Kogumispensionide seaduse ja investeerimisfondide seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Eelnõuga avatakse kogumispensioni vara koormamiskeeld piiratud ulatuses, et võimaldada pensionivara kasutamist eluasemelaenu omafinantseeringu osa täiendava tagatisena. Kehtiva õiguse kohaselt ei tohi pensioni investeerimiskontol olev raha ja finantsvara, pensionifondi osakud ega pensionilepingust või täiendava kogumispensioni kindlustuslepingust tulenevad varalised õigused olla tagatiseks. Eelnõu lisab koormamiskeelu sätetesse erandi ja loob uue sätte (KoPS § 3^2), mis sätestab pantimise võimalused ja tingimused.

Muudatus puudutab nii II sammast (kohustuslik kogumispension – pensionifondi osakud, pensioni investeerimiskonto, pensionileping) kui ka III sammast (täiendav kogumispension – pensionifondi osakud, täiendava kogumispensioni kindlustusleping). Pensionivara võib pantida laenusaaja ise või tema üleneja sugulane. Kolmanda isiku pantimisõigust piirab lisatingimus: pant ei ole lubatud, kui tagatise andjal on juba tekkinud õigus kohustuslikule kogumispensionile kogumispensionide seaduse § 40 lõike 1 tähenduses.

1.2. Märkused

Eelnõule ei eelnenud väljatöötamiskavatsust.

Eelnõu ei ole seotud muu menetluses oleva eelnõuga.

Eelnõu ei ole seotud Euroopa Liidu õiguse rakendamisega.

Eelnõu ei ole seotud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammiga.

Eelnõuga muudetakse kogumispensionide seaduse 01.06.2025. aasta redaktsiooni ja investeerimisfondide seaduse 21.11.2025. aasta redaktsiooni.

Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu poolthäälteenamus.

2. Seaduse eesmärk

Ettepanek lähtub strukturaalsest probleemist: oluline osa Eesti elanikkonnast on sunnitult pikaks ajaks eluasemeturult välja jäetud mitte maksejõuetuse, vaid likviidsuse puudumise tõttu. Inimesel on vara pensionisambas, kuid ta ei saa seda kasutada tagatisena, vaid üksnes rahana välja võttes. Raha väljavõtmine on aga suurte puudustega - väheneb pensionikapital ja seega ka tulevikus väljamakse ja/või pension. Seega on ettepaneku kohased meetmed suunatud sellele, et pensionisambast ei ole vaja võtta raha välja, samas kui kogutud vara on võimalik kodu soetamiseks kasutada lisa- või täiendava tagatisena.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

3.1. Seaduse muutmise sätete selgitused

§ 1. Kogumispensionide seaduse muutmine

§ 1 p 1 – muudetakse KoPS § 3^1 lõiget 6.

Kehtiva § 3^1 lõike 6 kohaselt ei või pensioni investeerimiskontol olev raha ja selle eest soetatud finantsvara olla tagatiseks.

Muudatusega lisatakse keelule erand: koormamine on lubatud kogumispensionide seaduse §-s 3^2 sätestatud tingimustel. Keelunormi põhisisu jääb muutmata – pensioni investeerimiskonto vara kaitse säilib kõigil muudel juhtudel.

§ 1 p 2 – muudetakse KoPS § 45 lõiget 10.

KoPS § 45 reguleerib pensionilepingut, mis on II samba väljamaksevorm. § 45 lõike 10 kohaselt ei tohi pensionilepingust tulenevad varalised õigused olla tagatiseks.

Muudatusega lisatakse keelule erand: koormamine on lubatud kogumispensionide seaduse §-s 3^2 sätestatud tingimustel. Keelunormi põhisisu jääb muutmata.

§ 1 p 3 – muudetakse KoPS § 63 lõiget 6.

KoPS § 63 reguleerib täiendava kogumispensioni kindlustuslepingut (III sammas), mis on vabatahtlik kogumisvorm. § 63 lõike 6 kohaselt ei tohi lepingust tulenevad varalised õigused olla laenu tagatiseks.

Muudatusega lisatakse keelule erand: koormamine on lubatud kogumispensionide seaduse §-s 3^2 sätestatud tingimustel. Keelunormi põhisisu jääb muutmata.

