid, mille puhul on isikutel õigus olla pensionikindlustatud.⁸⁰

- Riikides, kus süsteem on üles ehitatud töökoha (staaži) põhiselt, peavad vanaduse korral olema kaitstavateks isikuteks vähemalt 50% kõikidest töötajatest,⁸¹ ESK protokolliga on see määr tõstetud 80%-le;
- Riikides, kus süsteem põhineb majanduslikul aktiivsusel, peab olema kaitstud vähemalt 20% elanikest;⁸² Samuti ESK protokolliga suurendati majandustegevusel põhinevate skeemide minimaalset isikulist ulatust 30%-le elanikkonnale;⁸³
- Riikides, kus süsteem tagab hüvitisi vaid elanikele, kes kannatavad ettenägematute asjaolude tõttu ja peavad tõendama oma vajadusi, peavad olema kaitstud kõik need, kelle sissetulekud on alla miinimummäära. Miinimummäär on ESK poolt reguleeritud.

ESK eristab ka täispensioni ja osapensioni. Täispensionide puhul isik peab täitma täispensioni saamise tingimusi. Täispensioni puhul peab asendusmäär olema mitte vähem kui 40%. Osapensioni saavad isikud, kes ei täitnud täispensioni saamise tingimusi, millega kaasneb ka proportsionaalselt väiksem pension, mida arvutatakse täispensionist.⁸⁴ Selle puhul asendusmääraks on mitte vähem kui 30%. Liikmesriigid võivad ise vabalt otsustada, millise süsteemi alusel nad oma kodanikele pensioni maksavad.

⁷⁸ Nickless, J. European Code of Social Security. Short guide. Strasbourg: Council of Europe Publishing 2002. lk 42

⁷⁹ *Ibid.* lk 43

⁸⁰ Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeks. RT II 2004, 6, 17. § 27

⁸¹ Nickless, J. European Code of Social Security. Short guide. Strasbourg: Council of Europe Publishing 2002. lk 42

⁸² *Ibid.*

⁸³ *Ibid.* lk 45

⁸⁴ *Ibid.* lk 42

ESK sätestab osalise pensioni saamiseks staaži puhul vähemalt 15- aastast pensionistaaži ja täispensionini puhul 30-aastast staaži olemasolu.⁸⁵ Eesti ei ole endale üle võtnud täis- ja osalise pensioni määratluse. Eestis kehtib miinimum 15-aastane tööstaaž, mille saavutamisel ja kindla vanusesse jõudmisel on isikul õigus vanaduspensionile. Eestis on võrreldes teiste riikidega madal pensionistaaži nõue. Bulgaarias, Itaalias, Poolas, Tšehhis⁸⁶ ja Ungaris on vanaduspensionini staažinõue üle 20 aasta. Belgias, Hollandis ja Prantsusmaal vanaduspensionini määratlus puudub, nendes riikides kehtib ainult ennetähtaegne ja täispension, kusjuures täispensionini saamiseks on vajalik täita üle 40. aastast tööstaažinõuet. Juhul, kui Eesti võtab endale üle täispensionini määratluse, tähendab see suuremaid kulutusi riigile. Kuna autori arvates, vanaduspensionini suurus võiks olla miinimumalgaga võrdne, siis täispensionini puhul peab pensioni suurus olema sellest rohkem. Seega käesoleval ajal, täispensionini süsteemi vastuvõtmine otstarbekas ei ole.

ESK nähakse ette pensioni maksmise peatamine, juhul kui pensioniõigustatud isik tegeleb riigis majandustegevusega. Nendele riikidele, kes ei soovi sellist sätet vastu võtta on alternatiivina pakutud võimalusi pensioni maksmine vähendada. Pension võib olla vähendatud järgmistel juhtudel:⁸⁷

- kui pensioniprogramm põhineb kindlustusmaksetel ja pensionisaaja saab pensionile lisaks tulu, mis tuleneb majandustegevusest ning milline summa ületab kehtestatud miinimummäära;
- kui pensioniprogramm ei põhine kindlustusmaksetel, ning pensionisaaja saab samuti tulu, mis ületab kehtestatud miinimummäära.

ESK protokolliga kaotatakse õigus vähendada pensionimäära, juhtudel, kus pensionär saab lisaks pensionile ka tulu majandustegevusest, mis ületab kehtestatud miinimummäära.⁸⁸

⁸⁵ *Ibid.* lk 44

⁸⁶ Kui inimene on 5 aastat vanem vanaduspensionieast, on tema staažinõueks 15 aastat.

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ *Ibid.* lk 45

Eesti on muutnud riikliku pensionikindlustuse seadust, muudatused jõustusid 1. jaanuaril 2018. Sellest kuupäevast eksporditakse kõik Eestis teenitud vanadus- ja toitjakaotuspensionid üle maailma. See tähendab, et nii Eesti kodanike kui ka kõigi teiste harta osalisriikide kodanike Eestis teenitud pensioni makstakse välja ka väljaspool EL-i, EFTA-d ja teisi pensionilepinguga hõlmatud riike.

Isikute rühm, kellele garanteeritakse pensioni on sätestatud RPKS § 4. Selle kohaselt õigus riiklikule pensionile on nii Eestis alaliselt elavatel isikutel kui ka välismaalastel ja pagulastel.

2.1.1. Alalised elanikud

PS § 28 lg 2 sätestab iga Eesti kodaniku õigust riigi abile. Sellest tulenevalt on Eesti kodanikul õigus ka pensionikindlustusele. PS § 28 lg 2 isikulise kaitseala puhul tuleb märkida, et sätte sõnastusest võib aru saada, et abi võiks anda kodakondsusest lähtuvalt. Sama sätte lg 1 viimane lause sätestab õiguse ka Eestis viibivale välisriigi kodanikule ja ka kodakondsuseta isikutele.⁸⁹ Sama kriteeriumi toetati ka Põhiseaduse Assambleel, kus räägiti sellest sättest pigem võttes, kuidas kohelda teiste riikide inimesi, kes on Eestisse asunud hiljem võrreldes Eesti kodanikega ja kes on elanud ja töötanud Eestis ning seetõttu maksnud Eestis makse.⁹⁰

RPKS § lg 1 p 1 sätestab õiguse riiklikule pensionile Eestis elavale alalisele elanikule. Alaliselt elavaks isikuks loetakse nii Eesti kodakondsusega elanikku, Eestis viibivat välisriigi kodanikku ning kodakondsuseta isikut. Põhiseadusandja on eelduslikult sidunud abi andmise Eestis elamise ja töötamise ning ühiskonna liikmesuse sisuliste tingimustega (sotsiaalkindlustusõiguses tuntud ka kui territoriaalsuse ja solidaarsuse põhimõtted).⁹¹

Riigikogu võib abi andmisel tõmmata piiri kodanike ja mittekodanike vahel, Näiteks asjas EIKo 17120/09, *Dhahbi vs. Itaalia*, 08.04.2014 (p-d 46 ja 52) leidis EIK, et pelgalt kodakondsuse alusel inimeste erinevaks kohtlemiseks peavad olema väga kaalukad põhjused,

⁸⁹ Eesti Vabariigi põhiseadus § 28 III lause. RT I, 15.05.2015, 2

⁹⁰ Eesti Vabariigi Põhiseadus, kommenteeritud väljaanne. Kättesaadav arvutivõrgus: https://pohiseadus.ee/sisu/3499/paragrahv_28

⁹¹ *Ibid.*

seepärast on sellised piirangud mõeldavad ennekõike lühiajaliselt või ebaseaduslikult riigis viibijate korral. Territoriaalsuse põhimõttest teevad erandi EL ja ESH ning Eestile siduvad kahe- ja mitmepoolsed sotsiaalkindlustuslepingud.⁹² See tähendab, et Eestis elavat isikut, kui ta täidab riigipoolseid kohustusi Eesti kodanikega samadel alustel, peab kohtlema võrdselt.⁹³

Tallinna Halduskohtu kohtumäärusest⁹⁴ nähtub, et kui Eesti Vabariik ei tunnusta mingit riiki või selle osa, siis õigus saada vastavat pensioni isikul Eestis ei ole. Antud kaasuse kohaselt elas isik Krimmi Vabariigis, mis oli Venemaa Föderatsiooni poolt õigusvastaselt Ukraina Vabariigilt annekteeritud, selle tulemusena isikud, kes elavad Krimmis, ei oma Eestis subjektiivset õigust⁹⁵ saada pensioni. Kuna Eesti ei tunnusta Krimmi kui Venemaa Föderatsiooni osa, siis isikuid, kes seal elavad, ei saa pidada Venemaa kodanikeks ning selle tõttu nendele ei laiene koostöölepingu⁹⁶ sätteid. Antud kaasuse puhul ei olnud kaebaja ei Eesti ega Venemaa kodanik, seega ei omanud ta subjektiivset õigust ka haldusmenetluse läbiviimisele.⁹⁷ Muul juhul peavad koostöökokkuleppe⁹⁸ artikli 4 järgi riigid tunnustama vastastikku pensionistaaži, mida tunnustab üks või teine lepingupool. PS § 123 lg-st 2 ja RPKS § 4 lg-st 3 tulenevalt, kui Eesti Vabariigi poolt sõlmitud välisleping sisaldab pensioni määramiseks või maksmiseks teistsuguseid sätteid kui riikliku pensionikindlustuse seadus, kohaldatakse välislepingut.⁹⁹

⁹² *Ibid.*

⁹³ Samuti Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 48 sisalduvad reeglid põhinevad artiklil 45 (2) ja artiklil 18 sätestatud keelul mitte diskrimineerida Euroopa Liidu territooriumil elavaid isikuid nende kodakondsuse alusel.

⁹⁴ TlnHKm 15.10.2018, 3-18-1500

⁹⁵ Subjektiivne õigus pensionile puudub Krimmis elaval isikul, kes taotleb Eesti Vabariigi ja Venemaa Föderatsiooni pensionikindlustust käsitleva koostöölepingu alusel pensioni, ent ta ei ole vastavalt lepingule käsitatav lepingu subjektina (ei ela Venemaal). Kaebuse tagastamine halduskohtus. Kohtupraktika analüüs. Tartu 2019. TlnHKm 15.10.2018, 3-18-1500; sarnased ka TlnHKm 29.06.2018, 3-18-1265 ja TlnHKm 18.05.2018, 3-18-914.

⁹⁶ Eesti Vabariigi ja Venemaa Föderatsiooni pensionikindlustust käsitlev koostööleping. RT II, 11.10.2011, 2

⁹⁷ TlnHKm 15.10.2018, 3-18-1500

⁹⁸ Eesti Vabariigi valitsuse ja Vene Föderatsiooni valitsuse vaheline pensionilise kindlustamise alane koostöökokkulepe. RT II 2003, 8, 29

⁹⁹ RKHKo 3-3-1-4-09 p 5

2.1.2. Pagulased

28. juulil 1951 Genfis allakirjutatud pagulasseisundi konventsiooni artiklis 1 määratletud isikuid loetakse pagulaseks. Konventsiooni artikli 24 kohaselt peab riik oma territooriumil seaduslikult viibivale pagulasele andma samasugused õigused nagu oma kodanikule.

1951. aasta Genfi pagulasseisundi konventsioonile ja seda täiendavale 1967. aasta New Yorgi protokollile tugineb pagulasstaatuse andmine. Konventsioonis on sätestatud loetelu, keda peetakse pagulaseks ja millised on nende õigused. Samuti kehtestatakse sellega pagulaste õiguste keskmes olev *non-refoulement* põhimõte, ehk keeld inimest tagasi saata kohta, kus võib olla oht tema elule või inimväärikusele.¹⁰⁰ Pagulasseisundi konventsiooni täitmist valvab ÜRO Pagulasagentuur (*United Nations High Commissioner for Refugees* ehk lühendatult UNHCR). Alates 2006. aastast reguleerib pagulasstaatuse andmist välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus (lühendatult VRKS).

Vastavalt VRKS § 75 lg 1 on rahvusvahelise kaitse saajal Eestis viibimise ajal õigus saada riiklikku pensioni samadel õigusaktides sätestatud alustel nagu Eesti alalisel elanikul. Kui pagulane ei ole täitnud eesti keele õppimise ja kohanemisprogrammi nõudeid alates 2016. aastast võidakse peatada toetuste maksmist.

Võrreldes teiste riikidega saab Eestis realselt varjupaika väike hulk inimesi. Perioodil 1997–2019 andis Eesti rahvusvahelise kaitse 531 inimesele (pagulasstaatuse 280 inimesele ja täiendav kaitse 251 inimesele). Selle 20 aasta jooksul kõige enam kaitse saajaid on olnud pärit Süüriast (192 inimest), Ukrainast (93), Iraagist (41) ja Venemaalt (40).¹⁰¹ 23.03.2022 seisuga PPA andmetel on Eesti vahemikus 27. veebruarist 22. märtsini võtnud vastu 22 185 Ukraina kodanikku ja nende pereliiget.¹⁰² See tähendab, et võrreldes viimaste 20 aastaga on selline hulk varjupaiga soovijaid Eesti jaoks suur.

¹⁰⁰ Kes on pagulane? Eesti pagulasabi. - <https://www.pagulasabi.ee/kes-pagulane> (27.03.2022)

¹⁰¹ *Ibid.* (14.03.2022)

¹⁰² Eesti Pagulasabi 23. märtsi seis ja kiireim abivajadus Ukraina suunal. Eesti Pagulasabi. - <https://www.pagulasabi.ee/uudised/eesti-pagulasabi-23-marts-seis-ja-kiireim-abivajadus-ukraina-suunal> (25.03.2022)

Õigus rahvapensionile tekib pagulastel, kui nad on Eestis elanud vähemalt viis aastat vahetult enne pensioni taotlemist. Tulenevalt kõikidest õigusaktidest ja ESK on pagulastel samad õigused pensioni saamiseks nagu Eesti kodanikul. Rahvapensionile makstakse isikutele, kes on Eestis elanud vähemalt viis aastat¹⁰³ Sellest tulenevalt ei ole pagulasel õigust vanaduspensionile (pagulasel võib tekkida õigus vanaduspensionile juhul, kui ta töötab vähemalt 15. aastat Eestis ja maksab vastavalt sotsiaalmakse). Muul juhul on pagulasel õigus vaid rahva- ja toitjakaotuspensionile.

2.2. Pensioni saamise tingimused

Sotsiaalkindlustuskoodeksis sätestatud standardeid loetakse Euroopa sotsiaalkindlustuse miinimumstandarditeks. ESK ei nõua riiklike sotsiaalkindlustussüsteemide normide ühtlustamist, vaid tegemist on miinimumnõuete määramisega, mida riigid peavad täitma. Seejuures iga riik võib sätestada omad reegleid, kuid mis ei tohi olla alla sätestatud miinimumi. Eesmärk on tagada sotsiaalkaitse vähemalt miinimumtasemel.¹⁰⁴ Pensionide puhul on riigil kohustus maksta pensioni kuni õigustatud (pensionäri) isiku surmani, samuti tuleb seda maksta perioodiliste hüvitistena, mitte ühekordse väljamaksena.¹⁰⁵

Õigus vanaduspensionile on seatud sõltuvusse kahest tingimusest – ettenähtud vanuse jõudmine ja staaži olemasolu. Tänapäeva probleemiks on asjaolu, et täiskohaga töölkäimist alustatakse hiljem, kuna vajadus hariduse järele on kasvanud, ning pensionile minnakse varem, sest seda soosib tööturupoliitika ja vanusega seotud hoiakud tööturul. Vaatamata sellele, et ennetähtaegselt pensionile jäämise tendents on taandumas, lahkub enamik inimesi (eelkõige naised) tööturult oluliselt varem kui 65-aastaselt, mis on tavapärane pensioniiga.¹⁰⁶

Eestis elaval isikul, kes omab elamisluba või kellel on kodakondsus, kindlate tingimuste olemasolul on õigus nii riiklikule, vanadus kui ka toitjakaotuspensionile.

