

Vabariigi Valitsuse seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Kõnesoleva eelnõu eesmärk on viia Vabariigi Valitsuse seadus (edaspidi *VVS*), keskkonnaseadustiku üldosa seadus ja keskkonnaseire seadus kooskõlla tuumaenergia ja -ohutuse [seadusega](#) (edaspidi *TEnOS*), täpsustada riigi täitevvõimu ülesannete jaotust kiirgus- ja tuumaohutuse valdkonnas ning tugevdada kiirgus- ja tuumaohutuse pädeva asutuse sõltumatuse tagatise *VVS*-is ja *TEnOS*-is.

TEnOS-i kohaselt alustab Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet (edaspidi *TTJA*) 1. jaanuaril 2027 tegevust kiirgus- ja tuumaohutuse valdkonna pädeva asutusena. Pädeva asutuse ülesannete ja institutsionaalse korralduse muutumise tõttu on vaja täiendada ka selle sõltumatuse tagatise. Arvestades valdkonna kõrget riskitaset ning Euroopa Liidu õigusaktidest ja rahvusvahelistest standarditest, sealhulgas Rahvusvahelise Aatomienergiaagentuuri (edaspidi *IAEA*) suunistest tulenevaid nõudeid, peab kiirgus- ja tuumaohutuse järelevalve eest vastutav asutus olema funktsionaalselt ja otsustuslikult sõltumatu, et tagada ohutusotsuste tegemine põhjendamatult välise mõjutamiseta. Sõltumatuse tagamise lisameetmena kavandatakse kehtestada *VVS*-is erand, mille kohaselt ei kohaldata *TTJA*-le kiirgusseadusest (edaspidi *KiS*) ja *TEnOS*-ist tulenevate ülesannete täitmisel *VVS*-is sätestatud teenistuslikku järelevalvet. Lisaks täiendatakse *TEnOS*-is kiirgus- ja tuumaohutuse pädeva asutuse sisemise juhtimiskorralduse nõudeid, sätestades kiirgus- ja tuumaohutuse valdkonna eest vastutava peadirektori asetäitja ülesanded ning nähes ette tema olulisemate juhtimis-, eelarve- ja personalialaste volituste määramise asutuse põhimääruses. Muudatuste eesmärk on tagada pädeva asutuse sõltumatus nii õigusaktidest tulenevate ülesannete täitmisel kui ka asutusesiseses juhtimiskorralduses.

Lisaks täpsustatakse Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi (edaspidi *MKM*) valitsemisala ülesandeid, lisades nende hulka kiirgus- ja tuumavaldkonna tegevuste korraldamise. Muudatus loob õigusselguse täitevvõimu ülesannete jaotuses ning toetab pädeva asutuse institutsionaalset eraldatust poliitikakujundajast.

Seoses kiirgus- ja tuumaohutuse valdkonna ülesannete üleminekuga Keskkonnaametilt (edaspidi *KeA*) *TTJA*-le muudetakse õigusselguse ja ülesannete järjepideva täitmise tagamiseks keskkonnaseadustiku üldosa seadust ja keskkonnaseire seadust. Muudatustega antakse *TTJA*-le kiirgus- ja tuumaohutuse valdkonnas nende ülesannete täitmiseks vajalikud õigused ja pädevus, mis on seni kuulunud *KeA*-le.

Eelnõu seadusena vastuvõtmisega ei kaasne halduskoormust, kuna eelnõuga kavandatavatel muudatustel puudub vahetu halduseväline mõju.

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Kliimaministeeriumi keskkonnakorralduse ja kiirguse osakonna tuumaohutuse valdkonna nõunik Merilin Šaitor (tel 605 6453, merilin.saitor@kliimaministeerium.ee) ja õigusosakonna nõunik Elina Lehestik (tel 6262904, elina.lehestik@kliimaministeerium.ee). Eelnõu ja seletuskirja koostamisel osales Kliimaministeeriumi kiirguse ja tuumaohutuse valdkonna juht Marily Jaska (tel 626 2982, marily.jaska@kliimaministeerium.ee).

Eelnõu õigusekspertiisi on teinud Kliimaministeeriumi õigusosakonna nõunikud Elina Lehestik (tel 6262904, elina.lehestik@kliimaministeerium.ee) ja Rene Lauk (tel 626 2948, rene.lauk@kliimaministeerium.ee). Eelnõu on keeleteoimetanud Justiits- ja Digiministeeriumi õigusloome korralduse talituse toimetaja Merike Koppel (merike.koppel@justdigi.ee).

1.3. Märkused

Kuna eelnõukohase seadusega muudetakse Vabariigi Valitsuse seadust, on seaduse vastuvõtmiseks põhiseaduse § 104 lg 2 punkti 8 kohaselt vaja Riigikogu koosseisu häälteenamust.

Eelnõukohase seadusega muudetakse järgmisi seadusi:

- 1) Vabariigi Valitsuse seadus (RT I, 30.06.2026, 43);
- 2) keskkonnaseadustiku üldosa seadus (RT I, 09.07.2026, 21);
- 3) keskkonnaseire seaduse redaktsioon (RT I, 12.05.2026, 39);
- 4) tuumaenergia ja -ohutuse seadus (RT I, 11.07.2026, 1).

Eelnõuga on seotud:

1. Riigikogu 17. juunil 2026 vastu võetud tuumaenergia ja -ohutuse seadus jõustumisajaga 1. jaanuar 2027;
2. Riigikogu 12. juuni 2024. a otsus „Tuumaenergia Eestis kasutuselevõtu toetamine“;
3. Vabariigi Valitsuse valitsusliidu programm aastateks 2025–2027 ehk koalitsioonileppe punkt 126, mille kohaselt valmistatakse ette tuumaregulaatori loomine, mis alustab tegevust 1. jaanuaril 2027;
4. Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm, milles on koalitsioonileppe täitmiseks ette nähtud ka Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu ettevalmistamine.

Eelnõuga täiendatakse Euroopa Liidu õigusest tulenevate nõuete ülevõtmist ja rakendamist institutsionaalse korralduse tasandil, eelkõige kiirgus- ja tuumaohutuse pädeva asutuse sõltumatuse nõuete osas ning on seotud nõukogu direktiiviga 2009/71/Euratom (ELT L 172, 02.07.2009, lk 18–22); nõukogu direktiiviga 2014/87/Euratom, millega muudetakse direktiivi 2009/71/Euratom (ELT L 219, 25.07.2014, lk 42–52); nõukogu direktiiviga 2011/70/Euratom (ELT L 199, 02.08.2011, lk 48–56); nõukogu direktiiviga 2013/59/Euratom, millega kehtestatakse põhilised ohutusnormid kaitseks ioniseeriva kiirgusega kiiritamisest tulenevate ohtude eest ning tunnistatakse kehtetuks direktiivid 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 97/43/Euratom ning 2003/122/Euratom (ELT L 13, 17.01.2014, lk 1–73).

2. Seaduse eesmärk

Seaduste muutmise peamine eesmärk on tagada Vabariigi Valitsuse seaduse, keskkonnaseadustiku üldosa seaduse ja keskkonnaseire seaduse kooskõla TEnOS-iga ning täiendada pädeva asutuse sõltumatuse tagamise nõudeid VVS-is ja TEnOS-is. Muudatusega luuakse Euroopa Liidu õigusest tulenevatele nõuetele vastav kiirgusohutuse ning tuumaohutuse ja -julgeoleku valdkonna ülesannete täitmise institutsionaalne raamistik. Selleks sätestatakse VVS-is teenistusliku järelevalve erisus üldkorrast ning täpsustatakse MKM-i valitsemisala ülesandeid. TEnOS-is täiendatakse pädeva asutuse sisemise juhtimiskorralduse nõudeid, sätestades kiirgus- ja tuumaohutuse valdkonna eest vastutava peadirektori asetäitja ülesanded ning nõuded tema volituste määramiseks ameti põhimääruses. Samuti antakse keskkonnaseadustiku üldosa seaduses ja keskkonnaseire seaduses kiirgus- ja tuumaohutuse pädeva asutuse ülesannete täitmiseks vajalikud õigused ja volitused üle KeA-lt TTJA-le.

Euroopa Liidu kiirgus- ja tuumaohutusalase õiguse kohaselt peavad pädeva asutuse otsused olema tegelikult sõltumatud põhjendamatust mõjutamisest ning põhinema rangetel ja läbipaistvatel ohutusnõuetel. Poliitilised, majanduslikud või muud välised kaalutlused ei tohi mõjutada otsustamist viisil, mis võiks kahjustada ohutust.