§ 1 p 4 – täiendatakse seadust §–ga 3^2.

§ 3^2. Pensionivara pantimine

Lõige 1 sätestab pantimise lubatavuse põhitingimused. Pantida võib pensionivara kolme kumulatiivse tingimuse täitmisel:

Esiteks peab krediidiasutus andma laenusaajale eluasemelaenu – laen peab olema seotud kinnisasja omandamise, rekonstrueerimise või ehitamisega. Tarbimislaenu, autolaenu ega muu laenu omafinantseeringut pensionivara pantimisega asendada ei saa.

Teiseks peab kinnisasi olema koormatud hüpoteegiga sama krediidiasutuse kasuks. See tagab, et pensionivara pant on alati teise prioriteediga tagatis hüpoteegi kõrval – krediidiasutuse jaoks on põhitagatiseks kinnisvara, pensionivara katab tagatisena vaid omafinantseeringu osa.

Kolmandaks peab pant asendama omafinantseeringu nõude selliselt, et krediidiasutusel oleks võimalik anda pensionivara lisatagatisena kasutades eluasemelaenu vajadusel kuni 100% ulatuses ostetava eluaseme hinnast. Omafinantseering tähendab panganduspraktikas seda osa eluaseme hinnast, mida pank ei või hüpoteegi vastu anda, mis tavapäraselt on 10–20% kinnisasja väärtusest. Vastavalt Eesti Panga presidendi määrusele nr 17 „Eluasemelaenu andmise piirmäärad ja maksimaalne laenutähtaeg" võib tagatuse määr olla kuni 85%, teatud riiklikult tagatud juhtudel ka kuni 90%. Pensionivara pant katab just selle osa.
Sealjuures ei näe seadus ette täpset viisi ja vormi kui suures ulatuses krediidiasutus pensionivara tagatisena arvestab arvestades muuhulgas, et pensionivara väärtus (sh osakute hind) on pidevas muutumises ning pensionivara pandi realiseerimisel tekib pensionivara omanikul tulumaksukohustus.

Mõiste „pensionivara" on defineeritud käesolevas lõikes loetelu kaudu, hõlmates (1) pensioni investeerimiskontol olevat raha ja finantsvara, (2) pensionifondi osakuid, (3) pensionilepingust tulenevaid varalisi õiguseid, ning (4) täiendava kogumispensioni kindlustuslepingust tulenevaid varalisi õiguseid. Loetelu vastab täpselt nendele nelja vara liigile, mille koormamiskeeld on erandiga avatud §-des 3^1 lõikes 6, 45 lõikes 10 ja 63 lõikes 6 ning investeerimisfondide seaduse §-s 64 lõikes 3.

Lõige 2 lubab pensionivara pantida ka kolmandal isikul – laenusaaja ülenejal sugulasel. Üleneja sugulane perekonnaseaduse § 80 lõike 1 tähenduses on vanem, vanavanem ja kaugem üleneja. Seega saavad vanemad ja vanavanemad pantida oma pensionivara, et aidata oma lapsel või lapselapsel eluasemelaenu omafinantseeringu nõuet täita.

Muudatus ei laiene abikaasadele ega registreeritud elukaaslastele, samuti külgjoones sugulastele ega hõimlastele lähtudes põhimõttest, et pensionivara pantimise võimaldamine kolmandate isikute puhul peaks olema võimalikult kitsas ja selgelt piiritletud erand.

Lõige 3 sätestab täiendava piirangu kolmanda isiku pantimisõigusele: pant ei ole lubatud, kui tagatise andjal on juba tekkinud KoPS § 40 lõike 1 kohane õigus kohustuslikule kogumispensionile. See õigus tekib viis aastat enne riikliku pensionikindlustuse seaduses sätestatud vanaduspensioniiga.

Piirangu eesmärk on kaitsta pensionivara kogumisperioodi lõpuringis olevat isikut tema pensionivara ebaproportsionaalse koormamise eest. Inimene, kellel on viis aastat või vähem aega pensionini, ei peaks oma pensionisääste pantima teise isiku laenu huvides. Piirangu sõnastus on funktsionaalne, mitte vanusepõhine – see järgib automaatselt vanaduspensioniea muutumist ega diskrimineeri inimesi vanuse alusel.