¹⁰³ RPKS § 22, 5. detsember 2001, RT I 2001, 100, 648

¹⁰⁴ Nickless, J. European Code of Social Security. Short guide. Strasbourg: Council of Europe Publishing 2002. lk 7

¹⁰⁵ Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeks. RT II 2004, 6, 17. art 28

¹⁰⁶ Euroopa Komisjon. Roheline raamat. Piisav, jätkusuutlik ja kindel Euroopa pensionisüsteem. Brüssel 7.7.2010. lk 4

Pensioni saamise üheks tingimuseks on sissemaksete tegemine, teisisõnu, sotsiaalmaksu maksmine. SMS § 1 järgi sotsiaalmaks on pensionikindlustuseks ja riikliku ravikindlustuseks vajaliku tulu saamiseks maksumaksjale pandud rahaline kohustus. Tegemist on maksuga, mida töötav isik oma tööelu ajal peab riigile maksma. Sellest maksust makstakse meie tänastele pensionäridele pensioni. Riikliku pensionikindlustuse vahenditesse ülekantava sotsiaalmaksu osa määr on 20% (SMS § 10 lg 2). Teise samba olemasolul on ülekantava osa määraks 16%.

Alates 2021. aastast koosneb pension neljast osast: baasosa, staažiosa, kindlustusosa ja ühendosa. Pensioni baasosa on kõigil pensionidel ühesugune. Alates 01.04.2022 on pensioni baasosa 255,7562 eurot. Pensionistaaž jaguneb omakorda kaheks: pensioniõiguslik staaž kuni 31.12.1998, mida arvestatakse tööraamatu ja dokumentide alusel ja pensionikindlustusstaaž alates 01.01.1999, mida arvestatakse makstud sotsiaalmaksu alusel. Kindlustusosa arvutatakse alates 01.01.1999 makstud sotsiaalmaksu alusel kuni 2020. aasta lõpuni. Ühendosa suurus võrdub poole kindlustusosakute ja poole solidaarosakute summa ning aastahinde korrutisega. 2021–2036. a toimub ühendosa kogumine.

Uue pensionisüsteemiga pensionikindlustusstaaž ei ole aluseks pensioni suuruse arvutamisel. Suurema pensionistaaži korral on isikul õigus paindlikule vanaduspensionile. Samuti kaotatakse kindlustusosaku määratlus, asendades selle ühendosaga. Sellisel kujul uue süsteemi kohaselt isiku pension hakkab sõltuma sotsiaalmaksu maksmisest. Kardinaalsed muutused puudutavad alates 2020. aastast tööle läinud isikuid. Täna pensionile minejatele kehtivad veel vanad tingimused, nendele pensionide arvutamisel läheb arvesse nii pensioniõiguslik staaž kui ka pensionikindlustusstaaž ning kindlustusosaku koostisosa.

Võttes arvesse uue pensionisüsteemi tekib küsimus, kui palju peab sotsiaalmaksu maksma, et tagada endale tulevikus väärikas pension?

Eestis arvutatakse kindlustusosaku suurust sotsiaalmaksu põhjal. Keskmist palka teeninud inimese kindlustusosaku suurus on 1.0. Väiksema kui keskmise palga saamisel

kindlustusosaku suurus proportsionaalselt väheneb. Statistikaameti¹⁰⁷ andmete kohaselt Eesti keskmine brutokuupalk 2021. aasta IV kvartalis moodustas 1 625 eurot¹⁰⁸. Seega, et saada ühe kindlustusosaku peab isik maksma kuus 536,25 eurot sotsiaalmaksu.¹⁰⁹ 2022. aastal ühe kindlustusosaku väärtuseks on 7,718 eurot. Sellest tulenevalt, ühe kindlustusosaku saamiseks peab isik kuus maksma 536,25 eurot sotsiaalmaksu, mis iga aastaga suureneb, kuna Eesti keskmised palgad iga aasta samuti suurenevad.

Autor on arvamusel, et uue süsteemiga staažinõude kaotamine ei olnud parim valik kuna staažinõue tagab pikema tööturul olemise, seega ka suurema panuse pensionisüsteemi.

ESK koodeksi arvates vananevast elanikkonnast tingitud probleemid tulenevad peamiselt sellest, et pensioniskeemi rahastatakse jaotuspõhiselt. See tähendab, et majanduslikult aktiivne elanikkond maksab majanduslikult mitteaktiivse elanikkonna hüvede eest. Kuna keskmine eluiga on viimase kahe aastakümne jooksul oluliselt pikenenud, tähendab see, et suurem osa ühiskonnast on majanduslikult passiivsed.¹¹⁰ Praegune mitteaktiivsete inimeste arvu kasv avaldab suuremat survet majanduslikult aktiivsete inimeste osakaalu vähenemisele, kellelt oodatakse pensioni.¹¹¹

Pensionisüsteemi eesmärk on tagada pensionile läinud inimesele igakuine sissetulek, mis sõltub tema varasemast panustamisest pensioniskeemi. Vanaduspensionile on tingimuseks on jõudmine vanaduspensioniiikka ja vajaliku pensionistaaži olemasolu. RPKS kohaselt õigus vanaduspensionile on vähemalt 15-aastase pensionistaaži korral ja 65-aastaseks saamisel. Sotsiaalkindlustuskoodeks aga eeldab miinimumnõude juures vähemalt 30-aastast staaži. Eesti staažinõue on Euroopas üks madalaim ning tavaliselt on staažinõue pikem kui 30 aastat.

¹⁰⁷ Keskmine brutokuupalk. Statistikaamet. - <https://www.stat.ee/et/avasta-statistikat/valdkonnad/tooelu/palk-ja-toojoukulu/keskmise-brutokuupalk> (20.03.2022)

¹⁰⁸ *Ibid.*

¹⁰⁹ Arvutatud <https://www.kalkulaator.ee/et/palgakalkulaator>, võttes arvesse, et 263.89 eurot on maksuvaba tulu.

¹¹⁰ Nickless, J. European Code of Social Security. Short guide. Strasbourg: Council of Europe Publishing 2002.

lk 12

¹¹¹ *Ibid.*

Töötatud aastate pikkus ehk staažinõue ei mõjuta alates 1999. aastast pensioni suurust, vaid piirab isikute ringi, kellel tekib õigus solidaarsusel põhinevale pensionile.¹¹²

Riikliku vanaduspensionide jätkusuutlikkuse 2016 analüüsi kohaselt, selleks, et vältida erinevate nõuete ja eesmärkide omavahelist ebakõla, peab määrama, et miinimumpensionide eesmärk oleks tagatud minimaalse staažinõude korral. Seega juhul, kui inimene kvalifitseerub vanaduspensionile, saab ta pensionina kätte vähemalt miinimumeesmärgile vastava summa. Miinimumeesmärgiks loetakse absoluutse vaesuse piiri suurust summat, mis on 2021. aasta seisuga 233,60 eurot. Seda tagatakse pensionäridele, kellel on miinimumkoguses pensionistaaž ehk 15-aastane staaž. Analüüsi¹¹³ arvates, selline summa peab ära katma inimese baasvajadused. Autor on arvamisel, et antud miinimumeesmärk ei ole tänasel ajal enam aktuaalne, kuna tänapäeval see summa on äraelamiseks ebapiisav. Vastasel korral tekib olukord, kus inimesel tekib küll õigus vanaduspensionile, kuid saadav pension ei kata minimaalseid igapäevaseid baasvajadusi.

Eesti on võtnud endale rahvusvaheliselt kohustuse hoida vanaduspensionide vähemalt sotsiaalkindlustuskoodeksis sätestatud miinimumtasemel. Sellest tulenevalt Eesti ei või sotsiaalkindlustuse valdkonna õigusakte muuta viisil, mis panevad isikuid ebasoodsamasse olukorda kui on sätestatud koodeksi miinimumstandardites. Kui hüvitiste tase langeb alla koodeksi miinimumtaseme, kohustub Eesti rakendama meetmeid hüvitiste suurendamiseks vähemalt miinimumtaseme saavutamiseks.¹¹⁴

Vanaduspensionide (sh ennetähtaegse ja edasilükatud vanaduspensionide) saamise üheks tingimuseks on 15-aastane pensionistaaži omamine. Arvestades seda, et vastavalt Statistikaameti andmetele oli 2014. aastal eestlaste keskmine oodatav eluiga sünnihetkel 77,1 aastat (naistel 81,5 ja meestel 72,3) ning oodatav eluiga 65-aastaseks elanutel 18 aastat (kokku seega 83 aastat), võib pidada 15 aasta töötamisega või sellega võrdsustatud tegevusega pensionisüsteemi panustamist väheseks.¹¹⁵

¹¹² Riikliku vanaduspensionide jätkusuutlikkuse analüüs 2016. Rahandusministeeriumi ja Sotsiaalministeeriumi koostöös. lk 11

¹¹³ *Ibid.*

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ *Ibid.* lk 83

Pensionistaaži hulka arvestatakse peale töötamise ka näiteks alla kolmeaastase lapse kasvatamine, kaitseväes aja teenimine, puudega isiku hooldamine ehk aeg, mil riik, vald või linn maksab selle isiku eest sotsiaalmaksu (sotsiaalmaksuseaduse § 6). Haigena või töötuna olnud aeg pensionistaaži hulka ei lähe, sest selle aja eest ei maksa ei tööandja ega riik sotsiaalmaksu, sotsiaalmaksu maksmine on aga pensionistaaži arvestamise aluseks.¹¹⁶

Ennetähtaegsel ja maksimaalsel pensionil on teistes EL riikides kordades suuremad staažinõuded, kui Eestis. Aastatel 2021 - 2025 hakkab ennetähtaegse vanaduspensioni saamiseks nõutav pensionistaaž suurenema ning aastast 2026 seda pensioniliiki enam ei määrata. Vastavalt Euroopa Liidu vastastikuse sotsiaalkaitsealase infosüsteemi MISSOCI 2015. aasta andmetele on üldine staažinõue teistes EL riikides Eestile sarnane. Üldine staažinõue puudub 4 riigil, üldine staažinõue on Eesti omast väiksem 8 liikmesriigil ja Eesti omaga võrdne 13 riigil, 4 riigil ületab staažinõue 20 aastat. Kahel riigil on staažinõue 30 aastat ja viiel riigil 35 aastat. Üle poolte riikide (15) nõuab ennetähtaegse pensioni või täispensioni korral inimestelt 40-45-aastast süsteemi panustamist, Hollandis on täispensioni saamiseks 50-aastane staažinõue.¹¹⁷ Võimalikult pikk tööturul viibimine on tagatud ainult staažinõude puhul.

Isikute töötus, mitteaktiivsus ja ebaseaduslik töötamine on peamiselt väikese staaži põhjusteks. Erinevatel andmetel umbes 70 000 Eesti elanikku töötab välisriigis (peamiselt Soomes) ja nende välisriigis makstud maksud tagavad neile pensioni töökohariigis. Teises EL riigis töötatud ning sissemaksete tegemise aeg läheb Eesti pensioni õiguse arvutamisel arvesse. Peamiseks murekohaks on see, et väga paljude inimeste eest ei maksta üldse sotsiaalmaksu või tehakse seda allpool töötasu alammäära ja seetõttu ei teki neil ka pensioniõigusi.¹¹⁸

¹¹⁶ Riikliku vanaduspensioni jätkusuutlikkuse analüüs 2016. Rahandusministeeriumi ja Sotsiaalministeeriumi koostöös. lk 83

¹¹⁷ *Ibid.* lk 84

¹¹⁸ *Ibid.* lk 85

Igal inimesel on pensionieaks kogutud teatud hulk pensioniõigusi. Seaduses sätestatud pensioniikka jõudmise ajal arvutatakse pension täpselt kogutud pensioniõiguste järgi. Kui inimene otsustab minna pensionile varem või hiljem, siis tema pensionit vähendatakse või suurendatakse teatud koefitsiendi võrra, sõltub kas ta läheb pensionile varem või hiljem. See omakorda tähendab, et määratud keskmine pension ei vasta enam kogutud keskmisele pensioniõigusele.¹¹⁹

Alates 01.01.2021 jõustus I samba reform, mille tulemusena loodi ennetähtaegse ja edasilükatud vanaduspensioni asemele paindlik vanaduspension. Tegemist on uue pensioniliigiga, mis vahetas välja senise ennetähtaegse ja edasilükatud vanaduspensioni.

Paindliku pensioni eelis on see, et suurema tööstaaziga isikutel on õigus vanaduspensionile kuni viis aastat enne ja mis tahes ajal pärast vanaduspensionikka jõudmist.¹²⁰ Kuid sellel on ka omad kitsaskohad, nimelt varem vanaduspensionile minnes on pension väiksem ning hilisem pensionile minek vastupidi suurendab vanaduspensioni suurust. Erinevalt varasemast süsteemist on nüüd lubatud ennetähtaegsetel vanaduspensionäridel saada pensioni ja töötasu samal ajal. Pensioni vähendused ja suurendused sõltuvad edaspidi lisaks vanaduspensionile minemise ajale statistikaameti elutabelist ja Euroopa Keskpanga võlakirjade intressimäärast. Neid arvestuste aluseks olevaid andmeid uuendatakse edaspidi kord aastas 1. jaanuaril. Pensioni määramisel rakendatud protsent edaspidi ei muutu.