Eelnõukohase seaduse üks olulisi eesmärke on tugevdada TTJA sõltumatuse tagatist kiirgus- ja tuumaohutuse valdkonnas, arvestades ioniseeriva kiirgusega seotud ohtude eripära, võimalikku raskusastet ning pädeva asutuse otsuste olulist mõju inimeste elu, tervise ja keskkonna kaitsele. TTJA täidab sõltumatut otsustamist eeldavaid ülesandeid ka teistes tegevusvaldkondades. TTJA põhimääruse § 3 kohaselt kuuluvad tema tegevusvaldkondadesse ehitus, tööstus ja raudtee, side ja infoühiskond ning tarbijaõigused. Euroopa Liidu õigus näeb sõltumatuse nõuded ette muu hulgas audiovisuaalmeedia teenuste direktiivis 2010/13/EL, elektroonilise side direktiivis (EL) 2018/1972 ja raudteeohutuse direktiivis (EL) 2016/798. Tarbijakaitset ning tööstus- ja tooteohutust reguleerivad samuti Euroopa Liidu õigusaktid, sealhulgas direktiivid 2011/83/EL, 2005/29/EÜ, 2014/68/EL ja 2014/34/EL, mis näevad ette nõuded tarbijate kaitseks ning toodete ja seadmete ohutuse tagamiseks.

Kiirgus- ja tuumaohutuse valdkond eristub aga ioniseeriva kiirgusega seotud riskide raskusastme, võimalike tagajärgede ulatuse ja kestuse poolest. Tegemist on valdkonnaga, mis hõlmab kõrge riskitasemega tegevusi ning mille puhul võivad ohutusnõuete rikkumine või puudused ohutuse tagamisel põhjustada vahetu ohu inimeste elule ja tervisele. Ioniseeriv kiirgus võib põhjustada raskeid tervisekahjustusi, sealhulgas pikaajalise avaldumisega tervisemõjusid. Raske tuumaavarii korral võivad tagajärjed ulatuda kaitse territooriumist kaugele, mõjutada suurt hulka inimesi, põhjustada ulatuslikku ja pikaajalist radioaktiivset saastumist ning tuua kaasa ka piiriüleseid mõjusid. Kuigi ka tööstus- ja raudteeõnnetused võivad põhjustada raskeid tagajärgi, erinevad ioniseeriva kiirgusega seotud ohud võimalike tervise- ja keskkonnamõjude iseloomu, ulatuse ning kestuse poolest. Seetõttu on selles valdkonnas eriti oluline ohtude ennetamine ja nende realiseerumise tõenäosuse vähendamine.

Kiirgus- ja tuumaohutuse tagamise eest vastutab esmajoones kiirgustegevuse või tuumakäitise käitamise õigust omav isik. Pädeval asutusel on aga keskne roll ohutuse tagamise kontrollimisel, sealhulgas ohutusanalüüside ja muude ohutust tõendavate dokumentide hindamisel, lubade andmisel ning järelevalve teostamisel. Mida raskemad ja ulatuslikumad võivad olla ohutusalase otsuse eksimise tagajärjed, seda olulisem on tagada, et otsus põhineks üksnes õigusaktides sätestatud ohutusnõuetel ning teaduslikel ja tehnilistel hinnangutel ning oleks kaitstud põhjendamatu mõjutamise eest. Sõltumatus peab olema tagatud ka otsuste

ettevalmistamisel, ohutushinnangute koostamisel, järelevalve kavandamisel ja kontrollimeetmete valimisel.

Eeltoodust tulenevalt on põhjendatud kehtestada kiirgus- ja tuumaohutuse valdkonnas TTJA teiste tegevusvaldkondadega võrreldes tugevamad sõltumatuse tagatised. Seda eesmärki teenivad eelnõuga kavandatud Vabariigi Valitsuse seaduse § 93 lõike 6 täiendus ning TEnOS-i § 15 täiendused. Teenistusliku järelevalve erand välistab ministri teenistusliku järelevalve TTJA-le kiirgusseadusest ja TEnOS-ist tulenevate ülesannete täitmise üle. TEnOS-i § 15 täiendused tugevdavad valdkonna juhtimise õiguslikke aluseid, sätestades kiirgus- ja tuumaohutuse eest vastutava peadirektori asetäitja ülesanded ning nähes ette tema volituste täpsustamise TTJA põhimääruses. Täiendavate sõltumatuse tagatiste eesmärk on vähendada pädeva asutuse põhjendamatu mõjutamise riski ning tagada, et inimeste elu, tervist ja keskkonda puudutavate ohutusalaoste otsuste tegemisel oleksid määravad ohutuse nõuded ning teaduslikud ja tehnilised hinnangud, mitte ohutusega mitteseotud majanduslikud, poliitilised või muud kõrvalised kaalutlused.

Lähtudes sõltumatuse nõuetest ning asjaolust, et TTJA kuulub MKM-i valitsemisalasse, täpsustatakse VVS-is MKM-i valitsemisala ülesandeid, et tagada õigusselgus MKM-i ja Kliimaministeeriumi (edaspidi *KliM*) ülesannetes kiirgus- ja tuumaohutuse ning tuumajulgeoleku valdkonnas. Õigusselguse kindlustamine toetab sõltumatuse ja eraldatuse nõuete täitmist, tagades, et pädev asutus (TTJA) ei kuulu energiapoliitika kujundaja, KliM-i valitsemisalasse.

Seaduseelnõu on kooskõlas TEnOS-i väljatöötamise kavatsusega, milles nähti ette vajadus muuta muu hulgas VVS-i seoses uue pädeva asutuse kiirguskaitse ja tuumaohutuse ülesannete kindlaksmääramisega. VVS-is ja TEnOS-is tehtavad muudatused on seotud TEnOS-is sätestatud TTJA kui kiirgus- ja tuumaohutuse pädeva asutuse sõltumatuse tagamise ning õigusnormide rakendamisega. Eelnõu väljatöötamise käigus on täpsustatud pädeva asutuse sõltumatuse tagamise õiguslikku lahendust. Seaduseelnõu on kiireloomuline, kuna peab jõustuma koos TEnOS-iga 2027. aasta 1. jaanuaril ning eelnõu on seotud seletuskirja punktis 1.3 nimetatud EL direktiivide rakendamisega. Seega ei ole hea õigusloome ja normitehnika eeskirja § 1 lõike 2 punktide 1 ja 2 lähtuvalt koostatud väljatöötamiskavatsust ega kontseptsiooni.

Võttes arvesse eeltoodut, ei kavandata kõnesoleva eelnõuga muuta TEnOS-is määratud pädevat asutust, vaid täiendatakse õiguslikku raamistikku pädeva asutuse sõltumatuse ja TEnOS-is sätestatud ülesannete täitmise tagamiseks.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Kõnesoleva eelnõuga on kavas teha Vabariigi Valitsuse seaduses ja sellega seonduvalt teistes seadustes muudatused, mis on vajalikud kooskõla saavutamiseks TEnOS-iga loodud õigusraamistikuga ning ohutu tuumaenergia kasutuselevõtu ettevalmistamiseks Eestis. Lisaks muudetakse TEnOS-i, et tugevdada pädeva asutuse sõltumatuse tagatise ning täpsustada seaduse rakendusaktide kehtestamise tähtaegu. Eelnõu vähene mõju on seotud peamiselt valitsusasutuste töökorralduse ja ülesannete täpsustamisega ning pädeva asutuse sõltumatuse tagamisega.

Eelnõukohane seadus koosneb viiest paragrahvist.

Eelnõu paragrahviga 1 muudetakse Vabariigi Valitsuse seadust.

Paragrahvi 1 punktiga 1 täpsustatakse MKM-i valitsemisala (VVS § 63 lõige 1). Eelnõukohase seadusega lisatakse MKM-i valitsemisalasse kiirgus- ja tuumavaldkonna tegevuste korraldamine.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisala täiendamine kiirgus- ja tuumavaldkonna tegevuse korraldamisega on vajalik eelkõige tulenevalt sõltumatuse nõuetest ja asjaolust, et tuuma- ja kiirgusohutuse pädeva asutuse ülesandeid täitev TTJA kuulub MKM-i valitsemisalasse. VVS-i valitsemisalade kirjeldused hõlmavad lisaks ministeeriumi enda ülesannetele tema valitsemisalas olevate asutuste peamisi tegevusvaldkondi. Kuna TTJA-le antakse TEnOS-iga ulatuslikud kiirgus- ja tuumavaldkonna haldusmenetluse ja -otsuste ning muud seaduses sätestatud ülesanded, peab nende kuulumine MKM-i valitsemisalasse olema nähtav ka VVS §-s 63.

Kiirgus- ja tuumavaldkonna tegevuste korraldamine tähendab MKM-i valitsemisalasse kuuluva TTJA-ga seonduvate kiirgus- ja tuumavaldkonna halduskorralduslike ülesannete täitmist ega hõlma kiirgus- ja tuumaohutuse poliitika kujundamist. Kiirgus- ja tuumaohutuse ning energiapoliitika kavandamine ja kujundamine, samuti valdkondlike seaduste ja poliitikakujundamise sisuga määruste ettevalmistamine jääb KliM-i ülesandeks vastavalt VVS § 61 lõikele 1. MKM-i valitsemisalasse lisandub TTJA tegevusega seonduvate halduskorralduslike ülesannete täitmine ning selleks vajaliku institutsionaalse ja töökorraldusliku raamistiku tagamine. Selline ülesannete jaotus eristab poliitika kujundamise halduskorralduslike ülesannete täitmisest ning muudab poliitikakujundaja ja pädeva asutuse institutsionaalse eraldatuse VVS-is üheselt nähtavaks.