Lõige 4 näeb ette notariaalselt tõestatud vorminõude pensionivara pandilepingule. See kõrgendatud vorminõue on kehtestatud, kuna kolmas isik koormab oma pensionisääste teise isiku kohustuste huvides, millega kaasneb perekondliku surve risk (vanem tunneb kohustust aidata last). Tõestamisseaduse § 18 lõike 1 kohaselt on notar kohustatud selgitama tehingu tähendust ja õiguslikke tagajärgi, mis tagab kolmandale isikule informeeritud nõusoleku.

§ 2. Investeerimisfondide seaduse muutmine

Kuna KoPS § 45 lg 10 ja § 63 lg 6 seavad piirangu/keelu vaid juba sõlmitud pensionilepingust tulenevate õiguste pantimisele (ega hõlma pensionivara kogumise aega), muudetakse ka investeerimisfondide seaduse § 64 lõiget 3, mille kohaselt ei tohi pensionifondi osakuid võõrandada ega koormata. IFS § 64 lõige 3 on pensionifondi osakute eriregulatsioon, mis täiendab KoPS-i koormamiskeelde.

KoPS § 5 lõike 2 kohaselt sätestatakse pensionifondi osakust tulenevad õigused ja kohustused ning tehingud osakuga investeerimisfondide seaduses käesolevast seadusest tulenevate erisustega. Seega on KoPS §–s 3^2 sätestatu erisus IFS § 64 suhtes, ent normitehnilise selguse huvides lisatakse erand ka IFS § 64 lõikesse 3 otse.

Osakute pantimine toimub asjaõigusseaduses sätestatud korras ning seda registreeritakse vastavalt väärtpaberite registri pidamise seaduses sätestatule.

3.2. Seaduse jõustumise selgitused

§ 3 – seadus jõustub üldises korras, st kümnendal päeval pärast Riigi Teatajas avaldamist. Erilisi üleminekusätteid ei ole vajalik kehtestada, kuna muudatused avanevad uusi tehinguid võimaldavate normidena ning ei mõjuta kehtivate kokkulepete kestust ega tingimusi.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõus kasutatavad mõisted on peamiselt juba kehtivas õiguses defineeritud. Pensioni investeerimiskonto on defineeritud KoPS § 3^1 lõikes 1, pensionileping §-s 45, täiendava kogumispensioni kindlustusleping §-s 62, pensionifondi osak IFS §-s 64. Krediidiasutus on defineeritud KoPS § 3^1 lõikes 1 kohaliku definitsioonina ning krediidiasutuste seaduses üldisemalt.

Mõiste „omafinantseering" ei ole Eesti seaduses defineeritud – see on pangandus praktika mõiste, millele viitab Eesti Panga presidendi määrus nr 17 „Eluasemelaenu andmise piirmäärad ja maksimaalne laenutähtaeg" kaudse viitena laenu ja tagatise väärtuse suhtarvu kaudu. Seletuskirja punktis 3 on selgitatud, et omafinantseering tähendab siinses kontekstis seda osa kinnisasja väärtusest, mida pank ei või hüpoteegi vastu laenuna anda.

Üleneva liini sugulase mõiste tuleneb perekonnaseaduse §-st 80.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu ei ole seotud Euroopa Liidu õiguse rakendamisega. Pensionivara koormamiskeeld ja selle erandid on puhtalt riigisisese õiguse küsimus.

6. Mõju ja sihtrühm

6.1. Mõju elanikkonnale

Sihtrühm on eluasemelaenu soovivad isikud, kellel on kogutud pensionivara, kuid kellel ei ole piisavalt likviidseid vahendeid omafinantseeringuks. Muudatus avaldab positiivset mõju eluaseme kättesaadavusele: inimesed, kes on küll finantsvõimelised laenu teenindama, kuid kellel napib likviidset omafinantseeringut, saavad kasutada oma pensionivara täiendava tagatisena. Muudatus ei kohusta kedagi pensionivara pantima – see on vabatahtlik võimalus.