Autor on arvamusel, et 15-aastane staažinõue on ebapiisav. Isiku panus süsteemi 15-aastase staažiga on minimaalne ning tulevikus, kus niigi pensioniikka jõudnute arv suureneb, võib tekkida olukord, kus isik küll panustas, kuid olukorrast tulenevalt ei ole talle võimalik võrdväärset pensioni maksta. Alates 65. eluaastast pensionile minek ja 45-aastase töötaja puhul oleks proportsionaalne vähemalt 20-aastane staaž. Võrreldes teiste riikidega, kus vanaduspensioni saamise staažinõue on väiksem, on ettenähtud täispensioni määratlus, mille kohaselt täispensioni minemise miinimumnõue on vähemalt 35-aastat tööstaazi. Sellised nõuded tagavad nii pensioniikka jõudmisel isikutele parema pensionihüvitise kui ka töötavate isikute arvu suurendamist. Kui inimesed elavad kauem, peavad nad ka kauem töötama, muidu

¹¹⁹ *Ibid.* lk 15

¹²⁰ RPKS § 9(1) lg 1. RT I, 18.02.2022, 6

kannatab selle all pensionide piisavus või tõusevad pensionidele tehtavad kulutused nii palju, et neid ei ole võimalik pikaajaliselt finantseerida.¹²¹

¹²¹ Euroopa Komisjon. Roheline raamat. Piisav, jätkusuutlik ja kindel Euroopa pensionisüsteem. Brüssel 7.7.2010. lk 4

3. ESEMELINE KEHTIVUSALA

3.1. Vanus

Esemeliseks kaitsealaks loetakse põhiõiguse kandja tegevust, omadust või seisundit, mida norm hõlmab. Esemeline kaitseala on valdkond, kus põhiõigust saab riivata.¹²² Riive ise on aga põhiõiguse kaitseala või sinna kuuluva õigusliku positsiooni igasugune ebasoodus mõjutamine.¹²³ Riive iseenesest ei tähenda õigusvastasust. Esialgu on vaja kontrollida riive proportsionaalsust.¹²⁴ Esemelise kaitseala määratlus ei tulene seadusest, kuna seadus peab vastama põhiseadusele ega saa määrata põhiseaduse normi sisu. Vastasel juhul oleks põhiseadused võimaldatud üksnes seaduste raames ning üksikisikute põhiseaduslikest õigustest ei saaks enam juttu olla.¹²⁵

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on arvamisel, et abi ulatuse ebapiisavuse korral, saab vähemasti puuduse juhul rääkida kohe vaid põhiõiguse rikkumisest, kuna Riigikohtu järgi ei ole võimalik õigustada inimväärikuse alandamist, sest selle aktsepteerimine moonutaks vastuolus PS §-ga 11 põhiõiguse sisu.¹²⁶

Euroopa Liidu prioriteediks on piisava ja jätkusuutliku pensioni tagamine kõikidele EL kodanikele, vaatamata sellele, et antud eesmärki on vananevas Euroopas keeruline saavutada.¹²⁷ Tunnustuseks kogu tööelu kestel tehtud töö eest ja panustamisel süsteemi on riikide poolt välja loodud pensioniskeemid, mis annavad vahendeid inimväärsele elule vanas eas. Tänu nendele skeemidele, on pensioniikka jõudnud isikutel, säilitatud senised elustandardid, mis on isikutele ja sotsiaalse ühtekuuluvuse jaoks väga tähtsad.

¹²² Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2020. Sissejuhatus. Põhiõigused kui optimeerimiskäsud: kaitseala ja riive

¹²³ RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02, p 12; viimati RKÜKo 20.10.2020, 5-20-3/43, p 66

¹²⁴ Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2020. Sissejuhatus. Põhiõigused kui optimeerimiskäsud: kaitseala ja riive

¹²⁵ Põhiseaduse 2. peatükk "Põhiõigused, vabadused ja kohustused". lk 10 - https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/pohiseaduse_2_peatukk_pohioigused_vabadused_ja_kohustused.pdf

¹²⁶ RKPJKo 05.05.2020, 5-20-1/15, p 19

¹²⁷ Euroopa Komisjon. Roheline raamat. Piisav, jätkusuutlik ja kindel Euroopa pensionisüsteem. Brüssel 7.7.2010. lk 3

Piisavust ja jätkusuutlikkust toetaks oluliselt see, kui oleks tagatud olukord, mil pensionipõlv ei pikene jätkuvalt võrreldes tööelu pikkusega. See tähendab, et tuleb pikendada iga, mil inimene tööturult lahkub ja hakkab pensionit saama. Suurem osa liikmesriikidest on juba otsustanud tõsta vanusemäära, mil isikutel on õigus saada riiklikust pensioniskeemist täispensionit. Selline viis annab isikutele signaali, et töötades rohkem, saab tulevikus ka parema pensioni.

Mitmed riigid on jõudnud järeldusele, et automaatne kohandamine on parim viis pensionisüsteemi jätkusuutlikkuse suurendamiseks. Sellise viisiga pikeneb pensioniiga paralleelselt oodatava eluea tõusuga.¹²⁸ Seega kõrgema elustandardi määramine ja jätkusuutlikuma pensioni saamiseks on vajalik pikendada tööelu. Samuti on tähtis ka tööandjate panus, kes peavad tööelu ajal maksma oma töötajatele, eelkõige noorematele, väärikat töötasu, mis tagab tulevikus nendele paremad pensioniõigused.¹²⁹

Vanaduspension oli loodud kõrges eas olevatele inimestele, kes oma vanuse tõttu ei suutnud enam töötada. Alates 1970.ndatest oli lääneriikides lubatud järjest nooremast eas pensionile jääda, mis omakorda pikendas inimeste pensioniiga. Vaatamata sellele, et inimeste eluiga tõusis on tööturult lahkumise vanus järjest langenud. Antud asjaolu suurendas riikide kulutusi ning alates 2000.ndatest on riigid hakanud aktiivselt tõstma pensioniiga. Selle eesmärgiks oli parandada pensionisüsteemi finantsilist ja sotsiaalset jätkusuutlikkust suurendades töötavate isikute arvu ja vähendades sellega pensionikulutusi. Mõned Euroopa Liidu riigid¹³⁰ on sidunud pensioniea või pensioni suuruse oodatava eluea muutusega, mis tähendab, et võrreldes praegusega tuleb pensionile minna hiljem.¹³¹

¹²⁸ Euroopa Komisjon. Roheline raamat. Piisav, jätkusuutlik ja kindel Euroopa pensionisüsteem. Brüssel 7.7.2010. lk 9

¹²⁹ *Ibid.* lk 10

¹³⁰ Küpros, Taani, Kreeka, Itaalia, Holland, Portugal, Slovakkia

¹³¹ Riikliku vanaduspensionit jätkusuutlikkuse analüüs 2016. Rahandusministeeriumi ja Sotsiaalministeeriumi koostöös. lk 94

Suureks saavutuseks loetakse asjaolu, et tänaseks päevaks eluiga on pikem kui kunagi varem. Euroopa Liidus viimase 50 aasta jooksul tõusis eluiga ligi viie aasta võrra ning viimaste prognooside järgi võib see 2060. aastaks tõusta seitsme aasta võrra.¹³² Selline olukord koos madala iibega võib põhjustada olulist muutust rahvastiku vanuselises koosseisus. Selle tagajärjeks on vanadussõltuvusmäära kahekordistumine, mis tähendab, et tulevikus iga 65. aastase inimese kohta on vaid kaks tööealist inimest.¹³³

2010. aastal riiklikus pensionikindlustuse seaduses võeti vastu muudatus, mille kohaselt tõsteti üldine pensioniiga 63. aastalt 65. eluaastani. Eestis on õigus vanaduspensionile RPKS § 7 lg 1 lähtuvalt isikul, kes on saanud 65 aastaseks. Vanaduspensioniiikka jõudmine annab õiguse ka riiklikule vanaduspensionile või muule seda asendavale pensionile lähtudes RPKS § 22.

Üheks peamiseks põhjuseks pensioni reformimiseks oli elanikkonna vananemine. Sellest lähtudes on Eesti sunnitud tõstma pensioniiga. Demograafiline olukord annab riigile valiku, kas jätta vanaduspensionii saamiseks nõutava vanusepiiri samale tasemele nagu ta hetkel on või tõsta sotsiaalmakse, selleks, et tagada ka pikemas perspektiivis pensionisüsteemi toimimist ja võimalust isikul saada pensionieas vajalikku abi.¹³⁴ Kuigi esmapilgul võib tunduda, et pensioniea tõstmine või tõstmata jätmine on pigem demograafiline probleem, on sellel ka õiguslikud tagajärjed. Pensioniiga on oluline tingimus, millega on võimalik tagada pensioni saamine ka tulevastele põlvedele.¹³⁵ Vanaduspensioniea tõstmata jätmine tekitab olukorra, kus nooremad põlvkonnad ei suuda enam pensione rahastada ning rikutakse ka riikliku pensionikindlustuse seaduses sätestatud solidaarsuse põhimõtet.¹³⁶ See omakorda toob kaasa PS § 28 lõike 2 rikkumise, mille kohaselt on isikul õigus saada vanemas eas riigiabi.

¹³² Komisjoni aruanne Euroopa parlamendile, nõukogule, Euroopa majandus- ja sotsiaalkomiteele ning regioonide komiteele demograafiliste muutuste mõju kohta.

¹³³ European Union pension systems Adequate and sustainable?. Briefing November 2015

¹³⁴ Tavits, G. International Standards for Social Security and Their Fulfilment in Estonia: Changes in Pension and Health Insurance and Their Constitutionality lk 29

¹³⁵ *Ibid.*

¹³⁶ *Ibid.*

Solidaarsuspõhimõtte mittetoimimine tuleneb ka sellest, et noorem põlvkond, kes peaks tööturule sisenema, teeb seda üha hilisemas elus. Tänapäeva pensionärid alustasid oma tööelu tavaliselt 14–15-aastaselt, tänapäeval aga kõige varem 20-aastaselt, mõnel juhul ka hiljem.¹³⁷ Seega saab väita, et tööelu on praeguste pensionäridega võrreldes lühenenud 10 aasta võrra. Seetõttu pole praegustes aruteludes peamise argumendina esile kerkinud lühem eluiga kui ainus tõsine etteheide pensioniea tõstmata jätmiseks. Kuivõrd rahvusvaheliste standarditega on säilinud võimalus tõsta pensioniiga on siiski iga liikmesriigi otsustada, kas tõsta eelnimetatud või mitte. Võib väita, et pensioniea tõstmata jätmine võib kaasa tuua õiguslikke probleeme nii rahvusvaheliste dokumentide kontekstis kui ka Eesti põhiseaduses ette nähtud õigusega vanadusabile. Eeltoodust tuleneb, et pensioniea tõstmine ei riku rahvusvahelisi standardeid ega PS §28 lõikes 2 ette nähtud õigust riigi abile vanaduse korral.¹³⁸

Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeksi artikli 26 lõike 2 kohaselt ei või vanaduspensioniga olla rohkem kui 65 aastat. Üldjuhul vanaduspension peab olema määratud hiljemalt 65. eluaastaks. Kõrgem vanaduspensioniga on lubatud ainult juhul, kui tööealiste elanike arv ületab 10% elanike arvust.¹³⁹ Nii Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeks kui ka ILO konventsioon 128 määravad pensionieaks 65, kuid lubavad pensioniiga tõsta.¹⁴⁰ Kui liikmesriik suudab tõendada, et pensionieas isikuid on rohkem kui 10% kogu elanikkonnast, siis võib liikmesriik tõsta pensioniea vanust üle 65. aasta.¹⁴¹ Muudetud ESK-ga laiendati liikmesriikidele võimalusi pensioniea tõstmiseks, nüüdseks võib pensioniea tõstmist põhjendada demograafilise olukorraga, majandusliku või muu sotsiaalse põhjusega.¹⁴² Antud võimalus annab liikmesriikidele suurema paindlikkuse ja paremaid võimalusi sotsiaalsete ja majanduslike probleemidega toimetulekuks, mis tulenevad elanikkonna vananemisest ja

¹³⁷ Contini, B. Youth Employment in Europe: Institutions and Social Capital Explain. Better than Mainstream Economics 2010, p. 6, etc. - <http://ftp.iza.org/dp4718.pdf>.

¹³⁸ Tavits, G. International Standards for Social Security and Their Fulfillment in Estonia: Changes in Pension and Health Insurance and Their Constitutionality lk 29

¹³⁹ Malvet, M. Õigus sotsiaalkindlustusele kui põhiõigus. Magistritöö. Tallinn 2006. lk 55

¹⁴⁰ European Code of Social Security, Article 26; ILO Convention 128, Article 15.

¹⁴¹ Nickless, J. European Code of Social Security. Short guide. Strasbourg: Council of Europe Publishing 2002. lk 42

¹⁴² Article 26, paragraph 2, of the Revised Code.

sellest tingitud kulude suurendamisest.¹⁴³ Seega on liikmesriigil õigus tõsta pensioniiga 65. eluaastalt 68. eluaastani.

Juhul kui lepinguosaline riik määrab pensionieaks 65. eluaastat ja rohkem, siis erinevalt ESK ja selle protokollist, kohustab muudetud ESK neid riike lubama teatud elanikkonna isikuid varasemas vanuses pensionile jääma. Sellised riigid peavad tagama pensionide garantiid vanuses kuni 65. eluaastat, järgmistele isikutele:

- kes on tegelenud ohtliku tegevusega: iga liikmesriik ise määratleb, mis on ohtlik tegevus ja kui kaua peab keegi seda tegevust tegema. Levinud näited ohtlikest töökohtadest on kaevandamine, ahjutööd või kalapüük;
- kes on tunnistanud töövõimetuks või omavad lühiajalist töövõimetust. Töövõime kestust otsustab iga liikmesriik ise. Näiteks võib see hõlmata olukorda, kus 62-aastase töötajaga juhtub õnnetus, mis muudab ta vähemalt kaheks aastaks töövõimetuks; selle asemel, et maksta invaliidsushüvitist, võib liikmesriik eelistada sellele töötajale kõrgendatud vanaduspension;
- kes on vähemalt ühe aasta olnud töötaja ja kellel on lähenemas õigus pensionieale: täpne vanus, millal see ennetähtaegne pension peaks olema kättesaadav, jääb lepingupoole otsustada;
- kes on täitnud sissemaksete tegemise, töötamise või elamise perioodi, hoolimata sellest, et nad on nooremad kui fikseeritud pensioniiga: see tunnustab varakult tööturule sisenenute rasket tööd.

Sellised tingimused vastavad paindlikkuse põhimõtetele, mis on muudetud ESK aluseks.¹⁴⁴ Isikud, kellel on õigus ennetähtaegsele pensionile, omavad õiguse samasugusele vanaduspensionile, kui need, kes töötavad tavalise pensionivanuseni.¹⁴⁵

¹⁴³ Nickless, J. European Code of Social Security. Short guide. Strasbourg: Council of Europe Publishing 2002. lk 46

¹⁴⁴ Nickless, J. European Code of Social Security. Short guide. Strasbourg: Council of Europe Publishing 2002. lk 46

¹⁴⁵ *Ibid.* lk 45

Riikide poolt sätestatud kitsendused¹⁴⁶, mis ennetavad ennetähtaegsele pensionile minekut, suurendavad omakorda töötavate isikute hulka, kes panustavad sotsiaalsüsteemi, vähendades sellega pensioni vajavate isikute hulka. Selline muudatus võimaldab pensioniikka jõudnud isikutel suurendada oma pensionistaaži ja sellega suurendada ka oma pensioni suurust. Innustades isikuid kauemaks tööle jääma, vähendab riik ennetähtaegsele pensioni minejate arvu ja sellega edasilükatud pensionid vähendavad tööliste isikute koormust. Levinud on arvamus, et järkjärguline pensionile minek on nii füüsilisele kui ka vaimsele tervisele parem, samuti see lükkab edasi riigi kohustuse pensionide maksmiseks, vähendades sellega majanduslikku survet sotsiaalkindlustuse eelarvele.¹⁴⁷

Sellisel viisil muudetud ESK tunnistas üheaegselt vajadust ennetähtaegsele pensioni õigusele kindlale isikute ringile, kuid samas sätestas riikidele kasulikke ja paindlikke viise uue vanaduspensionisüsteemi ja poliitika loomiseks.¹⁴⁸

Rahvastiku vananemine ja ülalpeetavatega suhete halvenemine avaldab kõige rohkem mõju pensionisüsteemile. Kehtiv süsteem on finantsiliselt küll jätkusuutlik, kuid pensionide suhe keskmisesse palka halveneb. Samuti on probleemiks pensionide suurenev ebavõrdsus. Pensionisüsteemi jätkusuutlikkuse ja muude probleemide parandamiseks on viimastel aastatel tehtud olulisi muudatusi:¹⁴⁹

- kuni aastani 2026 seostatakse pensioniea muutus oodatava eluea muutusega.
- alates 2021 aastast on pensionile mineku aeg paindlik ning vastavad pensionivähendused ja suurendused on aktuaalselt neutraalsed, mis tähendab, et keskmine riigi kulu pensionile ei sõltu sellest, kui vara või hilja inimene pensionile läheb.