Samas kiirgus- ja tuumavaldkonna nimetamine MKM-i valitsemisalas ei anna ministeeriumile sisulist juhtimis- ega korraldusõigust TTJA pädevusse kuuluvate haldusmenetluse ja -otsuste suhtes. MKM-i roll valitsemisala ministeeriumina piirneb seaduses sätestatud ulatuses pädeva asutuse toimimiseks vajalike üldiste institutsionaalsete, eelarveliste ja halduskorralduslike tingimuste tagamisega, arvestades TEnOS-is ja VVS-is sätestatud TTJA kui pädeva asutuse sõltumatuse tagatist.

MKM-i pädevusse kuulub alates 1. jaanuarist 2027 kiirgus- ja tuumaohutuse pädeva asutuse töökorralduse ning muude tehnilis-regulatiivsete küsimuste täpsustamisega seotud määruste ettevalmistamine. TEnOS-is on ette nähtud 27 rakendusakti kehtestamine, arutelude tulemusena kuuluvad neist 16 energeetika- ja keskkonnaministri, kuus siseministri, kaks Vabariigi Valitsuse ning kolm majandus- ja tööstusministri pädevusse. KliM vastutusalasse jäävad eelkõige rakendusaktid, millega kehtestatakse kiirgus- ja tuumaohutuse valdkonna üldised nõuded, sealhulgas tuumakäitiste ja kiirgustegevuse ohutust ning radioaktiivsete jäätmete ja kasutatud tuumkütuse käitlemist käsitlevad nõuded. MKM pädevusse jääb tuumaohutuse valdkonnaga seotuna kolme rakendusakti kehtestamine: pädeva asutuse tegevusvaldkonnas osutatavate tasuliste teenuste kirjelduste ja teenustasude ning tuumamaterjali riikliku registri põhimäärus ja pädeva asutuse toimingute eest tasutava ehitusaegse järelevalve ja riikliku järelevalve tasu määrade, nende arvestamise ja tasumise korra ning tasude tagatistele esitatavate nõuete kehtestamine.

KiS § 31 lg 3 alusel kehtestatud pädeva asutuse (TTJA) tegevusega seotud tasuliste teenuste loetelu ja tasumäärad ning KiS § 102 lg 6 alusel kehtestatud doosiregistri asutamine ja selle põhimäärus lähevad samuti üle MKM-i valitsemisalasse. Kiirgusallikate ja tuumamaterjali arvestust peetakse keskkonnaotsuste infosüsteemi (edaspidi *KOTKAS*) põhimääruse § 7 lg 5 p 3 alusel KOTKAS-es. Eelnõu § 2 kohaselt muudetakse keskkonnaseadustiku üldosa seadust ja selle muudatuse kohaselt saab TTJA KOTKAS-es kaasvastutava töötleja õigused kiirgus- ja tuumavaldkonnas. KOTKAS põhimääruse muutmine on ettevalmistamisel.

Pädevuste selge õiguslik piiritlemine toetab ka Eesti tuumaenergiaprogrammi rahvusvahelist hindamist. Näiteks hinnatakse IAEA INIR-metoodikas halduskorraldusliku raamistiku puhul muu hulgas pädeva asutuse tegelikku sõltumatust, tema volituste selgust ning regulaatori suhteid ja ülesannete jaotust teiste riigiasutustega. KliM-i, MKM-i ja TTJA rollide selge kajastamine õigusaktides võimaldab seetõttu näidata üheselt, kuidas on Eestis tagatud pädeva asutuse funktsionaalne eraldatus ja sõltumatus.

Selline ülesannete ja vastutuse jaotus tagab, et KliM kujundab kiirgus- ja tuumaohutuse ning energiapoliitikat ja valmistab ette valdkonna üldisi sisulisi nõudeid, samas kui MKM-i valitsemisalas olev TTJA täidab sõltumatu pädeva asutuse talle seadusega antud haldusmenetluse jm ülesandeid ning MKM valmistab ette TTJA töökorralduse ja ülesannete täitmise vahetult seotud üksikuid rakendusakte.

Paragrahvi 1 punktiga 2 täiendatakse Vabariigi Valitsuse seaduse (VVS) § 93 lõiget 6 punktiga 5, mille kohaselt ei laiene VVS-is sätestatud teenistusliku järelevalve kord TTJA-le kiirgusseadusest ning tuumaenergia ja -ohutuse seadusest tulenevate ülesannete täitmisel.

Muudatuse eesmärk on tagada kiirgus- ja tuumaohutuse valdkonna pädeva asutuse sõltumatus põhjendamatust mõjust ning viia riigisisene õigus eelkõige kooskõlla nõukogu direktiiviga 2009/71/Euratom, muudetud direktiiviga 2014/87/Euratom, millega luuakse tuumaseadmete tuumaohutust käsitlev ühenduse raamistik (edaspidi ka *tuumaohutuse direktiiv*) ja direktiiviga 2013/59/Euratom, millega kehtestatakse põhilised ohutusnormid kaitseks ioniseeriva kiirgusega kiiritamisest tulenevate ohtude eest (edaspidi ka *kiirgusohutuse direktiiv*).

Tuumaohutuse direktiivi artikli 5 lõike 2 kohaselt peavad liikmesriigid tagama pädeva reguleeriva asutuse tegeliku sõltumatuse põhjendamatust mõjutamisest regulatiivsete otsuste tegemisel. Seetõttu peab pädev reguleeriv asutus olema ka funktsionaalselt eraldatud tuumaenergia edendamise või kasutamisega tegelevatest asutustest ja organisatsioonidest. Kiirgusohutuse direktiivi artikli 76 lõike 1 punkt a näeb samuti ette, et pädev asutus peab olema funktsionaalselt eraldatud asutustest ja organisatsioonidest, mis tegelevad direktiiviga hõlmatud kiirgustegevuste edendamise või teostamisega, et tagada tema tegelik sõltumatus ja kaitsta teda põhjendamatust mõjutamisest regulatiivsete otsuste tegemisel.

Pädeva asutuse tegeliku sõltumatuse ja funktsionaalse eraldatuse nõuet toetavad ka IAEA ohutusstandardid. IAEA ohutusstandardi „*Governmental, Legal and Regulatory Framework for Safety*“ (GSR Part 1 (Rev. 1) nõude 4 kohaselt peab pädev reguleeriv asutus olema ohutusala otsuste tegemisel tegelikult sõltumatu ning funktsionaalselt eraldatud üksustest, kelle ülesanded või huvid võivad tema otsustamist põhjendamatult mõjutada. See hõlmab ka kaitset valitsusasutustest lähtuva põhjendamatult surve eest.

Kiirgus- ja tuumaohutus on omavahel tihedalt seotud valdkonnad, mille ühine eesmärk on kaitsta inimesi ja keskkonda ioniseeriva kiirguse kahjuliku mõju eest. Tuumaohutuse valdkonnas kohaldatakse tuumakäitistega seotud riske arvestades täiendavaid ohutusnõudeid, kuid kiirgusohutus on ühtlasi tuumaohutuse lahutamatu osa. TEnOS-i alusel kohaldatakse tuumaohutuse tagamisel muu hulgas KiS-is sätestatud kiirgusohutusnõudeid ning sama menetluse käigus koostatav ohutushinnang või tehtav järelevalvetoiming võib hõlmata mõlemast seadusest tulenevate nõuete täitmise hindamist.

Kuna mõlema valdkonna pädeva asutuse ülesandeid täidab TTJA ning mõlemas valdkonnas tuleneb Euroopa Liidu õigusest nõue tagada pädeva asutuse tegelik sõltumatus põhjendamatust mõjutamisest, on põhjendatud kehtestada KiS-ist ja TEnOS-ist tulenevate ülesannete täitmisel

ühetaolised sõltumatuse tagatised. See väldib olukorda, kus ministri teenistusliku järelevalve pädevuse ulatust tuleks määrata omavahel tihedalt seotud ohutusalaste ülesannete formaalse õigusliku aluse järgi, mis võib tekitada keerulisi rakendusprobleeme.

Teenistusliku järelevalve erisus hõlmab KiS-ist ja TEnOS-ist tulenevate pädeva asutuse ülesannete täitmist tervikuna, mitte üksnes konkreetsete lubade andmist või riikliku järelevalve toiminguid. Pädeva asutuse sõltumatus peab olema tagatud ka ohutushinnangute koostamisel, järelevalve kavandamisel, kontrollimeetmete valimisel ja muude ohutusalaste ülesannete täitmisel. Üksnes konkreetsete haldusotsuste välistamine teenistusliku järelevalve alt ei tagaks piisavat kaitset põhjendamatu mõjutamise eest, kuna mõjutamine võib toimuda ka otsuste ettevalmistamise ja muude ohutusalaste ülesannete täitmise käigus.