Pensionivara pantimine sisaldab riski: kui laenusaaja jätab laenu maksmata ja krediidiasutus pöörab sissenõude pantimisele, realiseeritakse pensionivara enne pensioniiga. See risk peab olema laenusaajale selge, mistõttu on kolmanda isiku poolt pensionivara pantimise lepingu sõlmimise puhul ette nähtud notariaalne vorminõue. Laenusaaja enda puhul tagavad riskiteadlikkuse krediidivõimekuse hindamise nõuded (VÕS § 403^4 ja sellega seonduvad sätted).

6.2. Mõju krediidiasutustele

Krediidiasutustele avab muudatus uue tagatisliigi. Pensionivara pantimine eluasemelaenu omafinantseeringu katteks on mitmetes Euroopa riikides, näiteks Šveitsis on mehhanismid, mis võimaldavad pensionivara arvestada omakapitali hulka või kasutada esimese kodu ostmisel. Eesti krediidiasutustel tuleb kehtestada asjakohane hindamismetoodika ja riskianalüüsi kord, mis arvestab pensionivara kõikuvat väärtust. Lisaregulatsiooni ei ole ette nähtud – pensionivara hindamine on krediidiasutuste tavapärase krediidiriskijuhtimise osa.

6.3. Mõju riigieelarvele

Eelnõul ei ole otsest mõju riigieelarvele.

Kaudselt võib muudatus mõjutada kogumispensioni tootlust, kui pensionivara pant realiseeritakse enne pensioniiga – see vähendab pensionieas saadavat kogumispensioni väljamakset. Kuna pantimise realiseerimise risk on eluasemelaenu kontekstis madal ja pant ei hõlma kogu pensionivara, on riigieelarveline mõju marginaalne.

7. Rakendusaktid

Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks ei ole vaja kehtestada uusi rakendusakte.

Samas on vajalik Eesti Panga presidendi poolt muuta rakendusakti - Eesti Panga presidendi määrust nr 17 „Eluasemelaenu andmise piirmäärad ja maksimaalne laenutähtaeg" .
Kehtival kujul sätestab määrus:
§ 1 lg 2 — *Eluasemelaenu määratlus on seotud hüpoteegiga kinnisasjale („(2) Eluasemelaen on käesoleva määruse tähenduses füüsilisest isikust laenusaajale §-s 2 nimetatud laenuandja antav laen, mis on tagatud selle laenuandja kasuks seatud hüpoteegiga ja mille sihtotstarve on Eestis asuva eluaseme ostmine, püstitamine, laiendamine, rekonstrueerimine või renoveerimine").*
§ 3 lg 1-3 — *Eluasemelaenu laenu ja tagatise väärtuse suhte üldpiirmäär 85%, teatavatel eranditel kuni 90% (esmase eluaseme soetamisel, KredEx-i garantii korral jms).*
§ 3 lg 4 — *Eluasemelaenu tagatis peab olema kinnisasjale laenu andva krediidiasutuse kasuks seatud hüpoteek („(4) Eluasemelaenu tagatis peab olema selle laenu arvelt ostetavale, püstitatavale, laiendatavale, rekonstrueeritavale või renoveeritavale eluasemele või laenusaajale ja/või kaastaotlejale kuuluvale muule kinnisasjale laenu andva krediidiasutuse kasuks seatud hüpoteek. Eluasemelaenu võib tagada ka kolmandale isikule kuuluvale kinnisasjale seatud hüpoteek.").*
Nimetatud määrust on vaja muuta selliselt, et see peab võimaldama eluasemelaenu mitte ainult hüpoteegiga tagatuna, vaid sissemakse osas ka pensionivara pandiga. Laenu ja tagatise väärtuse suhe võib olla ka 100% tingimusel, et täiendavaks tagatiseks on 10-15% ulatuses pensionivara pant.

Pensionifondi osakute registreerimine pandina toimub väärtpaberite registri pidamise seaduse ja selle alusel kehtestatud korra kohaselt, milleks eraldi rakendusakti muutmist ei ole vaja.

Lauri Hussar
Riigikogu esimees

Tallinn, 2026

Algatavad: Eesti 200 fraktsioon ja Eesti Reformierakonna fraktsioon 28.10.2026

Toomas Uibo
Eesti 200 fraktsiooni esimees

Õnne Pillak
Eesti Reformierakonna fraktsiooni esimees