¹⁴⁶ nt varem pensionile minnes on proportsionaalselt väiksem pension

¹⁴⁷ Nickless, J. European Code of Social Security. Short guide. Strasbourg: Council of Europe Publishing 2002.

lk 47

¹⁴⁸ *Ibid.* lk 47

¹⁴⁹ Riigi eelarvestrateegia 2022-2025 ja stabiilsusprogramm 2021. Rahandusministeerium. Tallinn 2021. lk 147

Riikliku vanaduspensioni jätkusuutlikkuse analüüs¹⁵⁰ näitas, et pensioniea kasvust tulenevalt on surve riigi rahandusele demograafiliste muutuste poolt Eestile Euroopa Liidu riikide hulgast üks madalamaid ja tervikuna väheneb.¹⁵¹ Pikema eluea korral peavad inimesed ka kauem töötama, muidu selle all jääb kannatama pensionide piisavus või tõusevad pensionidele tehtavad kulutused nii palju, et neid ei ole võimalik pikaajaliselt finantseerida. Uue reformidega on vananemise mõju tulevastele pensionikulutustele oluliselt vähendatud. 2060 aastaks tõuseb vanadusega seotud kulutuste osakaal riiklikes kulutustes ligi 5 protsendi võrra SKPst, millest pooled moodustavad kulutused pensionidele.

2016 aastal läbiviidud riikliku vanaduspensioni jätkusuutlikkuse analüüsi kohaselt pensioniea tõstmise alternatiiviks on maksukoormuse tõstmine, laenu võtmine või väiksemate pensionide maksmine.¹⁵² Selline lähtumine näitab, et inimesed peavad ise koguma omale vanaduseks vahendeid. Tänaused pensionid on niigi minimaalsed ning ei ületa ESK poolt sätestatud 40% künnist, nende vähendamine oleks nii PS kui ka ESK-ga vastuolus. Samuti võib see viidata sellele, et riik arvestab inimeste enda panustega II ja III sambasse. Nüüdseks on II samba vabatahtlik ning suurem osa on oma rahad välja võtnud, mis tähendab, et pensionieas inimesed loodavad üksnes I samba pensionidele. Sellises olukorras, kus riigi üheks valikuks on pensionide vähendamine, II sambast rahade vabatahtlik väljavõtmine ei olnud kaalukas ega õige otsus.

Seega tekib küsimus, kas vastuvõetud reform ja pensioniea kasv ning tulevikus pensioniea seostamine oodatava eluea muutusega on proportsionaalne ja ei riiva isikute põhiõigusi ?

Vaadates statistikat võib väita, et pensioniiga järjest kasvab ning pensionil olev aeg sellevõrra pikeneb. Selleks, et riik oleks suuteline pensionit maksma, peab ta ette võtma meetmeid raha saamiseks. Pensionireformiga pensionile mineku staaži tingimusi ei muudetud, selle asemel otsustati tõsta vanust. Nagu käesoleva töö teises peatükis jõuti järeldusele, nii riigi kui ka isikule oleks parem ja kasulik tööstaaži tõstmine pensionivanuse asemel. Sellisel juhul isikud

¹⁵⁰ Riikliku vanaduspensioni jätkusuutlikkuse analüüs 2016. Rahandusministeeriumi ja Sotsiaalministeeriumi koostöös.

¹⁵¹ Riigi eelarvestrateegia 2022-2025 ja stabiilsusprogramm 2021. Rahandusministeerium. Tallinn 2021. lk 147

¹⁵² Riikliku vanaduspensioni jätkusuutlikkuse analüüs 2016. Rahandusministeeriumi ja Sotsiaalministeeriumi koostöös. lk 94

oleksid motiveeritud rohkem töötama. Pensioniea tõus ja tööstaaži jätmise samale astmele ei motiveeri inimesi rohkem töötada ning tulenevalt sellest - riigisüsteemi panustama. Pensioniea tõstmine ei riku rahvusvahelisi standardeid ega PS §28 lõikes 2 ette nähtud õigust riigi abile vanadusest tulenevalt, kuid proportsionaalne oleks koos vanuse tõstmisega tõsta ka võrdeliselt tööstaaži.

Seega ühelt poolt võib küll väita, et vastu võetud muudatused on proportsionaalsed ning sellega ei ole riivatud isikute põhiõigused. Teisalt, parim valik oleks tõsta staaži, mis tagaks suurema sotsiaalmaksu maksmise, kuna arusaam sellest, et pensioni jaoks peab rohkem tööd tegema, motiveeriks inimesi rohkem.

3.2. Toitjakaotus

Toitja surma korral tema ülalpidamisel olnud perekonnaliikmetel on õigus toitjakaotuspensionile.¹⁵³ ESK sätestab õiguse toitjakaotuspensionile isikutele, kes on kaotanud toitja, eelkõige naisel ja/või lastel, kes jäid ilma igasuguste elatusvahenditeta. Antud hüvitist makstakse perioodiliste rahaliste maksetena, mitte ühekordse väljamaksega.¹⁵⁴

Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeks, Euroopa parandatud ja täiendatud sotsiaalharta, ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste pakt näevad ette, et toitjakaotuse puhul tuleb riigil luua kindlustussüsteem. Tõlgendades PS § 28 lõiget 2 koos PS §-ga 123, tuleb seetõttu asuda seisukohale, et PS § 28 lõikest 2 tuleneb riigile kohustus luua toitjakaotuse puhuks sotsiaalkindlustussüsteem.¹⁵⁵ See tähendab, et riik peab toitjakaotuse puhul tagama sissetulekut kõrgemal tasemel, kui isik saaks vaesusabi süsteemi läbi.

¹⁵³ PRKS § 20 lg 1. RT I, 18.02.2022, 6

¹⁵⁴ Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeks. Artikkel 64– RT II 2004, 6, 17..

¹⁵⁵ Aasamets, M-L., Henberg, A., Ilus, T., Kivitoa, A., Laatsit, M., Malvet, M., Muller, K., Oras, M., Rebane, K., Saarevet. J. Eesti sotsiaalõiguse kodifitseerimine: Sotsiaalseadustiku üldosa analüüs. Justiitsministeerium. Tallinn. 2009. lk 237

Lesele makstakse hüvitist kuni ta uuesti abiellub või sureb. Lisaks võidakse hüvitise maksmist peatada, kui lesk elab koos teise mehega.¹⁵⁶ Samuti ESK sätestab mõned piirangud, mille tulemusel lese puhul võib vastavalt siseriiklikes õigusaktides sätestatule hüvitise saamise tingimuseks seada võimetuse end ise ülal pidada. Sellisel juhul peab lesk tõendama, et ta ei ole võimeline ise end ülal pidama.¹⁵⁷

Muudetud ESK edendab soolist võrdõiguslikkust, asendades koodeksis ja protokollis kasutatud sõna "*naised*" terminiga "*abikaasad*". Abikaasa mõiste hõlmab nii abikaasasid (ühest soost) kui ka abikaasat. ESK esmakordsel koostamisel oli naiste traditsiooniline roll jääda koju, kuni abikaasa elatist teenis, mistõttu olid mehe surma ajaks kõik nooruses omandatud tööalased oskused enamjaolt kadunud. Viimastel aastatel on see muutunud, rohkem naisi jätkab pärast abiellumist töötamist ja üldiselt on naised muutunud iseseisvateks. Sotsiaalkindlustussüsteemid ei soovi praegu leskesid pikaajaliselt ülal pidada. Sel põhjusel võimaldab muudetud ESK liikmesriikidel kehtestada toitjakaotushüvitiste maksmise vanuse alampiiri, mis tagab, et noori potentsiaalselt aktiivseid naisi julgustatakse tööturule naasma, samas kui vanemaid leski, kelle oskused ei võimalda enam tööd leida, kaitstakse endiselt toitjakaotuspensioniga.¹⁵⁸

Leskedele, kellel ei ole surnuga lapsi, võib liikmesriik kehtestada minimaalse abieluperioodi.¹⁵⁹ Selline sätte võimaldab liikmesriikidel vältida hüvitiste maksmist näiliste abielude puhul. Muudetud ESK võimaldab liikmesriikidel seada lesepensioni saamise tingimuseks lese võimatust toime tulemisel.¹⁶⁰ Ekspertide komitee on välja töötanud laia definitsiooni mõistele "*ei ole võimeline ennast ülal pidama*"¹⁶¹.

¹⁵⁶ Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeks. Artikkel 68 – RT II 2004, 6, 17.

¹⁵⁷ Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeks. Artikkel 60 – RT II 2004, 6, 17.

¹⁵⁸ Nickless, J. European Code of Social Security. Short guide. Strasbourg: Council of Europe Publishing 2002. lk 62

¹⁵⁹ Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeks. Artikkel 63 § 5 – RT II 2004, 6, 17.

¹⁶⁰ Hollandi õigusaktid näevad lesepensioni maksmist ainult invaliidsuse, surnu lapse kasvatamise (kes on nende ühine laps) ja enne 1. jaanuari 1950. a. sündinud leskede puhul. (J. Nickless. European Code of Social Security. Short guide. Strasbourg: Council of Europe Publishing 2002. 2002. lk 61)

¹⁶¹ *incapable of self-support*

Orbude puhul makstakse hüvitist kuni nad pole enam lapsed. Mõiste “laps” on määratletud ESK koodeks artiklis 1 ja see võimaldab liikmesriikidel valida kas kooliealised või alla 15-aastased. ESK protokoll määrab “laps” mõistet järgmiselt:

- alla 16-aastane isik;
- alla 15-aastane isik, kes jätkab õpinguid, töötab või töövõimetu, kes on kaitstud kuni 18-aastani.

Muudetud ESK näeb ette erisätteid, vältides sellega ebasoodsatesse tingimustesse sattumist üle elanud abikaasadele, kes olid surnust isikust ülalpidamise osas sõltuvuses ja kes peale toitja surma ei ole võimelised uuesti tööturule integreeruda. Erisätte järgi toitjakaotushüvitist tuleb maksta sõltumata vanusest, kui toitja kaotanud isik on tööks kõlbmatu või kasvatab last. Samuti muudetud ESK arvestab, et need, kellel ei ole õigust toitjakaotuspensionile, kuna nad on liiga noored, töövõimelised ja kellel pole lapsi, võivad siiski vajada abi tööturule integreerumisel. Seetõttu on üle elanud abikaasadele ette nähtud ajutine hüvitis, mida nimetatakse muudetud seadustikus “ümberasumistoetuseks”¹⁶².¹⁶³ Ümberasumistoetuse tingimused, kestus ja suurus jäetakse liikmesriikide otsustada.

Toitjakaotuspensioni suurus sõltub surnud pereliikme pensionistaažist. Seda määratakse valdavalt lastele ja pensioni suurus arvutatakse toitja pensioniandmete alusel ning seda maksab riik n-ö vanema asemel.¹⁶⁴

3.3. Töövõimekaotus

Töövõimetoetuse maksmise eesmärgiks on pikaajalise tervisekahjustuse tõttu vähenenud töövõimega isikute töötamise ja tööle saamise toetamine ning neile seaduses sätestatud tingimustel ja ulatuses sissetuleku tagamine.¹⁶⁵ Kuni 1990-ndateni paljude riikide eesmärgiks

¹⁶² *resettlement allowance*

¹⁶³ Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeks. Artikkel 66 § 3 – RT II 2004, 6, 17.

¹⁶⁴ Seletuskiri riikliku pensionikindlustuse seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu juurde. 613 SE 2018. lk 33

¹⁶⁵ Töövõimetoetuse seadus § 1. RT I, 04.03.2022, 8

oli töövõimetuse korral tagada inimestele mõistlik sissetulek, tänapäeva eesmärgiks on lisaks sellele taasintergeerida inimesi ühiskonda, tuues nad tööturule tagasi.¹⁶⁶

Isikud, kellel on ekspertiisi otsus töövõimetuse kohta ehk isikud, kes ei ole võimelised tööga elatist teenima või töö tegemine on raskendatud võivad taotleda töövõimetuspensionit. Seda makstakse 40-100%-lise töövõimetuse korral ning töövõime kaotus saab olla kas osaline ehk 10-90% või täielik ehk 100%. Osaline töövõimetus võib olla näiteks isikul, kellel on tekkinud tervisekahjustus, kuid mis ei sega tal edaspidi töötamist. Täielik töövõime saab olla näiteks 100% omaval invaliidil, kes oma tervise tõttu ei ole võimeline maailmapildist aru saama ega tööd teha.

Aastatel 2014-2015 välja arendatud ja 2016 vastu võetud töövõimereformi põhimõtted olid järgmised:¹⁶⁷

1. tuua tööturule tagasi vähenenud töövõimega isikuid ning toetada neid toime tulemisel;
2. ennetada töövõime kaotamist ja motiveerida inimesi aktiivselt sotsiaalses elus osalema;
3. toetada tööandjaid, et aidata neil vähenenud töövõimega isikuid tööle võtma ja pakkuma neile kohaseid töötingimusi.

Reformi põhjuseks oli kasvav koormus sotsiaalkindlustuse eelarvetele ja vajadus tegeleda korraldusega kaasnenud negatiivse mõjuga, st pensionieelikute varase tööturult lahkumisega. Lähtuti ka sellest, et töövõime puudusega isikul on parem kasvõi osalise töökoormusega tööl käimine, kuna siis on tal parem side ühiskonnaga võrreldes mittetöötava hüvitist saava isikuga.¹⁶⁸ Samuti oli eesmärgiks muuta vähenenud töövõimega isikutesse suhtumist ning aidata neid töö leidmisega.¹⁶⁹ Antud eesmäärke toetab samuti rahvusvaheline praktika, mis näitas, et tervise probleemide ilmnemisel on kaalukas ennetada töö kaotamist, pakkudes

¹⁶⁶ Seletuskiri töövõimetoetuse seaduse eelnõu juurde. lk 7 - <https://www.epikoda.ee/wp-content/uploads/2014/06/678-Seletuskiri.pdf>

¹⁶⁷ *Ibid.*

¹⁶⁸ Koppel, K., Laurimäe, M., Masso, M., Michelson, A., Paulus, A., Piirits, M., Pisarev, H. Elatusmiinimum – teel parema toeni puudustkannatavate inimesteni. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis. 2018. lk 79

¹⁶⁹ EUROOPA SOTSIAALHARTA (PARANDATUD JA TÄIENDATUD) Eesti Vabariigi 14. aruanne vastuvõetud sätete kohta. lk 17

inimestele lühendatud tööajaga töötamist ja töökoha kohendamist, samuti abivahendeid, taastusravi ja muid teenuseid.