VVS § 93 lõike 1 kohaselt korraldatakse teenistuslikku järelevalvet valitsusasutuste tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse tagamiseks. Sama paragrahvi lõike 2 alusel on teenistusliku järelevalve teostajal muu hulgas õigus teha ettekirjutusi akti või toimingu puuduste kõrvaldamiseks, peatada toimingu sooritamine või akti kehtivus ning tunnistada akt kehtetuks. VVS § 95 alusel kuulub ministeeriumi valitsemisala valitsusasutuste üle teenistusliku järelevalve teostamine ministri pädevusse. Selline pädevus võimaldab ministril kontrollida asutuse tegevuse otstarbekust ning sekkuda asutuse tegevusse ja toimingutesse. Kiirgus- ja tuumaohutuse regulatiivsete ülesannete puhul võib see kahjustada pädeva asutuse sõltumatust, kuna ohutusalased otsused peavad põhinema ohutuskaalutlustel, mitte poliitilistel või majanduslikel eesmärkidel.

VVS § 93 lõikes 6 on juba sätestatud erand Konkurentsiameti suhtes. Sama lõike punkt 4 välistab teenistusliku järelevalve Konkurentsiametile elektrituruseadusest ja maagaasiseadusest tulenevate ülesannete täitmisel. Nimetatud erand kehtestati 2018. aastal eesmärgiga viia Eesti õigus kooskõlla Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2009/72/EÜ, mis käsitleb elektrienergia siseturu ühiseeskirju ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2003/54/EÜ, ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2009/73/EÜ, mis käsitleb maagaasi siseturu ühiseeskirju ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2003/55/EÜ reguleeriva asutuse sõltumatuse nõuetega.

Nimetatud muudatuse seletuskirja¹ kohaselt oli Euroopa Komisjon algatanud Eesti suhtes rikkumismenetluse, kuna leidis, et ministri teenistusliku järelevalve õigus Konkurentsiameti üle elektrituruseadusest ja maagaasiseadusest tulenevate ülesannete täitmisel peab olema täielikult välistatud. Euroopa Komisjoni hinnangul ei olnud piisav VVS § 93 lõike 6 punktis 1 sätestatud üldine erand riikliku järelevalve toimingutele ega asjaolu, et elektrituruseaduses ja maagaasiseaduses oli sõnaselgelt sätestatud Konkurentsiameti sõltumatus vastavate ülesannete täitmisel. Seetõttu täiendati VVS § 93 lõiget 6 eraldi erandiga, mis välistab teenistusliku järelevalve nimetatud seadustest tulenevate ülesannete täitmisel.

Konkurentsiameti sõltumatuse tagamisel ilmnenud probleem on olemuslikult võrreldav kiirgus- ja tuumaohutuse valdkonna pädeva asutuse sõltumatuse tagamisega. Konkurentsiameti suhtes algatatud rikkumismenetlus näitab, et eriseaduses sätestatud üldine sõltumatuse nõue ei asenda ministri teenistusliku järelevalve pädevuse sõnaselget välistamist. Sarnane olukord võib tekkida ka TEnOS § 13 lõike 2 sõnastuse tõlgendamisel. TEnOS § 13 lg 2 senine sõnastus ei taga piisavalt pädeva asutuse sõltumatust põhjendamatust mõjutamisest, kuna sätte kohaselt peaks igakordselt hindama, kas teenistuslik järelevalve piirab asutuse sõltumatust või mitte. Sellise sõnastuse korral jääb võimalus põhjendamatuks mõjutamiseks, arvestades, et säte on sõnastatud avaralt ja jätab teenistusliku järelevalve teostajale kaalutlusruumi sätte sisustamiseks. Seetõttu

¹ [Eelnõud – Riigikogu](#)

on põhjendatud kasutada kiirgus- ja tuumaohutuse valdkonnas Konkurentsiameti puhul rakendatud õiguslikku lahendust ning välistada ministri teenistusliku järelevalve sõnaselgelt KiS-ist ja TEnOS-ist tulenevate ülesannete täitmisel. Seega on vajalik täiendada VVS § 93 lõiget 6 erandiga, mis välistab teenistusliku järelevalve TTJA-le kiirgusseadusest ning tuumaenergia ja -ohutuse seadusest tulenevate ülesannete täitmisel. Selline lahendus tagab pädeva asutuse sõltumatuse selgemalt ja ennetavalt, välistades vajaduse hinnata iga üksiku teenistusliku järelevalve meetme lubatavust sõltumatuse nõude seisukohalt. Sellega välditakse olukorda, kus ministril säilib üldise teenistusliku järelevalve pädevuse kaudu võimalus mõjutada pädeva asutuse regulatiivset tegevust, sealhulgas hinnata selle otstarbekust (eelarve kasutamist) või sekkuda haldusotsuste tegemisse. Eeltoodust tulenevalt täiendatakse VVS 93 lõiget 6 erandiga, mis välistab teenistusliku järelevalve TTJA-le KiS-ist ja TEnOS-ist tulenevate ülesannete täitmisel ning TEnOS § 13 lg 2 teine ja kolmas lause tunnistatakse seega kehtetuks (eelnõu § 4 p 1). Muudatusega tagatakse pädeva asutuse sõltumatusele selge õiguslik kaitse ning välistatakse ministri võimalus kasutada teenistusliku järelevalve volitusi regulatiivsete otsuste otstarbekuse hindamiseks või nendesse sekkumiseks.

Muudatus ei välista TTJA kui valitsusasutuse üldist halduskorralduslikku alluvust Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile ega ministri pädevust korraldada valitsemisala tegevust seadusega lubatud ulatuses. Samuti ei laiene erand TTJA muudele tegevusvaldkondadele. Erand ei välista ministri ega ministeeriumi pädevust kujundada valitsemisala üldist halduskorraldust, valmistada seaduses sätestatud pädevuse piires ette õigusakte, esindada valitsemisala riigieelarve menetluses ning korraldada TTJA toimimiseks vajalike üldiste institutsionaalsete ja eelarveliste tingimuste tagamist. Samuti säilib ministeeriumil õigus saada TTJA-lt ülesannete täitmise ja ressursikasutuse kohta teavet ulatuses, mis ei võimalda mõjutada TTJA sõltumatut otsustustegevust KiS-ist ja TEnOS-ist tulenevate ülesannete täitmisel. Muudatusega luuakse tuumaohutuse direktiivi artikli 5 lõikes 2 ja kiirgusohutuse direktiivi artikli 76 lõike 1 punktis a sätestatud sõltumatuse nõuete täitmiseks täiendav õiguslik tagatis ning välditakse Konkurentsiameti sõltumatuse regulatsiooni kujundamisel ilmnenu probleemi, kus eriseaduses sätestatud sõltumatust ei peetud piisavaks ministri teenistusliku järelevalve pädevuse säilimisel.

Eelnõu paragrahviga 2 muudetakse keskkonnaseadustiku üldosa seadust.

TEnOS-i kohaselt on kiirgus- ja tuumaohutuse pädev asutus TTJA. TEnOS-i alusel antakse alates 1. jaanuar 2027 senised KeA kiirgusvaldkonna ülesanded üle TTJA-le, millega kaasneb ka neid ülesandeid täitva personali liikumine uude pädevasse asutusse. Üleantavaid ülesandeid täitvad ametnikud viiakse KeA-st TTJA-sse üle avaliku teenistuse seaduse § 98 alusel, mis võimaldab ametikoha ülesannete teisele ametiasutusele üleandmisel jätkata ametniku teenistussuhet vastuvõtvas ametiasutuses. Haldusmenetluse seaduse § 9 lg 3 teine lause sätestab, et kui haldusorgani tegevus lõpetatakse, läheb asja lahendamine üle pädevale haldusorganile. Poolleliolevad kiirgustegevuslubade menetlused viib lõpuni TTJA, kuna kogu kiirgusvaldkonna pädevus läheb KeA-lt üle TTJA-le ja KeA senine kiirgusvaldkonna pädevus lõppeb. Seda võib võrrelda haldusorgani tegevuse lõppemise ja menetluse üleminek teisele pädevale asutusele haldusmenetluse seaduse § 9 lg 3 teise lause tähenduses ja seega puudub vajadus kiirgusseaduses rakendussätte järele.

Tulenevalt kiirgusvaldkonna ülesannete üleandmisest TTJA-le muudetakse ülesannete katkematu täitmise ja õigusselguse tagamiseks keskkonnaseadustiku üldosa seadust ja keskkonnaseire seadust, sätestades TTJA-le üleantavate kiirgusvaldkonna ülesannetega seotud õigused, kohustused ja volitused samas ulatuses, nagu need on seni olnud KeA-s.

Paragrahviga 2 lisatakse keskkonnaseadustiku üldosa seaduse paragrahvi 40¹ lõikesse 4 keskkonnaotsuste infosüsteemi kaasvastutavaks töötlejaks kiirgus- ja tuumaohutusosalases tegevuses vastavalt kiirgusseadusele ning tuumaenergia ja -ohutuse seadusele Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet.

KeA kiirguskaitse büroo kasutab praegu kiirgustegevuslubadega seotud menetluste läbiviimiseks KeA keskkonnaotsuste infosüsteemi. Alates 1. jaanuarist 2027 jätkab TTJA üleantavate kiirgusvaldkonna ülesannete täitmisel sama infosüsteemi kasutamist kuni kiirgus- ja tuumavaldkonna teenuste osutamiseks vajalike TTJA infosüsteemide valmimiseni. Seetõttu lisatakse keskkonnaseadustiku üldosa seaduse § 40¹ lõikesse 4 TTJA keskkonnaotsuste infosüsteemi kaasvastutava töötlejana kiirgus- ja tuumaohutusosalases tegevuses. Kaasvastutavate töötlejate täpsemad õigused ja kohustused sätestatakse keskkonnaotsuste infosüsteemi põhimääruses.

Eelnõu paragrahviga 3 muudetakse keskkonnaseire seadust.

Paragrahvis 3 täpsustatakse keskkonnaseire seaduse paragrahvi 14 lõiget 2, lisades, et kui keskkonnaseire teostaja avastab keskkonnaohu või keskkonnahäiringu, mis on seotud ioniseeriva kiirgusega, teavitatakse sellest TTJA-d.

Tavapärastelt teavitatakse keskkonnaohu või olulise keskkonnahäiringu ilmnemisest KeA-d ning asjaomaseid teisi asutusi, kuid ioniseeriva kiirgusega seotud juhtudel tuleb sellest tulevikus viivitamata teavitada ka TTJA-d.

Eelnõu paragrahviga 4 muudetakse tuumaenergia ja -ohutuse seadust.

Punktiga 1 tunnistatakse kehtetuks TEnOS § 13 lõike 2 teine ja kolmas lause. Muudatus on seotud eelnõu § 1 punktis 2 kavandatud teenistusliku järelevalve erisusega VVS § 93 lõike 6 punktis 5 ja seega puudub vajadus jätta kehtima laused, mis reguleerivad teenistusliku järelevalve erandit TEnOS-is.

Punktiga 2 täiendatakse TEnOS § 15 lõigetega 3 ja 4, millega sätestatakse pädeva asutuse kiirgus- ja tuumaohutuse valdkonna eest vastutava peadirektori asetäitja ülesanded ning kohustus määrata tema volitused kindlaks pädeva asutuse põhimääruses. Muudatuse eesmärk on tugevdada pädeva asutuse organisatsioonilist ja tegevuslikku sõltumatust ning tagada, et kiirgus- ja tuumaohutuse valdkonna eest vastutaval peadirektori asetäitjal oleksid oma vastutusvaldkonna juhtimiseks ja seadusest tulenevate ülesannete täitmiseks vajalikud volitused. Muudatus lähtub tuumaohutuse direktiivi artikli 5 lõikes 2 sätestatud pädeva reguleeriva asutuse sõltumatuse nõuetest. Eelkõige on asjakohased artikli 5 lõike 2 punktid b-e, mille kohaselt peab pädev reguleeriv asutus olema regulatiivsete otsuste tegemisel kaitstud põhjendamatu mõjutamise eest ning tal peavad olema oma ülesannete täitmiseks vajalikud rahalised vahendid, personal ja täidesaatva võimu volitused.

Paragrahvi 15 lõikega 3 sätestatakse, et kiirgus- ja tuumaohutuse valdkonna eest vastutava peadirektori asetäitja ülesanne on valdkonna strateegiliste eesmärkide täitmine ning eelarve planeerimine ja tõhus kasutamine. Sellega määratakse seaduse tasandil kindlaks peadirektori asetäitja pädevus oma valdkonna strateegilise juhtimise ja rahaliste vahendite planeerimise ning kasutamise eest.

Kiirgus- ja tuumaohutuse valdkonna strateegiliste eesmärkide all mõeldakse eelkõige pädeva asutuse võimekuse väljaarendamist ja järjepidevat tagamist, et kindlustada inimeste ja keskkonna kaitse ioniseeriva kiirguse kahjuliku mõju eest ning tuumakäitiste ohutus kogu

nende elukaare vältel. Strateegilised eesmärgid tulenevad pädevale asutusele õigusaktidega pandud ülesannetest, valdkonna arengudokumentidest (eelkõige kiirgusohutuse riiklik arengukava 2018–2027, energiamajanduse arengukava aastani 2035 ning Eesti tuumaenergia programmi ettevalmistamise dokumendid) ja asutuse tegevuse pikaajalistest vajadustest. Strateegilised eesmärgid hõlmavad eelkõige kiirgus- ja tuumaohutuse loamenetluste, ohutushindamise ja riikliku järelevalve võimekuse arendamist, riskipõhise järelevalve korraldamist, vajaliku erialase pädevuse ja piisava kvalifitseeritud personali olemasolu ning järjepideva väljaõppe tagamist, tehniliste vahendite ja eksperditeadmiste kättesaadavust, rahvusvaheliste kohustuste täitmiseks vajaliku valmisoleku tagamist ning pädeva asutuse sõltumatu ja järjepideva tegevuse kindlustamist. Nende eesmärkide saavutamine eeldab personali- ja rahastamisvajaduste pikaajalist kavandamist, sealhulgas vajalike spetsialistide värbamist ning eelarvevahendite planeerimist ja tõhusat kasutamist. Peadirektori asetäitja vastutab nimetatud eesmärkide saavutamise eest oma vastutusvaldkonnas, lähtudes pädevale asutusele õigusaktidega pandud ülesannetest.

Eelarve planeerimine hõlmab muu hulgas valdkonna ülesannete täitmiseks vajalike rahaliste vahendite vajaduse hindamist ja kavandamist ning vastavate ettepanekute tegemist asutuse eelarve koostamisel. Eelarve tõhus kasutamine tähendab valdkonnale eraldatud vahendite eesmärgipärast ja säästlikku kasutamist kooskõlas õigusaktide ning kinnitatud eelarvega.

Peadirektori asetäitja eelarve planeerimise ülesande ja volituste sätestamisel tuleb arvestada ka TEnOS § 13 lõikega 3, mille kohaselt kaetakse pädeva asutuse kiirgus- ja tuumaohutusosalase tegevuse kulud sihtotstarbeliselt riigieelarvest ning nähakse ette Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi eelarves eraldi real. Nimetatud säte tagab kiirgus- ja tuumaohutuse valdkonna rahastamise eristatavuse ning loob õigusliku aluse sellele valdkonnale eraldatud vahendite sihtotstarbeliseks kasutamiseks. See on oluline olukorras, kus TTJA täidab lisaks kiirgus- ja tuumaohutuse ülesannetele ka mitme teise valdkonna regulatiivseid ülesandeid, mille täitmiseks tuleb samuti tagada vajalikud rahalised vahendid.

Asutuse eri valdkondade rahastamisvajadused võivad eelarve planeerimisel konkureerida, sealhulgas olukorras, kus mitme valdkonna suhtes kehtivad EL-i õigusest tulenevad sõltumatuse ja piisava rahastamise nõuded. Seetõttu ei ole tuumaohutuse valdkonna rahastamise sõltumatuse tagamiseks piisav üksnes vahendite eraldi kajastamine eelarves, vaid oluline on ka nende vajaduspõhine kavandamine ning valdkonna eest vastutava juhi sisuline osalemine eelarveettepanekute koostamisel. TEnOS § 15 lõikega 3 sätestatav peadirektori asetäitja eelarve planeerimise ülesanne ning lõikega 4 ette nähtud kohustus määrata tema vastavad volitused kindlaks põhimääruses täiendavad seega § 13 lõikes 3 sätestatud eelarve sõltumatuse tagatist.

Nende sätete koostoime aitab ennetada ka tuumaohutuse direktiivi artikli 5 lõike 2 punktis e nimetatud huvide konflikte, mis võivad tekkida pädeva asutuse eri tegevusvaldkondade rahastamisvajaduste vahel. Tegemist ei ole üksnes ametiisikute erahuvidest tulenevate huvide konfliktidega, vaid ka võimalike organisatsiooniliste huvide konfliktidega, mille korral ühe valdkonna rahastamisvajaduste eelistamine võib kahjustada teise valdkonna regulatiivsete ülesannete nõuetekohast täitmist. Kiirgus- ja tuumaohutuse valdkonna rahastamise sihtotstarbelisus ning peadirektori asetäitja selgelt määratletud eelarve planeerimise ülesanded ja volitused aitavad vähendada selliste konfliktide tekkimise võimalust ning toetavad tuumaohutuse direktiivi artikli 5 lõike 2 punktides c ja e ning kiirgusohutuse direktiivi artikli 76 lõike 1 punktides a ja b sätestatud nõuete täitmist.