Juhul kui töö jätkamine peale töövõime kaotust on võimatu, siis on vaja tähelepanu pöörata isiku töövõime taastamisele ning teenustele, mis tulevikus tagavad talle võimaluse tööturule naasta, nt ümberõppe jms.¹⁷⁰

Töövõimereformiga kaotati töövõimetuspensionäri staatus. Seoses sellega alates 1. juulist 2016 ei lisandu enam uusi töövõimetuspensione. Kuni aastani 2053 maksab Sotsiaalkindlustusamet töövõimetuspensione, mil täitub vanaduspensioniga viimasel eluaegse töövõimekaotusega inimesel.¹⁷¹ See muudatus võrdsustab I samba tulud ja kulud ning eelarve on pikas perspektiivis tasakaalus. Vaatamata sellele, et töövõimetuspensionid läksid üle Töötukassa alla, on nad ikkagi seotud vananemisega seonduvate kuludega.¹⁷²

Osalise või puuduva töövõimega inimestele maksab Eesti Töötukassa töövõimetutoetust. Oma prognoosides on Töötukassa lähtunud eeldusest, et osa 80%-lise töövõime kaotusega isikuid kuni 100% töövõime kaotusega isikud, uue süsteemi järgi on puuduva töövõimega. Nendel, kellel on 10-30% töövõimekaotus, uue süsteemi järgi ei oma töövõime puudust ja nende töövõime ei ole vähendatud. 2022. aasta seisuga töövõime puudumise toetus on 16,33 eurot päevas, keskmiselt 489,90 eurot kuus. Osalise töövõime puudumise korral on toetuse suuruseks 9,3081 eurot päevas ehk 279,24 eurot kuus.¹⁷³

Töövõimetoetuse maksmine on tagatud selleks, et isikud, kes ei saa oma tervisekahjustuse tõttu tööle asuda või muul moel elatist teenida, saaksid inimväärikalt elada. Eelöeldust tulenevalt on töö autor arvamusel, et isikud, kellel on osaline või täielik töövõime kaotus ei saa iseseisvalt ja ilma muude toetuseta inimväärikalt elada. Nad on, esiteks, teistega võrreldes ebasoodsamas olukorras ning teiseks, kaugeltki mitte kõik tööandjad on nõus pakkuma puuduva töövõimega isikule tööd, isegi vähema sotsiaalmaksu maksmise puhul. Selleks, et

¹⁷⁰ Seletuskiri töövõimetoetuse seaduse eelnõu juurde. lk 8 - <https://www.epikoda.ee/wp-content/uploads/2014/06/678-Seletuskiri.pdf>

¹⁷¹ Heaolu arengukava 2016–2023 (HEA). Sotsiaalkindlustuse programm (SK01). 2020-2023

¹⁷² Riigi eelarvestrateegia 2022-2025 ja stabiilsusprogramm 2021. Rahandusministeerium. Tallinn 2021. lk 146

¹⁷³ 1. aprillist tõuseb töövõimetoetuse päevamäär. Eesti Töötukassa. 18.03.2022 - <https://www.tootukassa.ee/en/node/3013>

aidata puuduva ja täieliku töövõimega isikuid peab riik pidevalt arendama uusi erinevaid meetmeid ning suurendama pakkumist töötuse kasvu korral.

Riik pakub küll kaitset, sotsiaalkindlustuse näol, kuid väljamakstavad rahasummad ei ole piisavad. Puuduva töövõimega isiku töövõime toetus moodustab 37% Eesti keskmisest mediaanpalgast.¹⁷⁴ Võttes aluseks Eesti keskmise kuupalga¹⁷⁵ on selle määraks 30%. Tasub arvestada ka asjaoluga, et terve inimene on võimeline vajadusel leidma omale lisatööd, kuid siinkohal selline võimalus puudub. Seega isikutele, kellel on puuduv töövõime, peab olema tagatud abi vähemalt miinimumpalga ulatuses. Osalise töövõime kaotusega isikud on võimelised vajadusel omale lisatööd leida, seega nende puhul on autor riigiga samal seisukohal, et nendele esmalt peab tagama töökohal paremaid kohandamisvõimalusi, abivahendeid, ümberõpet, taastusravi ja muid vajalikke võimalusi.

3.4. Muu puudus ehk rahvapension

Puuduse korral on õigus abile tagatud läbi sotsiaalhoolekande seaduse sätestatud toimetulekutoetuse ning riiklikus pensionikindlustuse seaduses läbi rahvapensioni. Samuti tagatakse vastav toetamine kohalike omavalitsuste kaudu makstavate toetustega.¹⁷⁶

Välisriigist Eestisse asunutele vanaduspensionieas nähakse ette sotsiaaltoetuse maksmine rahvapensioni määras, mille kulu muutus on seotud pensioniindeksi ning saajate arvuga. Selle eesmärgiks on sissetuleku tagamine vanaduspensionieas tagasipöördujale, kes on jõudnud vanaduspensioniiikka, kuid kellel Eestis puudub vanaduspensioni määramiseks vajalik tööstaaž.¹⁷⁷

¹⁷⁴ Palgavõrdlus. Eesti Statistikaamet. 2021. aasta IV kvartali mediaantöötasu oli 1330 eurot - <https://palgad.stat.ee/#> (03.04.2022)

¹⁷⁵ 2021.aasta IV kvartali seisuga on see 1625 eurot kuus bruto.

¹⁷⁶ Aasamets, M-L., Henberg, A., Ilus, T., Kivitoa, A., Laatsit, M., Malvet, M., Muller, K., Oras, M., Rebane, K., Saarevet. J. Eesti sotsiaalõiguse kodifitseerimine: Sotsiaalseadustiku üldosa analüüs. Justiitsministeerium. Tallinn. 2009. lk 238

¹⁷⁷ Riigi eelarvestrateegia 2022-2025 ja stabiilsusprogramm 2021. Rahandusministeerium. Tallinn 2021

Kuna rahvapensioni saajad ei ole pensionisüsteemi panustanud, makstakse rahvapensioni riigieelarve muudest tuludest, mitte sotsiaalmaksust. Näitamaks selgemalt, et rahvapensioni puhul on tegemist vanemaealiste sotsiaalabi meetmega, on soovitatav liita see teiste sotsiaalabi meetmete skeemiga.¹⁷⁸ Rahvapensioni makstakse töötamisega samaaegselt, rahvapensionäre vaesusse langemist aitab ära hoida nende töötamine (ehk lisatöö leidmine) või kohalikust omavalitsusest toimetuleku taotlemine. Oma olemuselt rahvapension ei moodusta pensionisüsteemi osa, kuna selle suurus ei sõltu sellest, kui palju inimene on süsteemi panustanud ehk maksnud sotsiaalmakse.

Rahvapension peab tagama minimaalse äraelamise. Rahvapensioni suurus oli 2015. aastal 158,37 eurot ja sama aasta arvestuslik elatusmiinimum oli 201,41 eurot, seega rahvapension ei suutnud tagada vahendeid absoluutsest vaesusest väljatulemiseks. 2022. aasta seisuga on rahvapensioni suuruseks 275,34 eurot, arvestuslik elatusmiinimum oli 2021. aastal 233,60 eurot. Seega rahvapension suudab tagada vahendeid absoluutsest vaesusest väljatulemiseks, kuid kas 275,34 eurot ilma muu sotsiaalabita tagab isikule äraelamise tänases elukorralduses, tänaste hindadega toidule, kütusele, eluasemele jne? Ainult rahvapensioni saamine ei taga inimesele mõistuspärast ja võimalikku äraelamist, muu abi taotlemine on siinkohal vältimatu.

Poliitikauuringute Keskus Praxis poolt läbiviidud analüüs näitab, et rahvapensionikindlustuse rahalist jätkusuutlikkust ja pensionide piisavust mõjutavad pensioni saavate isikute arv, pensioni summa, sotsiaalmaksu pensionikindlustuse osa maksjate arv ja pensioni suurus. Pensioni saavate isikute arv mõjutab peamiselt pensioniiga. Analüüsi tulemus näitab, et pensionäride protsent elanikkonnast suureneb. Baasstsenaariumi järgi pensionäride osakaal rahvastikus on 2030. aastal 31%, 2040. aastal 33% ja 2060. aastal 38%, 2010. aasta alguses oli see 29%. See omakorda avaldab survet rahvapensionisüsteemile, kuna pensionäride arv ühe töötava inimese kohta kasvab.

¹⁷⁸ Riikliku vanaduspensioni jätkusuutlikkuse analüüs 2016. Rahandusministeeriumi ja Sotsiaalministeeriumi koostöös. lk 88 (15.03.2022)

3.5. Nõutav pensionimäär

Eesti on ratifitseerinud muudetud Euroopa sotsiaalharta ja nõustunud artikli 12 lõikega 2, mille kohaselt kohustub Eesti hoidma sotsiaalkindlustussüsteemi rahuldaval tasemel, mis on vähemalt võrdne Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeksi ratifitseerimiseks nõutava tasemega. Seetõttu nähakse Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeksi edendamist Euroopa Nõukogu ühe põhiülesandena, et kindlustada ühised väärtused sotsiaalse sidususe vallas oma liikmesriikides.

ESK-s sätestatud vanaduspensioni miinimumstandardi kohaselt peab 30-aastase pensionistaažiga pensionäri pension moodustama vähemalt 40% tavalise meeslihttöölise netotöötasust. Asendusmäär 40% on valitud rahvusvaheliseks miinimumstandardiks ühelt poolt vanaduses äraelamise kindlustamiseks, teiselt poolt on see ka miinimum sotsiaalse ja poliitilise stabiilsuse tagamiseks ühiskonnas. Tänapäevaks on see Euroopa mõistes suhteliselt madal tase, mida koodeksi ratifitseerinud riigid ületavad.

ESKi ekspertide komitee järelduste kohaselt suudab Eesti hoida oma elanikke üle vaesuspiiri.¹⁷⁹ Eurostati avaldatud andmetest on Eestis teiste Euroopa Liidu riikidega võrreldes kõige rohkem pensionäre vaesusriskis.¹⁸⁰ Vaesusriskis olevaks loetakse isikut, kelle sissetulek on väiksem kui 60% riiklikust mediaanpalgast. Keskmiselt oli 2018. aastal Euroopa Liidus vanemate kui 65-aastaste seas vaesusriskis 15% inimestest, Eestis oli see näitaja üle kolme korda suurem – selliseid inimesi oli 54%. Samuti on Eestis mees- ja naispensionäride vaesusriski erinevus 17%, kuigi EL keskmine on 3-4%. Eesti pensionärid on rikaste riikide seas ühed kõige vaesemad.¹⁸¹

Vaatamata sellele, et Eesti pensionärid võrreldes teistega on kõige rohkem vaesusriskis, on Eestis madalaim lõhe meeste ja naiste pensionide suuruse vahel - kui Euroopa Liidus keskmiselt said mehed 30% suuremat pensioni kui naised, siis Eestis on see erinevus meeste

¹⁷⁹ Governmental committee of the European social charter and the European code of social security. Report and conclusions concerning the application of the European code of social security and its protocol. 2017. lk 45

¹⁸⁰ Vaesusriskis pensionäride osakaal riigiti. Autor/Allikas: Eurostat; ERR: 08.02.2020

¹⁸¹ *Ibid.*

kasuks ainult 1%.¹⁸² Eesti on ka nende riikide hulgas, kus töötuks olemine mõjutab olulisel määral tulevase pensioni suurust. Kui inimene on olnud viis aastat töötu, siis tema tulevane pension on rohkem kui 10% keskmisest väiksem. OECD¹⁸³ riikides keskmiselt toob viieaastane töötus 6,3% -se pensioni vähenemise.¹⁸⁴

Absoluutse vaesuse piiriks on alates 2004. aastast arvestuslik elatusmiinimum.¹⁸⁵ Arvestuslikuks elatusmiinimumiks on elatusvahendite väikseim kogus, mis katab inimese igapäevased vajadused ning ühtlasi ka absoluutse vaesuse piir. See koosneb arvestuslikust minimaalsest toidukorvist ja individuaalsetest muudest kulutustest (k.a eluasemekulutused). Elatusmiinimumi hulka ei ole arvestatud kulutusi alkoholile, tubakatoodetele, pakettreisidele, transpordivahendite ostmisele ning väljaminekuid söögikohtades ja hotellides. 2021. aastal oli arvestuslik elatusmiinimum 233,6 eurot.

Sotsiaalsed siirded ehk rahalised toetused ja hüvitised (sh pensionid) kokku vähendasid 2019. aastal elanikkonna absoluutset vaesust ligi 89,5% ulatuses (19,7 protsendipunkti võrra) ehk ilma rahaliste toetuste ja hüvitisteta oleks absoluutses vaesuses elanud hinnanguliselt 22,0% Eesti elanikest.¹⁸⁶

Erinevatest sotsiaalsete siirete liikidest vähendab elanikkonna vaesust enim vanaduspension.¹⁸⁷ 2018. aastal vähendas vanaduspension kogu elanikkonna absoluutset vaesust 14,1 protsendipunkti (85%) võrra ja suhtelist vaesust 9,8 protsendipunkti (31%) võrra. Suurim mõju on vanaduspensionil 65-aastaste ja vanemate elanike vaesuse näitajatele, kuna nende jaoks on vanaduspension üldjuhul peamine sissetulekuallikas.

¹⁸² *Ibid.*

¹⁸³ Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsioon

¹⁸⁴ *Ibid.*

¹⁸⁵ Koppel, K., Laurimäe, M., Masso, M., Michelson, A., Paulus, A., Piirits, M., Pisarev, H. Elatusmiinimum – teel parema toeni puudustkannatavate inimesteni. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis. 2018. lk 8

¹⁸⁶ Riigi eelarvestrateegia 2022-2025 ja stabiilsusprogramm 2021. Rahandusministeerium. Tallinn 2021. lk 19

¹⁸⁷ Sotsiaalministeerium. „Sotsiaalministeeriumi 2020–2023 programmide kinnitamine“ Lisa 5. lk 4 - https://www.sm.ee/sites/default/files/lisa_5_sotsiaalkindlustuse_programm.pdf (02.02.2022)

1997. aastal Vabariigi Valitsuse poolt heaks kiidetud pensionireformi kontseptuaalsetes alustes oli sätestatud eesmärk, mille kohaselt peab pension moodustama vähemalt 40% hüvitisesaaja varasemast palgast (isikute puhul, kelle palk on väiksem kui 125% sotsiaalkindlustatute keskmine palk).¹⁸⁸ Antud eesmärki ei ole hiljem praktikas laialdaselt kasutatud. Üheks põhjuseks võib olla selle reaalne kontrollimine, kuna tegemist on nõ individuaalse näitajaga ehk arvutus tuleb teha iga inimese jaoks eraldi.¹⁸⁹

Praegu räägitakse Eestis pigem riigi keskmise netopalgaga ja keskmise netovanaduspensioni 40%-se asendusmäära hoidmisest, selle lihtsa arvutamise ja arusaadava näitaja tõttu, mis iseloomustab keskmist pensioni ja ka pensionide üldkogumit suhteliselt hästi juhul, kui pensionide jaotus on ühtlane ja erinevus pensionides on väike. Ometi on ka sellel näitajal puudused, kuna see ei anna indikatsiooni, kas keskmist pensioni saav isik või isikud, kes saavad sellest väiksemat pensioni, on vaesusriskis või mitte. Samuti ei ole selle skeemiga nähtav pensionide jaotus, kuna mediaankeskmise võib oluliselt erineda aritmeetilisest keskmisest.¹⁹⁰ Aritmeetiline keskmine on oluliselt nihkes suurema sissetuleku suunas, seega tulevikus keskmist pensioni iseloomustaks paremini mediaankeskmise.¹⁹¹ Seda toetab ka Eurostat, kes sissetuleku arvutamisel võtab arvesse keskmise mediaanpalga.

Pensionide piisavuse mõõtmisel võiks aluseks võtta vähemalt kolm indikaatorit, mis iseloomustavad vastavalt:

- miinimumtaseme ehk madalaima pensioni, mis on teatud staaži korral pensionäridele tagatud;
- keskmist pensioni;
- pensionide jaotust, mis iseloomustab erineva suurusega pensionide hajuvust pensionisüsteemis.¹⁹²

¹⁸⁸ Riikliku vanaduspensioni jätkusuutlikkuse analüüs 2016. Rahandusministeeriumi ja Sotsiaalministeeriumi koostöös. lk 7

¹⁸⁹ *Ibid.*

¹⁹⁰ *Ibid.*

¹⁹¹ *Ibid.*

¹⁹² *Ibid.* lk 8

Finantsilise ja sotsiaalse jätkusuutlikkuse tasakaalus hoidmiseks peavad indikaatorite tasemed olema piisavalt mõistlikud. Lisaks indikaatori valikule on olulised ka miinimumnõuded isikutele, kelle pension peab vastama pensioni minimaalsele suurusele.

Riikliku vanaduspensionide jätkusuutlikkuse analüüsi kohaselt miinimumnõue võiks sõltuda staažist (st töötatud aastatest) ja sissetulekust (st reaalne panus pensionisüsteemi). Pensioniõiguslik staaž on seotud miinimumpalgaga, st kui isik maksab aasta jooksul sotsiaalmaksu vähemalt miinimumpalgalt, saab ta ühe staažiaasta. Kui kasutada miinimumnõudena ainult staažiaastaid, siis praktikas tähendab see miinimumpalga arvestamist miinimumpensioni tingimustes. Kindlustusosaku miinimumnõude tingimusena oleks loogiline kasutada miinimumpalka, mis tagab miinimumpensioni kõikidele, kes pensionisüsteemi ühiskonnas kokkulepitud minimaalsel määral panustavad.¹⁹³

Sama analüüsi kohaselt iga viies pensionär läks ennetähtaegsele pensionile põhjusel, et see on soodne. Vastavalt AS Emori ja Praxise 2015. aasta vanemaealiste ja eakate toimetuleku uuringule¹⁹⁴, läks 39% vastanutest ennetähtaegsele pensionile seetõttu, et neil oli terviseprobleem või puue, mis ei võimaldanud töötamist jätkata. 36% vastanutest olid kaotanud töö ja ei suutnud uut tööd leida. 20% inimestest pidas ennetähtaegset pensioni enda jaoks soodsaks. Seega kolmveerand ennetähtaegsele pensionile minejatest on seda teinud seetõttu, et nad ei ole saanud enam tööd teha. Kuna ennetähtaegset pensioni töötamise korral ei maksta, siis on selle pensioni näol tegelikult tegemist mitteaktiivse töötushüvitisega.¹⁹⁵ Nüüdseks on ennetähtaegne vanaduspension asendatud paindlikku pensioniga ja võimalus ennetähtaegsele pensionile on ainult piisava staaži olemasolul.

Paindlikku vanaduspensioniea korral on isikul õigus soovi olemasolul pensioni saamine peatada. Antud võimalus on mõeldud nendele, kes on juba pensioni saajad, aga tulevad teatud ajal toime ilma pensionita ja saavad seeläbi hiljem kasvatada oma pensioni suurust. Peatatud pensioniosa ei maksta pensioni peatamise järgselt korruga välja, vaid makstakse igakuiselt

¹⁹³ *Ibid.* lk 11

¹⁹⁴ AS Emori ja Poliitikauuringute Keskus Praxis. Vanemaealiste ja eakate toimetuleku uuring 2015. Uuringu aruanne 2015. lk 19

¹⁹⁵ Riikliku vanaduspensionide jätkusuutlikkuse analüüs 2016. Rahandusministeeriumi ja Sotsiaalministeeriumi koostöös. lk 79

veidi suurema pensioni elu lõpuni. Seega peatamine suurendab hiljem väljavõetavat pensioni. Vastavalt RPKS määratakse vanaduspension eluajaks. Kord määratud vanaduspensionit maksmist inimene ise peatada ei saa. Pensioni maksmine peatatakse vaid Sotsiaalkindlustusameti poolt üksikutel juhtudel, näiteks siis, kui ennetähtaegset vanaduspensionit saav isik hakkab teenima töist tulu või kui pensionär on kohtu poolt süüdi mõistetud ja karistatud vabadusekaotusega. Inimese enda poolt pensioni maksmise peatamine oleks hea võimalus juhuks, kui inimene on lasknud endale määrata ennetähtaegse vanaduspensionit, aga leiab mõne aja pärast tasuva töö, mis tagab talle ka ilma pensionita piisava sissetuleku. Sel juhul tasuks inimesel pensionit maksmine peatada ja kui ta mõne aasta pärast taas soovib hakata pensionit saama, suurendatakse tema pensionit peatatud aja eest aktuaarselt neutraalselt. Pensioni maksmise peatamise võimalus oleks inimestele kõrgeks motivatsiooniks leida töökoht ja töötasu saamise ajaks oma pensionit peatada, et see oleks tulevikus kõrgem.¹⁹⁶

Autori arvates selline lahendus ei ole pensionäriks mõistlik, kui suure palgaga on pensionäriks võimalik leida töökoht. Kas on otstarbekas minna tööle, peatada oma pensionimaksed, et saada samaväärset töötasu? Palju kasulikum riigi jaoks oleks luua süsteem, nt sellisel viisil, et pensionit peatamise puhul on pensionäriks õigus maksta palgast sotsiaalmaksu ainult pooles ulatuses ning pensionile tagasi tulles on isikule garanteeritud sama pension, mis oli enne, st pensionit peatades pension ei suurene. Selline viis oleks mõlemale poolele kasulik. Riik ei pea teatud aega maksma isikule pensionit ja isik, makstes ainult poole sotsiaalmaksust saab selle võrra suurema palga.

Eesti on üks riikidest, kus pensionärid maksavad oma sissetulekult kõige vähem tulu- ja sotsiaalmaksu. Alates 1. jaanuarist 2023 muutub tulumaksu arvestus selliselt, et keskmine vanaduspension püsib Eestis tulumaksuvaba. Pensionide maksuvaba tulu tõstmine vähendab maksukoormust alates 2023. aastast, mistõttu perioodil 2023-2025 tõusevad tööjõumaksud vaatamata palgakasvule veidi aeglasemalt kui SKP.¹⁹⁷ 2023 eeldatav keskmine

¹⁹⁶ *Ibid.* lk 88

¹⁹⁷ Riigi eelarvestrateegia 2022-2025 ja stabiilsusprogramm 2021. Rahandusministeerium. Tallinn 2021. lk 120

vanaduspension on 611 eurot.¹⁹⁸ 2022. aasta minimaalne pension moodustab umbkaudselt 371,53 eurot.¹⁹⁹

Vaatamata asjaolule, et keskmine vanaduspension tõuseb, jääb eelnimetatu seega alla Eesti miinimumpalga määra. 2022 aasta Eesti miinimumpalk on 654 eurot, mis moodustab 40% Eesti keskmisest palgast. Statistikaameti²⁰⁰ andmete kohaselt Eesti keskmine brutokuupalk 2021. aastal moodustas 1756 eurot. 2022 indekseerimise tulemusena 15-aastase pensioniõigusliku staažiga isiku vanaduspension on 371,53 eurot ning 44-aastase pensioniõigusliku staažiga isiku vanaduspension moodustab 595,35 eurot.²⁰¹ Võttes arvesse 44-aastase isiku pensioniõigusliku staaži, moodustab see 36% Eesti keskmisest palgast. See tähendab, et maksimaalse pensioniõigusliku staaži korral vanaduspension ei ole piisav.

Pensionireformi ühendosa sissetoomine peab aeglustama I samba pensioni ebavõrdsuse kasvu ja tagama madalapalgalistele vanaduses parema sissetuleku. Alates 2027. aastast on pensioniiga seotud Statistikaameti poolt arvatava keskmise eeldatava elueaga. See muudatus hoiab pensioniea eluea muutustega automaatses tasakaalus ja võimaldab eluea pikenedes maksta tulevastele pensionäridele praegusega samaväärseid pensione.

Autor on arvamusel, et pensioni sidumine eeldatava elueaga on eelkõige kasulik riigile, mitte isikutele. Esiteks eeldatava elueaga pensioni sidumisel peab isik kauem töötama, tal ei ole kindlust vanuse osas, millal tal on võimalik pensionile minna, kuna alates 2027. aastast iga aasta 1. jaanuariks kinnitatakse uus vanaduspensioniga, mis hakkab kehtima kahe aasta pärast. Seega veedab ta vähem aega pensionipõlves. Autori arvates paremaks lahenduseks oleks vanaduspensioni tingimuseks pensionistaaži tõstmine, minimaalselt 5 aasta võrra ja stabiilseks püsimiseks 25 aastale. 25-aastane tööstaaž tagaks nii riigile kui ka isikutele stabiilsema sissetuleku ja suurema panuse süsteemi ehk rohkema sotsiaalmaksu maksmist.

¹⁹⁸ Valitsus kinnitas erakorralise pensionitõusu 2023. aastaks. Sotsiaalministeerium. 7.10.2021 - <https://www.sm.ee/et/uudised/valitsus-kinnitas-erakorralise-pensionitõusu-2023-aastaks> (20.03.2022)

¹⁹⁹ Võttes arvesse, et baasosa on 255,7562 + 15 aastane staaž

²⁰⁰ Keskmine brutokuupalk. Statistikaamet. - <https://www.stat.ee/et/avasta-statistikat/valdkonnad/tooelu/palk-ja-toojoukulu/keskmine-brutokuupalk> (15.03.2022)

²⁰¹ Tänavu tõuseb keskmine pension 42 euro võrra. Lääne elu. 17.03.2022 - <https://online.le.ee/2022/03/17/tanavu-touseb-keskmine-pension-42-euro-vorra/> (20.03.2022)

Tänase süsteemi puhul, keskmise brutopalgaga 1756 eurot kuus, ühe kindlustusosaku saamiseks peab isik maksma kuus 579,48 eurot sotsiaalmaksu.²⁰² 2022. aastal ühe kindlustusosaku väärtuseks on 7,718 eurot. Sellest tulenevalt, ühe kindlustusosaku saamiseks peab isik kuus maksma 579,48 eurot sotsiaalmaksu, mis iga aastaga suureneb, kuna Eesti keskmised palgad iga aastaga suurenevad.

Tänapäevased pensionid on suuremas osas seotud meie tänaste töötasudega. Piisava pensioni saamiseks peab isik tööelu ajal saama keskmisest töötasust suuremat töötasu, millest makstakse ka suuremaid makse, mis võimaldaksid tal tulevikus saada suurema pensioni. Seega peab analüüsima, kui suur peaks olema tööelu ajal palk, tagamaks pensionieas parema pensioni.

Sotsiaalkindlustusameti seisukohalt suuremad tööjõukulud toovad kaasa suurema sotsiaalmaksu (sh pensionikindlustusmaksu) laekumise. Samuti mõjutab pensionikindlustuse rahastamine sotsiaalmaksu miinimumkohustust, mis võrdub eelmise aasta töötasu alammääraga.²⁰³ See tähendab, et 2022. aastal peavad nii tööandjad iga töötaja puhul kui ka FIE-d vähemalt 654 euro pealt kuus tasuma sotsiaalmaksu.

Miinimumpalgal on selles üldises kontekstis oluline roll. Miinimumpalga võib kehtestada kollektiivlepingutega (nagu 6 liikmesriigis) või seadusjärgse miinimumpalgana (nagu 21 liikmesriigis). Kui miinimumpalk on kehtestatud piisaval tasemel, tagab see töötajatele inimväärse elustaseme, aitab säilitada sisenõudlust, tugevdab stiimuleid töötamiseks ning vähendab palgavaesust ja ebavõrdsust palgajaotuse alumises otsas. Kuna miinimumpalgaga võrdsed või selle lähedal olevat palka teenib rohkem naisi kui mehi, toetab see ka soolist võrdõiguslikkust.²⁰⁴

Siiski ei ole nt paljud ELi töötajad praegu piisava miinimumpalgaga kaitstud. Enamikus liikmesriikides, kus kehtib riiklik seadusjärgne miinimumpalk, on see võrreldes teiste palkadega liiga madal ega võimalda inimväärset elu. Seda võib illustreerida üldkasutatavate

²⁰² Arvutatud <https://www.kalkulaator.ee/et/palgakalkulaator> abil.

²⁰³ Seletuskiri. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi piisava miinimumpalga kohta Euroopa Liidus eelnõu. lk 20 - https://www.koda.ee/sites/default/files/content-type/content/2021-01/Seletuskiri_0.pdf

²⁰⁴ *Ibid.*

kontrollväärtuste alusel: riiklik miinimumpalk on peaaegu kõikides liikmesriikides väiksem kui 60% brutomediaanpalgast ja/või 50% keskmisest brutopalgast. Lisaks on teatavad töötajate rühmad riikliku miinimumpalga kaitse alt välja jäetud. Kollektiivlääbirääkimistele tuginevates liikmesriikides ei ole mõned töötajad hõlmatud kollektiivlepingutega tagatud miinimumpalga kaitsega.²⁰⁵

ELi tegevuse eesmärk on anda vajalik tuge miinimumpalga kujundamise süsteemide reformimiseks. Miinimumpalga kehtestamine on liikmesriikide pädevuses. Olemasolevad ELi vahendid, ei ole olnud piisavad riiklike miinimumpalga kujundamise süsteemide puuduste kõrvaldamiseks. Kui ELi tasandil ei võeta täiendavaid poliitikameetmeid, mõjutab probleem tõenäoliselt enamaid riike. ELi meetmetega tagatakse ühtsel turul ettevõtjatele ja töötajatele võrdsed võimalused, toetades ja võimaldades innovatsioonil ja tootlikkusel põhinevat ausat konkurentsi, järgides samal ajal asjakohaseid sotsiaalseid standardeid. Liikmesriigid üksi ei suuda seda saavutada.²⁰⁶

Euroopa Liidu planeeritav miinimumtöötasu direktiiv aitab umbes 25 miljonit töötajat, kui liikmesriigid, kus on kehtestatud seadusjärgne miinimumpalk, suurendaksid seda 60%-ni mediaanpalgast või 50%-ni keskmisest palgast. Miinimumpalga tõus tooks kaasa palga ebavõrdsuse ja palgavaesuse vähenemise 10% võrra ning soolise palgalõhe vähenemise keskmiselt 5% võrra, kui seadusjärgse miinimumpalgaga liikmesriigid tõstaksid selle 60%-ni mediaanpalgast või 50%-ni keskmisest palgast, suureneb kogu ELi palgakulu ligikaudu 1% (51–53 miljardit eurot aastas). Samuti eeldatakse, et miinimumpalga tõstmine parandab stiimuleid töötamiseks. Miinimumpalga küsimusega tegelemine aitab kaasa soolisele võrdõiguslikkusele, soolise palga- ja pensionilõhe kaotamisele ning naiste vaesusest väljaaitamisele.