Paragrahvi 15 lõikega 4 sätestatakse kohustus sätestada pädeva asutuse põhimääruses kiirgus- ja tuumaohutuse valdkonna eest vastutava peadirektori asetäitja täidesaatva võimu teostamise,

eelarve planeerimise ja personali värbamise volitused oma vastutusvaldkonnas. Lõiked 3 ja 4 täiendavad teineteist: lõige 3 määrab kindlaks peadirektori asetäitja ülesanded, lõige 4 aga näeb ette nende ülesannete täitmiseks vajalike volituste täpsustamise põhimääruses. Ülesannete sätestamine seaduses (lõige 3) ei määra iseenesest kindlaks kõiki nende täitmiseks vajalikke organisatsioonilisi ja otsustuspädevusi.

Kehtivas TTJA põhimääruses ei ole peadirektori asetäitja eelarve planeerimise volitusi eraldi sätestatud. Vastavad ülesanded ja vastutus on määratud peadirektori asetäitjate ametijuhendites, mille kohaselt osaleb peadirektori asetäitja ametiüleses strateegilises ja eelarvelises planeerimises, vastutab oma valdkonna eelarve koostamise ja sihipärase kasutamise eest ning valdkonna strateegiliste eesmärkide saavutamiseks vajalike ressursside planeerimise ja tõhusa kasutamise eest. Samuti on ametijuhendis eraldi sätestatud vastutus valdkonna eelarve koostamise ja järgimise eest. Muudatusega nähakse ette peadirektori asetäitja peamiste volituste sätestamine põhimääruses, et need ei sõltuks üksnes ametijuhendiga kehtestatud töökorraldusest. Seejuures ei ole eesmärk ametijuhendi sätete sõnasõnaline ülevõtmine põhimäärusesse, vaid peadirektori asetäitja põhiliste volituste määratlemine asutuse juhtimiskorraldust reguleerivas õigusaktis. Täidesaatva võimu volitused tulenevad TTJA-le kui pädevale asutusele seadusest ja personali värbamise pädevus on reeglina asutuse valdkonnajuhi üks olulisi kohustusi. Kolm pädevusvaldkonda – täidesaatva võimu teostamine, eelarve planeerimine ja personali värbamine on sätestatud tuumaohutuse direktiivi artikli 5 lõikes 2 ja kiirgusohutuse direktiivi artikli 76 lõikes 1 kui pädeva asutuse sõltumatuse kriteeriumid ning seega on oluline nende reguleerimine pädeva asutuse põhimääruses.

Eelarve planeerimise volituste sätestamine põhimääruses võimaldab määrata kindlaks peadirektori asetäitja rolli oma vastutusvaldkonna eelarvevajaduste kujundamisel ja eelarveettepanekute koostamisel ning tema osalemise asutuseüleses eelarve planeerimises. Sellega tagatakse, et peadirektori asetäitjal oleksid talle seadusega pandud eelarve planeerimise ülesande täitmiseks vajalikud volitused ning võimalus osaleda oma valdkonna rahastamisvajadusi puudutavate otsuste ettevalmistamises.

Täidesaatva võimu teostamise volituste sätestamise eesmärk on määrata kindlaks kiirgus- ja tuumaohutuse valdkonna eest vastutava peadirektori asetäitja pädevus oma vastutusvaldkonna regulatiivsete ülesannete täitmise juhtimisel ja korraldamisel. Need volitused hõlmavad kiirgusseadusest ning tuumaenergia ja -ohutuse seadusest tulenevate haldusmenetluste, sealhulgas loamenetluste läbiviimise, haldusotsuste tegemise ja riikliku järelevalve ning väärtemenetluse korraldamist. Põhimääruses määratakse eelnimetatud pädevus asutusesiselt kindlaks õigusaktidega lubatud ulatuses, arvestades seadusega pädevale asutusele antud volitusi.

Täidesaatva võimu teostamise volituste selge määratlemine on oluline ka pädeva asutuse sõltumatuse tagamiseks. Kiirgus- ja tuumaohutuse valdkonna eest vastutaval peadirektori asetäitjal peab olema võimalik korraldada oma vastutusvaldkonna regulatiivsete ülesannete täitmist ning tagada, et haldusotsuste ettevalmistamine ja tegemine lähtuks õigusaktidest ning kiirgus- ja tuumaohutuse nõuetest. Volituste sätestamine põhimääruses aitab määratleda peadirektori ja peadirektori asetäitja vahelist pädevusjaotust ning vähendada sõltuvust üksnes ametijuhendiga või asutusesiseste üksikotsustega kujundatavast töökorraldusest. Muudatusega ei anta peadirektori asetäitjale uusi seadusest sõltumatuid avaliku võimu volitusi, vaid nähakse ette seadusega antud ülesannete täitmiseks vajaliku asutusesisese pädevuse täpsustamine. Täidesaatva võimu volitused on hetkel sätestatud peadirektori asetäitja ametijuhendi punktis 6² ja need on kavas tuua põhimääruse tasemele.

² [Ametijuhend](#) on leitav TTJA kodulehel.

Personali värbamise volituste sätestamise eesmärk on tagada peadirektori asetäitja sisuline osalemine oma vastutusvaldkonna ülesannete täitmiseks vajaliku personali värbamisel. Kiirgus- ja tuumaohutuse täidesaatva võimu teostamise jm regulatiivsete ülesannete täitmine eeldab erialaste teadmiste ja kogemustega personali olemasolu. Seetõttu peab valdkonna juhtimise eest vastutaval peadirektori asetäitjal olema võimalik hinnata personalivajadust, määratleda ametikohtade täitmiseks vajalikud erialased pädevusnõuded ning osaleda töötajate ja ametnike valikul. Põhimääruses saab täpsustada peadirektori asetäitja õigust alatatada oma vastutusvaldkonna ametikohtade täitmiseks värbamiskonkurssi, teha ettepanekuid ametikohtade koosseisu ja kvalifikatsiooninõuete kohta ning osaleda kandidaatide erialase sobivuse hindamisel ja valikuotsuste ettevalmistamisel.

Personali värbamise volituste määratlemisel tuleb arvestada avaliku teenistuse seadusest ja muudest õigusaktidest tulenevat ametisse nimetamise ning tööle võtmise reeglistikku. Muudatuse eesmärk ei ole anda peadirektori asetäitjale iseseisvat ametisse nimetamise õigust ega muuta peadirektori seadusest tulenevat pädevust. Eesmärk on tagada, et kiirgus- ja tuumaohutuse valdkonna personali värbamise otsuste ettevalmistamisel oleks peadirektori asetäitjal selgelt määratletud sisuline roll, mis võimaldab tal mõjutada oma vastutusvaldkonna ülesannete täitmiseks vajaliku erialase pädevuse kujundamist ja hoidmist.

Tuumaohutuse direktiivi artikli 5 lõikes 2 ja kiirgusohutuse direktiivi artikli 76 lõikes 1 sätestatud pädeva reguleeriva asutuse sõltumatuse nõuete täiendaval ülevõtmisel tuleb arvestada lisaks ka Euroopa Kohtu praktikast tulenevate direktiivide ülevõtmise üldnõuetega. Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt ei eelda direktiivi ülevõtmine tingimata selle sätete sõnasõnalist kordamist seaduses, kuid direktiivist tulenevate kohustuste täitmine peab olema tagatud piisavalt selges, täpses, õiguslikult siduvas ja avalikus riigisisises raamistikus, mis tagab õiguskindluse. Üksnes halduspraktika või asutusesiseste töökorralduslike dokumentidega ei ole võimalik tagada direktiivi nõuete nõuetekohast ülevõtmist, kuna need ei ole kolmandatele isikutele piisavalt läbipaistva menetlusega ning neid on võimalik muuta ilma vastavate seaduslike ja menetluslike tagatisteta (vt nt Euroopa Kohtu otsused kohtuasjades C-131/88, C-361/88, C-394/00, C-315/98 ja C-254/00).

TTJA peadirektori asetäitja ametijuhendis on juba praegu sätestatud mitmed ülesanded ja volitused, mis on seotud tuumaohutuse direktiivi artikli 5 lõikes 2 ja kiirgusohutuse direktiivi artikli 76 lõikes 1 nimetatud sõltumatuse tagatistega, sealhulgas eelarve planeerimise, personali juhtimise ja täidesaatva võimu teostamisega. Ametijuhend on aga asutusesisene haldusakt, mida ei saa pidada vahetult õigussubjektidele nähtavaks ega piisavalt püsivaks õiguslikuks aluseks direktiivis sätestatud sõltumatustagatiste ülevõtmiseks. Seetõttu on vajalik määrata vastavad ülesanded ja volitused kindlaks õigustloovates aktides, milleks on seadus ja asutuse põhimäärus.

Vabariigi Valitsuse seaduse (VVS) § 42 lõikes 2 sätestatud üldine volitusnorm võimaldab kehtestada valitsusasutuse põhimääruse, kuid see ei näe ette kohustust reguleerida selles tuumaohutuse direktiivi artikli 5 lõikes 2 nimetatud sõltumatustagatisi. Seetõttu ei taga nimetatud üldine norm iseenesest, et pädeva asutuse põhimääruses määratakse kindlaks kiirgus- ja tuumaohutuse valdkonna eest vastutava peadirektori asetäitja täidesaatva võimu teostamise, eelarve planeerimise ja personali värbamise volitused. Samuti ei võimalda üldine volitusnorm Euroopa Komisjonil ega teistel osapooltel üheselt tuvastada, milliste konkreetsete riigisiseste õigusnormidega on direktiivi vastavad nõuded üle võetud.