2015. aastal²⁰⁷ jõuti järeldusele, et kuigi praeguste pensionäride puhul on suures osas säilinud vastuvõetav piisavuse tase, ei kehti see kõikjal ega kõigi rühmade puhul (nt naistel on suurem risk ebapiisavaks pensioniks). Pensioni adekvaatsust võib määrata selle

²⁰⁵ *Ibid.*

²⁰⁶ *Ibid.*

²⁰⁷ Eatock, D. European Union pension systems Adequate and sustainable?. Briefing November 2015

võimekusega/suutlikkusega ennetada vaesust, pensionieelse sissetuleku vastavuse järgi ja selle järgi, kuidas neid võrreldakse isikutega, kes on pensionivanusest nooremad. (kuidas neid seostatakse pensionivanusest nooremate isikute keskmise sissetulekuga).²⁰⁸

Euroopa Komisjon on oma pensionide käsitlevas rohelises raamatus juhtinud tähelepanu pensionisüsteemide piisavuse ja jätkusuutlikkuse tähtsusele. Näiteks tuuakse esile oht, et ebapiisavad pensionid võivad avalikkuse survele kaasa tuua pensionide või muude toetuste *ad hoc* suurendamise, mis seab ohtu jätkusuutlikkusele. Samamoodi taskukohased pensionisüsteemid, mida ei reformita, muutuvad ebaefektiivseks vananeva elanikkonna raskuse all ja osutuvad seega ebapiisavaks.

Tulenevalt riikliku vanaduspensioni jätkusuutlikkuse analüüsist isikutele, kellel on pensionistaaži vähemalt 15 aastat, võiks pensionide miinimumeesmärgiks olla absoluutse vaesuse piiri (ehk arvestuslikku elatusmiinimumi) suuruse pensioni tagamine.²⁰⁹ Absoluutse vaesuse määra summaks on 2021 aasta seisuga 233,60 eurot.²¹⁰ Arvestades tänapäevast olukorda, autor on arvamisel, et selline miinimumeesmärk ei ole enam aktuaalne ja piisav.

Pensioniskeemid ei anna mitte ainult vahendeid rahuldavaks eluks vanas eas, vaid on ka tunnustuseks kogu tööelu kestel tehtud töö eest. Kas siis selliseid pensione, nagu hetkel, on väärt isikud, kes on terve oma elu töötanud ja panustanud süsteemi, makstes sotsiaalmaksu?

Käesoleval ajal väärrika pensioni tulevikus tagab vähemalt Eesti keskmine palk. Alla selle saab töötav isik vähem kui ühe kindlustusosaku, mis tulevikus vähendab tema pensioni suurust. Üheks, kuid arvatavasti võimatuks variandiks, oleks riigi poolt ühe kindlustusosaku suurust võrdsustada Eesti miinimumpalgaga, st miinimumpalgast sotsiaalmaksu maksmine tagab isikule ühe kindlustusosaku. Selline viis kaitseb ka madala palgaga saajaid. Kuna Eesti keskmine palk igas kvartalis suureneb, kuid nn lihttöölise palgad sellele järgi ei jõua, siis tulevikus need isikud on suuremas vaesusriskis.

²⁰⁸ *Ibid.* lk 3

²⁰⁹ Riikliku vanaduspensioni jätkusuutlikkuse analüüs 2016. Rahandusministeeriumi ja Sotsiaalministeeriumi koostöös. lk 12

²¹⁰ Arvestuslik elatusmiinimum. Statistikaamet. - <https://www.stat.ee/et/avasta-statistikat/valdkonnad/heaolu/sotsiaalne-torjutus-ja-vaesus/arvestuslik-elatusmiinimum> (01.04.2022)

Teiseks variandiks on võrdsustada pensionisuurust miinimumpalga suurusega. See tähendab, et miinimumpension oleks võrdeline Eesti miinimumpalgaga. Sellest suuremalt töötasult sotsiaalmaksu maksmine suurendaks ka vastava kindlustusosaku väärtust. Seejuures tuleks tõsta pensionistaaži vähemalt 25-aasta peale. Selline variant oleks õiglane tänaste tööinimeste jaoks ning toob suurema sissetuleku ka riigile. Isiku poolt makstav sotsiaalmaksu suurus miinimumpalgast on 215,82 eurot, mis teeb aastas 2 589,84, selle eest ta pensionieas saab vähem kui 7,718 eurot ühe kindlustusosaku kohta. Hetkel ühe kindlustusosaku saamiseks peab kuus maksma 579 eurot sotsiaalmakse, mis suurema osa töötegijate jaoks on võimatu.

Täispensioni puhul asendusmäär peab olema mitte vähem kui 40%. Vaatamata sellele, et Eestis ei ole täispensioni määratlust, loetakse Eestis 15-aastast staažinõuet vanaduspensioni jaoks piisavaks. Tänapäeval Eesti riik ei ületa 40% künnist. Autor on seisukohal, et riik peab vanaduspensioni garanteerima vähemalt miinimumpalga ulatuses, vastasel juhul, asetab see isikud vaesusriski olukorda.

KOKKUVÕTE

Sotsiaalkindlustus kaitseb isikuid eelkõige sotsiaalsete riskide ja olukordade eest, milleks on haigus, vanadus, töövõimetus, toitjakaotus ja töötus. Nendest riskidest tulenevalt kaasneb isikul kas sissetuleku vähenemine, kaotus või kulude suurendamine. Inimväärset toimetulekut peab tagama riigi poolne asendussissetulek, mis tähendab, et sotsiaalkindlustushüvitised (st pensionid, haigus- ja töötushüvitised, peretoetused) peavad olema sellises määras, mis välistavad isikutel vaesusse langemise ja vajaduse anda pensioni- või töötushüvitise saajale sotsiaalabi.²¹¹ Sotsiaalkindlustus kaitseb pensionäre eelkõige vanusest tuleneva riski puhul.

Riigikohtu üldkogu on arvamusel, et õigust abile peab sisustama avaramalt kui ainuüksi puuduse korral tagatud kaitset. Piisav abi on selline, kui isikule võimaldatakse sissetuleku kaotuse puhul sellist rahalist tuge, et säilib mõistlik tasakaal varasema sissetuleku ja riigi tagatava asendussissetuleku vahel. Realiseerida PS sätestatud õigusi ja vabadusi, samuti võimaldama inimväärikalt ja häbita osaleda ühiskonnaelus peab olema abi ulatuses tagatud.²¹²

Euroopa Liidu sotsiaalõiguse samba üheks põhimõtteks on vanas eas sissetuleku ja pensioni tagamine. Antud põhimõtte järgi pensioniikka jõudnud isikud peavad saama pensioni, mis vastab nende panusele tööelu ajal ning mis tagab neile piisava sissetuleku pensionil. Vaatamata sellele, kõigil pensioniikka jõudnud isikutel on õigus inimväärsele elule ja sellest tulenevalt piisavale pensionile.

Pensionisüsteemide eesmärk on eelkõige kaitsta oma eakaid inimesi vaesuse eest ning tagada neile vanaduspõlves inimväärne elatustase ja majanduslik sõltumatus. Eesmärgi täitmiseks peavad riigid looma selliseid pensioniskeeme, mis oleksid rahaliselt jätkusuutlikud, kuna pensionid mõjutavad eelkõige riigieelarveid. Iga neljas Euroopa Liidu kodanik sõltub pensionieas oma pensioni suuruselt. Noortel peab olema huvi pensioni vastu, kuna tulevikus tagab see ka neile sissetuleku.

²¹¹ Knuut, E. Sotsiaalkindlustuse hetkeolukorra analüüs. Lõputöö. Tallinn. 2008

²¹² RKÜKo 5-20-3

Tänapäeva pensionid sõltuvad terves osas tööelistest isikutest, eelkõige nende sotsiaalmaksude maksmisest. Seega tänased noored tagavad pensionäride sissetuleku. Pensionid moodustavad suurema osa Euroopa Liidu kulutustest ning kuna elanikkond vananeb, sünnitus on madal ning pensioniiga järjest suureneb, toob see riikidele aina suuremaid kulutusi ja survet.

Vananemine, madal sündivus ja pensioniea kasv on tänapäeval üheks ühiskonna probleemiks, mis nõuab ka pensionisüsteemi pidevat muutumist. Sellega seoses kasvab ka isikute enda vastutus oma toimetuleku eest vanaduspõlves.

2021. aastal uue pensionireformi vastuvõtmisega muudeti Eestis pensionile jäämist paindlikumaks. Antud paindlikkus annab inimestele valikuvõimaluse pensionile jäämise aja osas. Pensionite piisavuse tagamiseks täiendati samuti pensionivalemit, kus edaspidi I samba pensioniõigused sõltuvad 50% ulatuses staažist ja 50% ulatuses sotsiaalmaksust. Selline täiendus aeglustab I samba pensioni ebavõrdsuse kasvu ja kindlustab madalapalgalistele vanaduses parema sissetuleku. 1. jaanuarist 2017 vanaduspensioniga on hakanud järk-järgult tõusma. Tulenevalt eelöeldust jõuab vanaduspensioniga 2026. aastaks 65 eluaastani, sealt edasi on vanaduspensioniga seotud eeldatava elueaga. Samuti 2027. aastast hakkab pensioniga sõltuma keskmisest eeldatavast elueast, seda hakatakse arvutama Statistikaandmete alusel. Selline muudatus aitab hoida pensioniea muutusi automaatses tasakaalus ning eluea pikenemisel võimaldab maksta tulevastele pensionäridele tänapäevastega samaväärseid pensione.

Magistritöö eesmärgiks oli analüüsida pensionikindlustuse olemust ning õigust õiglasele pensionile. Autor on arvamisel, et Eestis on isikute ring, kellel on õigus pensionile, kooskõlas rahvusvaheliste nõuetega. Selle kohaselt õigus riiklikule pensionile on nii Eestis alaliselt elavatel isikutel kui ka välismaalastel ja pagulastel. Need, kellel ei ole õigust riiklikule pensionile, on õigus rahvapensionile. Seega Eestis alaliselt elavad isikud on riigi poolt kaitstud.

Oluliseks küsimuses on, kas pension, mida riik isikutele tagab, on õiglane? Sellele küsimusele on raske anda ühepoolset vastust, kuna igäihe jaoks on mõiste "õiglane" erinev.

Autor on seisukohal, et õiglast pensioni saav isik peab tööelu ajal süsteemi panustama, st sotsiaalmaksude maksmisega. Samuti isiku enda täiendava panuse korral tema pensioniõigused kasvavad. Seega üksnes riiklik pension, ilma täiendavate kogumisteta, ei taga tulevikus adekvaatset pensioni suurust.

Riigi poolt loodud kolme astmeline pensionisüsteem tagab pensionieas õiglase pensioni, kui sellesse süsteemi panustatakse täies ulatuses. Asjaolu, et II samm muudeti vabatahtlikuks, võib hiljem suurendada survet esimese samba kulutusteks. Kuna hetkel suur osa isikutest loobus teisest pensionisammast ning sellega nad ka alandavad oma saadavat pensioni suurust tulevikus. Keskmise pensioni asendusmäär ei tohi langeda alla 40%, kuna sellisel juhul on see vastuolus Euroopa sotsiaalharta kokkuleppega. Vaatamata sellele, arvutades tänapäevast keskmist pensioni, ei moodusta asendusmäär Eestis 40%. Kuna asendusmäär ei moodusta 40%, võib väita, et tänapäevaste pensionäride pension ei ole õiglane ega inimväärikas. Normaalseks eluks piisav pension on autori arvamusel tagatud ainult vähemalt miinimumpalga ulatuses.

Uus süsteem ei taga tulevikus madalapalgalistele paremat sissetulekut. Uue süsteemi järgi tulevikus hea pensioni saamiseks peab täna maksma sotsiaalmaksu vähemalt keskmiselt palgalt. Vähemalt keskmisest palgalt sotsiaalmaksu maksmine annab isikule 1 ühendosa, mis tulevikus arvutatakse ümber tema pensioniks. Kõik, kes maksavad sotsiaalmaksu keskmisest palgast vähem, saavad proportsionaalselt tulevikus väiksema ühendosa. Seega madalapalgaliste pensionid ei saa olla vanaduses piisavad. Pension, mis sõltub 50% ulatuses sotsiaalmaksust ei taga madalapalgalistele vanaduses paremat sissetulekut. Autor on arvamusel, et selline süsteem, kasvatab tulevikus rohkem vaesusse jäävaid isikuid. Üheks meetmeks, mis võib parandada olukorda, on autori arvamusel tööstaaži tõstmine, mis toob turule rohkem tööjõudu ja seega rohkem sotsiaalmaksu maksjaid. Sellisel juhul tekib riigil lisaraha ehk võimalus tõsta pensionäride pensionide suurust.

Magistritöö hüpoteesiks oli anda vastus küsimusele, kas Eesti pensionisüsteem tagab pensionäridele õiglase ja inimväärika pensioni ning milline võiks olla väärikas pension?

Autor on arvamusel, et Eesti pensionisüsteem ei taga pensionäridele õiglast ja inimväarikat pensioni. Isik peab tööelu ajal ise koguma ja rohkem panustama, et tagada endale inimväärne elamine pensionieas. Autor on arvamusel, et inimväärne pension peab olema vähemalt võrdne Eesti miinimumpalgaga. Samuti inimväärset pensioni tagab tulevikus asjaolu, et 1 ühendosa saamiseks peab isik miinimumpalgast maksma sotsiaalmaksu. Ainult sel juhul, on tulevikus madalapalgalistele tagatud inimväärne pension. Täna sel päeval 1 ühendosa saamiseks peab maksma sotsiaalmaksu Eesti keskmisest palgast, mis iga kvartali tõuseb. Suurem osa tööelistest isikutest/lihttöolistest ei suuda seda künnist ületada.

SUMMARY

Social Security system primarily protects individuals against social risks and situations such as illness, old age, incapacity for work, survivor's loss and unemployment. These risks result in either a decrease or loss of income, or an increase in expenses. Decent subsistence must be ensured by the state substitute income, which means that Social Security benefits (i.e. pensions, sickness and unemployment benefits, family benefits) must be at a rate that excludes persons from falling into poverty and the need to provide social assistance to the recipient of pension or unemployment benefits. In the first place, Social Security protects pensioners against age-related risks.