Eelnõuga täiendatava TEnOS § 15 lõikega 3 määratakse seaduse tasandil (seaduse reservatsiooni põhimõttest lähtudes) kindlaks peadirektori asetäitja ülesanded valdkonna

strateegiliste eesmärkide täitmisel ning eelarve planeerimisel ja tõhusal kasutamisel. Nimetatud säte toetab direktiivi artikli 5 lõikes 2 sätestatud sõltumatuse nõuete ülevõtmist. Paragrahvi 15 lõige 4 näeb omakorda ette kohustuse sätestada põhimääruses peadirektori asetäitja täidesaatva võimu teostamise, eelarve planeerimise ja personali värbamise volitused. Sellega määratakse seaduse tasandil kindlaks põhimääruses reguleerimist vajavad valdkonnad.

Selline kaheastmeline regulatsioon (seaduses sätestatud volitus ja sellele lisaks määruse tasandi täpsustus) aitab tagada tuumaohutuse direktiivi artikli 5 lõike 2 ja kiirgusohutuse direktiivi artikli 76 lõike 1 nõuete selgema, täpsema ja õiguslikult kindlama ülevõtmise Eesti õigusesse. Kuigi peadirektori asetäitja konkreetsete volituste detailne sisu ja ulatus määratakse kindlaks TTJA põhimääruses, tuleneb nende reguleerimise imperatiivne kohustus seadusest. Sellega maandatakse riski, et Euroopa Komisjon algataks liikmesriigi suhtes rikkumismenetluse põhjusel, et sõltumatuse tagatised on reguleeritud üksnes asutusesiseste aktidega või on jäetud üldise volitusnormi alusel määruse andja kaalutlusõigusesse. Ühtlasi eeldab direktiivi nõuete täielik täitmine, et ka kehtestatava põhimääruse sätted vastavad sisuliselt ja piisavas ulatuses direktiivis sätestatud sõltumatuse kriteeriumidele.

TEnOS § 15 kavandavad lõiked 3 ja 4 ei mõjuta riigieelarve seaduses ega Vabariigi Valitsuse 19. detsembri 2019. a määruses nr 112 „Riigi eelarvestrateegia, riigieelarve eelnõu ja tõhustamiskava koostamise ning riigieelarve vahendite ülekandmise tingimused ja kord ning riigieelarve seadusest tulenevate aruannete esitamise kord“ sätestatud riigieelarve menetlemise korda. Nimetatud määruse § 5 lõike 1 kohaselt esitab ministeeriumi valitsemisala eelarvestrateegia projekti Rahandusministeeriumile ministeerium ning § 8 lõike 1 kohaselt peavad selle üle läbirääkimisi ministrid. Eelnõuga ei muudeta ministeeriumi, ministri, Rahandusministeeriumi ega Vabariigi Valitsuse pädevust eelarvestrateegia ja riigieelarve eelnõu koostamisel või menetlemisel. Peadirektori asetäitja eelarve planeerimise ülesanne ja volitused puudutavad üksnes pädeva asutuse sisemist töö- ja juhtimiskorraldust ning oma vastutusvaldkonna eelarvevajaduste kujundamist ja nende esitamist asutuse eelarve koostamise käigus. Samuti ei anna muudatus peadirektori asetäitjale iseseisvat pädevust riigieelarve menetluses ega õigust otsustada riigieelarvest eraldatavate vahendite mahu üle.

TEnOS § 15 täiendamisega ei muudeta pädeva asutuse peadirektori üldist TTJA põhimäärusega sätestatud juhtimispädevust ega asutuse kuulumist Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalasse. Peadirektori asetäitja volitused määratakse kindlaks tema vastutusvaldkonna piires, arvestades asutuse juhtimiskorraldust ja teistest õigusaktidest tulenevat pädevuse jaotust. Eesmärk on tagada, et kiirgus- ja tuumaohutuse valdkonna juhtimise eest vastutaval peadirektori asetäitjal oleksid selgelt määratletud volitused tuumaohutuse direktiivi artikli 5 lõikes 2 ja kiirgusohutuse direktiivi art 76 lõikes 1 sätestatud vastutusvaldkondades, mis võimaldavad tal oma ülesandeid tegelikult täita ning toetavad pädeva asutuse sõltumatut ja tõhusat toimimist. Täiendused ei mõjuta TTJA peadirektori õigust reguleerida asutuse sisemist töökorraldust vastavalt asutuse põhimääruse § 6 punktile 1.

Punktiga 3 täiendatakse TEnOS-t rakendussätetega nii, et olemasolev § 127 tekst muutub lõikeks 3 ja muutub ka paragrahvi pealkiri.

Lõige 1 sätestab tuumaenergia ja -ohutuse seaduse rakendusaktide kehtestamise üldise ajalise põhimõtte. Seaduse alusel kehtestatakse rakendusaktid, välja arvatud lõikes 1 nimetatud erandid, kehtestatakse vastavalt sellele, millal jõutakse tuumakäitise elukaare asjaomase etapini või alustatakse sellega seotud tuumajulgeoleku meetmeid rakendavat tegevust. Rakendusakt peab olema kehtestatud hiljemalt enne selle elukaare etapi või sellega seotud tegevuse algust, mille suhtes rakendusaktis sätestatud nõudeid kohaldatakse.

Selline regulatsioon võimaldab kehtestada tuumakäitise rajamiseks ja käitamiseks vajalikud üksikasjalikud nõuded etapiviisiliselt ning ajal, mil nende kujundamiseks vajalik tehniline ja praktiline teave on piisavalt täpselt teada. Tuumakäitise kavandamine, ehitamine, katsetamine, käitamine ja dekomissioneerimine on pikaajaline protsess ning kõiki seaduses sätestatud volitusnormide alusel antavaid rakendusakte ei ole vaja kohaldada seaduse jõustumisest alates. Osa rakendusakte muutub vajalikuks alles aastate või isegi aastakümnete pärast, kui tuumakäitise arendamine on jõudnud vastava elukaare etappi.

Rakendusaktide kehtestamise sidumine tuumakäitise elukaare etappide eeldatava ajakavaga võimaldab nende koostamisel arvestada Eestis kasutusele võetava tuumareaktori kavandi/disaini tegelikku tehnilist lahendust, selleks ajaks väljakujunenud rahvusvahelisi ohutusstandardeid ja regulatiivset praktikat ning ehitamisel, katsetamisel ja käitamisel saadud kogemusi. Seetõttu ei oleks otstarbekas kehtestada näiteks katsetamise, käitamise või dekomissioneerimise üksikasjalikke nõudeid oluliselt varem, kui vastava etapi saabumine on ette näha. Liiga varakult kehtestatud üksikasjalikud tehnilised nõuded võivad vajada enne nende tegeliku kohaldamise algust olulist muutmist, kuna tuumareaktori kavandi/disaini tehniline lahendus, rahvusvahelised nõuded ja kasutuskogemus on selleks ajaks edasi arenenud.

Samas tagab lõikes 1 sätestatud viimane tähtaeg, et vajalik õiguslik regulatsioon on olemas enne asjaomase elukaare etapi või sellega seotud tegevuse algust. Seega ei tähenda rakendusaktide etapiviisiline kehtestamine regulatsiooni edasilükkamist ajani, mil vastav tegevus on juba alanud, vaid võimaldab nõuded kehtestada nende tegelikku kohaldamisvajadust arvestaval ajal. Lõikes 1 nimetatud üldisest põhimõttest jäetakse välja § 15 lõike 2, § 18 lõike 4, § 19 lõike 3, § 80 lõike 6 ja § 81 lõike 6 alusel kehtestatavad rakendusaktid.

TEnOS § 15 lõike 2 alusel muudetakse Vabariigi Valitsuse 26.06.2013 määrust nr 100 „Avaliku teenistuse tippjuhtidele esitatavad nõuded, nende värbamise ja valiku ning arendamise ja hindamise kord“ ja lisatakse selle kohaldamisalasse ka TTJA kiirgus- ja tuumaohutuse valdkonna eest vastutav peadirektori asetäitja. See muudatus on vajalik pädeva asutuse eelnimetatud valdkonnas peadirektori asetäitja värbamiseks juba seaduse jõustumise järgselt ning see on kavandatud kehtestada 2027. aasta 1. jaanuariks. Seetõttu ei ole selle määrase kehtestamist vaja siduda tuumakäitise elukaare etappidega ega näha käesolevas paragrahvis ette eraldi tähtaega.

Lõige 2 näeb § 18 lõike 4, § 19 lõike 3, § 80 lõike 6 ja § 81 lõike 6 alusel antavate rakendusaktide kehtestamiseks ette üldisest korrast erineva tähtaja – hiljemalt 2028. aasta 1. jaanuari.