The Supreme Court *En Banc* is of the opinion that the right to aid must be furnished more extensively than the protection guaranteed in case of deficiency alone. Adequate aid should ensure that, in the event of loss of income, the person is provided with financial support maintaining a reasonable balance between the previous income and the substitute income guaranteed by the state. To realize the rights and freedoms enshrined in the Constitution, as well as to allow participation in society with dignity and without shame, the aid must be guaranteed extensively.

One of the principles of the European pillar of Social Law is the guarantee of income and pension in old age. Persons who have reached retirement age according to this principle must receive a pension corresponding to their contribution during their working life and which guarantees them an adequate income in retirement. Despite this, all persons who have reached retirement age are entitled to a decent life and consequently an adequate pension.

The pension systems specifically aim to protect their elderly people from poverty and guarantee them a decent standard of living and economic independence in old age. To meet this target, states must create pension schemes that are financially sustainable, as pensions in particular affect national budgets. Every fourth citizen of the European Union depends on the size of his pension at retirement age. Young people must take an interest in a pension, as in the future it will also guarantee them an income. Today's pensions are largely dependent on persons of working age, especially, on their social contributions. Thus, young people today guarantee the income of pensioners. Pensions make up the bulk of EU spending, and as the

population ages, birth rates are low and the retirement age is increasing, this fact brings ever greater costs and pressure on nations.

Aging, low birth rates and the increase in retirement age are one of the problems of society today, which also requires constant changes in the pension system. In this regard, the responsibility of the persons themselves for their subsistence in old age grows too.

In 2021, the adoption of the new pension reform made retirement in Estonia more flexible. This flexibility gives people a choice in terms of retirement time. Aimed at ensuring adequacy, the pension formula was amended, where in the future the pension rights of Pillar I depend to the extent of 50% on seniority and to the extent of 50% – on social tax. Such an addition will slow down the growth of Pillar I pension inequalities and ensure a better income for the low-paid in old age. From 1 January 2017, the retirement age has begun to gradually increase. Due to the above, by 2026 it will reach the age of 65, after that the retirement age will be related to life expectancy. In addition, since 2027, the retirement age will depend on the average life expectancy, which is going to be calculated on the basis of statistical data. Such a change will automatically help keep changes in retirement age in balance and, if life expectancy increases, will allow the state to pay future pensioners pensions equivalent to those of today.

The purpose of the Master's Thesis was analyzed the nature of pension insurance and the right to a fair pension. The author is of the opinion that in Estonia the circle of persons who have the right to a pension is guaranteed is in accordance with international requirements. According to the above, persons permanently residing in Estonia as well as foreigners and refugees have the right to a state pension. Those who do not have the right to a state pension are entitled to a national pension. Thus, persons permanently residing in Estonia are protected by the state.

The important question is whether the pension that the state will shoot individuals is fair? It is difficult to give a one-sided answer to this question since the concept of '*fair*' is different for everyone. The author is of the opinion that a person who receives a fair pension must contribute to the system during his working life, i.e. by paying social taxes. Besides, with the additional contribution of the person himself, his pension rights will increase. Thus, barely a

state pension, without additional collections, does not guarantee an adequate amount of pension in the future.

The three-tiered pension system established by the state, in the event of its full contribution, guarantees a fair pension at retirement age. The fact that Pillar II was made voluntary may subsequently increase the pressure on expenditure in the first pillar. At the moment a large number of individuals have abandoned the second pillar of pensions, along with this they have reduced the amount of pension they receive in the future. The average pension replacement rate must not fall below 40%, as in such a case it is contrary to the European Social Charter agreement. Despite this, calculating the modern average pension, the replacement rate in Estonia does not amount to 40%. Since the replacement rate does not amount to 40%, it can be argued that the pension of modern pensioners is neither fair nor decent. In the author's view, a pension sufficient for normal life is guaranteed only to the extent of at least the minimum wage.

The new system will not guarantee a better income for low-paid in the future. Under the new system, in order to receive a good pension in the future, you must pay social tax on at least the average salary today. Paying social tax on at least the average salary will give a person 1 combined share, which in the future will be recalculated into his or her pension. Anyone who pays less than the average salary in social contributions will receive a proportionally lower combined share in the future. Therefore, pensions for low-paid people cannot be sufficient in old age. Pension that depends on social tax to the extent of 50% does not guarantee a better income for low-paid people in old age. The author believes that such a system will raise a greater number of people in poverty in the future. The author is of the opinion that one of the measures which could improve the situation, is to increase the length of service, which will bring more labour to the market, resulting in a thus more social taxpayers. In this case, the state will have additional money, *id est*, the opportunity to increase the size of pensions for pensioners.

The hypothesis of the Master's Thesis was to give an answer to the question whether the Estonian pension system guarantee a fair and decent pension for pensioners and what a dignified pension amount could be.

The author is of the opinion that the Estonian pension system do not guarantee a fair and decent pension for pensioners. A person must collect and contribute more during his or her professional life with the aim to ensure a decent living in retirement. The author is of the opinion that a decent pension must be at least equal to the minimum wage in Estonia. Furthermore, a decent pension will be guaranteed in the future by the fact that, in order to receive one combined share, a person must pay social tax from the minimum wage. Only in this way, low-wage earners shall be guaranteed a decent pension in the future. Today, in order to receive one combined share, you have to pay social tax on the average salary in Estonia, which increases quarterly. The majority of working-age persons / unskilled workers are unable to meet this threshold.

LÜHENDID

1. EL – Euroopa Liit
2. EN - Euroopa standard (European Standard)
3. ESK - Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeks
4. KoPS - Kogumispensionide seadus
5. PS - Eesti Vabariigi põhiseadus
6. PS kommentaarid – Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne
7. PTEŠH - Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta
8. RKHKo – Riigikohtu halduskolleegiumi otsus
9. RKPJKo – Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus
10. RKTKo – Riigikohtu tsiviilkolleegiumi otsus
11. RPKS - Riikliku pensionikindlustuse seadus
12. SHS - Sotsiaalhoolekande seadus
13. SÜS - Sotsiaalseadustiku üldosa seadus
14. TlnRnKm – Tallinna Ringkonnakohtu määrus
15. TlnRnKo – Tallinna Ringkonnakohtu otsus
16. TVTS - Töövõimetoetuse seadus
17. ÜRO - Ühinenud Rahvaste Organisatsioon

KASUTATUD KIRJANDUS

1. Aasamets, M-L., Henberg, A., Ilus, T., Kivitoa, A., Laatsit, M., Malvet, M., Muller, K., Oras, M., Rebane, K., Saarevet. J. Eesti sotsiaalõiguse kodifitseerimine: Sotsiaalseadustiku üldosa analüüs. Justiitsministeerium. Tallinn. 2009.
2. Aaviksoo, B. ja Annus, T. Riigi, kohalike omavalitsuste, perekonna ja muude isikute kohustused põhiseaduslike õiguste tagamisel sotsiaalhoolekande valdkonnas. Sotsiaalministeerium 2002.
3. Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. Juridica eriväljaanne 2001, lk 76.
4. Annus, T. Riigiõigus. Kirjastus Juura 2006.
5. Anton, T. Põhiseadus kui ühiskonna tasakaalustaja. - Riigikogu toimetised, 2002, nr 6.
6. AS Emori ja Poliitikauuringute Keskus Praxis. Vanemaealiste ja eakate toimetuleku uuring 2015. Uuringu aruanne 2015. lk 19.
7. Contini, B. Youth Employment in Europe: Institutions and Social Capital Explain. Better than Mainstream Economics 2010, p. 6, etc. - <http://ftp.iza.org/dp4718.pdf>.
8. Eatock, D. European Parliamentary Research Service. European Union pension systems Adequate and sustainable? Briefing November 2015.
9. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn, 2020.
10. Eide, A. Economic, social and cultural rights: A universal challenge. Martinud Nuhoff Publishers 2001.
11. Euroopa Komisjon. Komisjoni talituste töödokument. Mõju hindamise aruande kommenteeritud kokkuvõte. Lisatud dokumendile: Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv piisava miinimumpalga kohta Euroopa Liidus. Brüssel, 28.10.2020.
12. Euroopa Komisjon. Roheline raamat. Piisav, jätkusuutlik ja kindel Euroopa pensionisüsteem. Brüssel 7.7.2010.
13. Euroopa Sotsiaalharta 1961. 1999. Valimik Euroopa Nõukogu lepinguid. Tallinn.
14. Euroopa sotsiaalharta. Euroopa sotsiaalõiguste komitee. Järeldused. Eesti. 2017. - https://www.sm.ee/sites/default/files/sotsiaalharta_jareldused_2017_et.pdf (18.02.2022)
15. Euroopa Sotsiaalharta (parandatud ja täiendatud) Eesti Vabariigi 14. aruanne vastuvõetud sätete kohta.
16. Heaolu arengukava 2016–2023 (HEA)1. Sotsiaalkindlustuse programm (HE02). 2022–2025.

17. Knuut, E. Sotsiaalkindlustuse hetkeolukorra analüüs. Lõputöö. Tallinn. 2008.
18. Koppel, K., Laurimäe, M., Masso, M., Michelson, A., Paulus, A., Piirits, M., Pisarev, H. Elatusmiinimum – teel parema toeni puudustkannatavate inimesteni. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis. 2018.
19. Kruus, P., Masso, M., Osila, L., Vootele, V. (2012) Töövõimetuse hindamine, asendussissetuleku võimaldamine ja tööalane rehabilitatsioon Eestis ja viies Euroopa Liidu riigis. Uringuaruanne. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis.
20. Käsper, R. Eripensionid Eesti pensionisüsteemis ja nende põhiseaduspärasus. Magistritöö. Tartu 2019.
21. Leetmaa, R., Leppik, L., Tiit, E.-M., Võrk, A. Euroopa Liidu ühiste pensionieesmärkide mõju Eesti pensionisüsteemile. Uurimistöö lõpparuanne. Poliitikauuringute Keskus PRAXIS. Tallinn. 2004.
22. Malvet, M.. Õigus sotsiaalkindlustusele kui põhiõigus. Magistritöö. Tallinn 2006.
23. Malvet, M. ja Mikkola, M. Sotsiaalhoolekanne. 1998.
24. Maruste, R.. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Juura 2004.
25. Merusk, K., Narits, R. Eesti konstitutsiooniõigusest. Kirjastus Juura 1998, lk 187.
26. Nickless, J. European Code of Social Security. Short guide. Strasbourg: Council of Europe Publishing 2002.
27. Poliitikauuringute Keskus Praxis. Eesti sotsiaalkindlustussüsteemi jätkusuutliku rahastamise võimalused. Lühiversioon. Tallinn: Praxis, 2011.
28. Põhiseaduse 2. peatükk "*Põhiõigused, vabadused ja kohustused*" - https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/pohiseaduse_2._peatukk._pohioigused_vabadused_ja_kohustused.pdf.
29. Rahvusvaheline Tööorganisatsiooni (ILO) konventsioon nr 102 sotsiaalkindlustuse miinimumstandardite kohta.
30. Riigi eelarvestrateegia 2022-2025 ja stabiilsusprogramm 2021. Rahandusministeerium. Tallinn 2021.
31. Riigikohtu praktika põhiseaduslikkuse järelevalve asjades aastal 2020. Tartu 2021. (https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/analyyis/PSJV_2020.pdf).
32. Riikliku pensionikindlustuse seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. - <https://eelnou.valitsus.ee/main#TUAsDpQ6>

33. Riikliku vanaduspensionini jätkusuutlikkuse analüüs 2016. Rahandusministeeriumi ja Sotsiaalministeeriumi koostöös. - https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Uudised_pressiinfo/vanaduspensionini_jatkusuutlikkuse_analuus_2016.pdf
34. Seletuskiri. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi piisava miinimumpalga kohta Euroopa Liidus eelnõu. lk 20 - https://www.koda.ee/sites/default/files/content-type/content/2021-01/Seletuskiri_0.pdf
35. Seletuskiri riikliku pensionikindlustuse seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu juurde 613 SE 2018. - <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/cf7c36ff-3a2a-47e4-b8b9-f3b6d6b05d77/Riikliku%20pensionikindlustuse%20seaduse%20muutmise%20ja%20sellega%20seonduvalt%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus>
36. Sotsiaalkindlustusameti kodulehekülg.
(<https://sotsiaalkindlustusamet.ee/et/organisatsioon-kontaktid/sotsiaalkindlustus-euroopa-liidus>)
37. Statistikaameti kodulehekülg. (https://www.stat.ee/et/avastatistikat/valdkonnad/heaolu/sotsiaalne-kaitse)
38. Tavits, G. Euroopa Liidu sotsiaalkindlustuse koordineerimise reeglid ja Eesti pensionireform. Juridica 2002, nr 10.
39. Tavits, G. International Standards for Social Security and Their Fulfilment in Estonia: Changes in Pension and Health Insurance and Their Constitutionality - Juridica International 2011, 8, pp 27-34.
40. ÜRO inimõiguste ülddeklaratsioon. – <https://vm.ee/et/uro-inimoiguste-ulddeklaratsioon>

Kasutatud õigusaktid

1. Eesti Vabariigi põhiseadus. - RT I, 15.05.2015, 2.
2. Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeks. - RT II 2004, 6, 17.
3. Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeksi ratifitseerimise seadus. - RT II 2004, 6, 17.
4. Kogumispensionide seadus. - RT I, 31.03.2022, 2.
5. Parandatud ja täiendatud Euroopa Sotsiaalharta. - RT II 2000, 15, 93.
6. Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta ratifitseerimise seadus. - RT II 2000, 15, 93.
7. Riikliku pensionikindlustuse seadus. - RT I, 18.02.2022, 6.

8. Sotsiaalhoolekande seadus. - RT I, 22.03.2021, 14.
9. Sotsiaalseadustiku üldosa seadus. - RT I, 13.03.2019, 157.
10. Töövõimetoetuse seadus. - RT I, 04.03.2022, 8.

Kasutatud kohtupraktika

Euroopa Liidu kohtu lahendid

Euroopa Inimõiguste kohtu lahendid

1. EIKo 17120/09, *Dhahbi vs. Itaalia*, 08.04.2014.

Eesti Vabariigi kohtute lahendid

Riigikohtu põhiseadusliku järelevalve kolleegiumi lahendid

1. RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02.
2. RKPJKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03.
3. RKPJKo 05.05.2014, 3-4-1-67-13.
4. RKPJKo 09.12.2019, 5-18-7/8.
5. RKPJKo 05.05.2020, 5-20-1/15.

Riigikohtu muude kolleegiumide lahendid

1. RKHKo 10.11.2003, 3-3-1-65-03.
2. RKHKo 22.03.2006, 3-3-1-2-06.
3. RKHKo 28.03.2006, 3-3-1-14-06.
4. RKHKo 18.03.2009, 3-3-1-4-09.
5. RKÜKo 20.10.2020, 5-20-3/43.

Halduskohtu lahendid

1. TlnHKm 18.05.2018, 3-18- 914.
2. TlnHKm 29.06.2018, 3-18-1265.
3. TlnHKm 15.10.2018, 3-18-1500.