TEnOS § 18 lõike 4 ja § 19 lõike 3 alusel kehtestatakse tuumakäitise asukoha valiku hindamise ja kavandatava asukoha hindamise täpsemad nõuded ning andmekoosseis. Nende volitusnormide alusel sätestatavad nõuded on kavas koondada ühte määrusesse. Määruse varasem kehtestamine on vajalik seetõttu, et tuumakäitise kavandamise planeerimismenetlus on juba alanud ning eeldatavasti jõutakse 2028. aastal etappi, kus tuleb hinnata tuumakäitise asukoha valikut ja kavandatavat asukohta. Selleks ajaks peavad hindamise täpsemad nõuded ja vajalik andmekoosseis olema õigusaktiga kindlaks määratud. Seetõttu ei ole nende rakendusaktide puhul põhjendatud lähtuda üksnes lõikes 1 sätestatud üldisest elukaare etappidega seotud tähtajast.

Samuti tuleb hiljemalt 2028. aasta 1. jaanuariks kehtestada § 80 lõike 6 ja § 81 lõike 6 alusel antavad tuumamaterjali arvestust ja vastavat registrit käsitlevad rakendusaktid. Tuumamaterjali arvestus ei ole seotud üksnes tulevikus kavandatava tuumakäitise, vaid tuumamaterjali arvestuse pidamine toimub Eestis juba praegu. Kehtiva õiguse kohaselt reguleerib tuumamaterjali arvestuse pidamiseks vajalikke andmeid muu hulgas keskkonnaministri

24. novembri 2016. aasta määrus nr 60 „Kiirgustegevusloa taotlusele esitatavad täpsustatud nõuded, taotluse ja kiirgustegevusloa andmete loetelud ning tuumamaterjali arvestuse pidamiseks kasutatavate kiirgusallikaid iseloomustavate andmete loetelud“.

TEnOS-iga on kavas tuumamaterjali arvestuse regulatsiooni edasi arendada, luues selleks eraldi registri ning sätestades täpsemad nõuded tuumamaterjali käitlevale isikule ja tuumamaterjali arvestuse pidamisele. Kuna tegemist on juba praegu toimuva tegevuse õigusliku regulatsiooni täpsustamise ja edasiarendamisega, ei ole nende rakendusaktide kehtestamist põhjendatud edasi lükata ajani, mil Eestis kavandatakse tuumakäitis jõuab vastavasse elukaare etappi. Seetõttu nähakse ka nende rakendusaktide kehtestamiseks ette tähtaeg 2028. aasta 1. jaanuar.

Lõikega 3 kehtestatakse ajapiirang ministri kinnitatud radioaktiivsete jäätmete käitlemise riiklik tegevuskavalt üleminekuks Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatud riikliku radioaktiivsete jäätmete ja tuumajäätmete kavale. Üleminek ministri kinnitatud tegevuskavalt Vabariigi Valitsuse tasandil kinnitatavale riiklikule kavale tagab õigusliku selguse ja järjepidevuse, vältides vaakumit tuumaprogrammi käivitamisel ning andes jäätmekäitluspoliitikale suurema strateegilise kaalu ning poliitilise stabiilsuse.

Senine ministri kinnitatud tegevuskava keskendub valdavalt olemasolevatele radioaktiivsetele jäätmetele. Eelnõu kohaselt peab uus kava sisaldama spetsiifilist tuumajäätmete käitlemise poliitikat, eesmäärke, mahtusid ja kulude hinnanguid, mis on vajalikud tuumaprogrammi käivitamiseks. 2032. aastaga seotud ajapiirang motiveerib asutusi viima strateegilised dokumendid kiiresti vastavusse tuumküitusetsükli tegelike vajadustega. Esmased andmed tehnoloogiaga kaasnevate jäätmete kohta esitatakse koos esialgse dekomissioneerimiskavaga ehitusloa taotlemisel, mis toimub planeeritud tegevuste kohaselt hiljemalt 2030. aastal. Kuigi esimesed jäätmed tekivad juba katsetuste käigus, tekib neid olulisel määral jaama käitamisel kõige varasemalt 2035. aasta lõpust alates. Seetõttu peab riiklik visioon jäätmete pikaajalise ohutuse tagamiseks valmima ehitusloa andmise ajaks ehk 2032. aastaks.³

Paragrahviga 5 sätestatakse seaduse jõustumisaeg. Seadus on kavandatud jõustumata 2027. aasta 1. jaanuaril, st tuumaenergia- ja ohutuse seaduse jõustumisega samal ajal.

Eelnõu põhiseaduslikkuse analüüs

Eelnõuga tehtavad muudatused puudutavad valdavalt riigi täidesaatva võimu sisemist pädevus- ja halduskorraldust ning kiirgus- ja tuumaohutuse valdkonna pädeva asutuse institutsionaalse ja otsustusliku sõltumatuse tagatist. Muudatustega ei kehtestata isikutele uusi kohustusi ega piirata nende põhiõigusi.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõus ei kasutata uusi termineid.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Kõnesolev eelnõu täiendab Euroopa Liidu õigusest tulenevate nõuete ülevõtmist ja rakendamist TEnOS-i kaudu institutsionaalse korralduse tasandil. Kuna VVS-i ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmine aitab rakendada ning TEnOS-i täiendamine aitab tugevdada pädeva asutuse sõltumatuse nõudeid, on kõnesolev eelnõu seotud järgmiste õigusaktidega:

³ Kalkkirjas väljavõtte TEnOS eelnõu (856 SE) seletuskirjast, kuna säte taasesitatakse muutmata kujul.

1. nõukogu direktiivid 2009/71/Euratom, millega luuakse tuumaseadmete tuumaohutust käsitlev ühenduse raamistik (ELT L 172, 02.07.2009, lk 18–22), ning 2014/87/Euratom, millega muudetakse direktiivi 2009/71/Euratom (ELT L 219, 25.07.2014, lk 42–52);
2. nõukogu direktiiv 2011/70/Euratom, millega luuakse ühenduse raamistik kasutatud tuumkütuse ja radioaktiivsete jäätmete vastutustundlikuks ja ohutuks käitlemiseks (ELT L 199, 02.08.2011, lk 48–56));
3. nõukogu direktiiv 2013/59/Euratom, millega kehtestatakse põhilised ohutusnormid kaitseks ioniseeriva kiirgusega kiiritamisest tulenevate ohtude eest ning tunnistatakse kehtetuks direktiivid 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 97/43/Euratom ning 2003/122/Euratom (ELT L 13, 17.01.2014, lk 1–73).

Seletuskirja lisas 2 „Euratomy direktiivide vastavustabel“ on ülevaade Euratomy direktiividega kehtestatud kohustuste rakendamisest Eesti õigusaktides. Täpsemad selgitused eelnõu seoste kohta eelnimetatud direktiividega on antu eelnõu sisu ja võrdleva analüüsi peatükis.

6. Seaduse mõjud

Kõnesoleva eelnõuga kavandatud muudatused on oma olemuselt peamiselt institutsionaalsed, korralduslikud ja tehnilised ning nende peamine eesmärk on viia VVS ja teised kehtivad seadused kooskõlla tuumaenergia ja -ohutuse seadusega, tugevdada kiirgus- ja tuumaohutuse valdkonna pädeva asutuse sõltumatuse tagatist ning täpsustada tuumaenergia ja -ohutuse seaduse rakendamist. Muudatustega soovitakse tagada pädeva asutuse tegelik sõltumatus Euroopa Liidu õigusest tulenevate nõuetele vastavalt. Eelnõukohane seadus ei määra uut pädevat asutust, vaid täpsustab kehtivat täitevvõimu korraldust, pädevuste jaotust ning pädeva asutuse sõltumatuse tagatist.

Eelnõu sihtrühmaks on MKM, TTJA ja KeA, puudutades nende valitsusasutuste juhtimis- ja töökorraldust

Eelnõu koostades on analüüsitud muudatuste mõju eelnimetatud valitsusasutuste korraldusele, infotehnoloogiale, riigi julgeolekule ning sotsiaalvaldkonnale. Eelnõu ei avalda otsest mõju majandusele, keskkonnale, välissuhtele, regionaalsele arengule, samuti pole eelnõul sotsiaalset mõju. Eelnõu ei too kaasa halduskoormuse muutust ettevõtjatele, inimestele ega vabaühendustele; mõju piirdub eeskätt avaliku sektori asutuste juhtimis- ja töökorralduse täpsustumisega ning pädeva asutuse sõltumatuse tagatiste tugevdamisega.

Kõnesoleva eelnõuga kavandatud seaduse muudatused on peamiselt institutsionaalset ja korralduslikku laadi ega too seetõttu iseseisvalt kaasa täiendavaid kulusid, tulusid, uusi tegevusi ega otsest mõju teistes mõjuvaldkondades. Kohaliku omavalitsuse üksuste korraldusele, kuludele ja tuludele need mõju ei avalda. Kõnesoleva eelnõuga seoses eraldi tulusid ei prognoosita. Seetõttu on tulenevalt hea õigusloome ja normitehnika § 40 lõikest 3 antud selgitused kõnesoleva eelnõu ja vastuvõetud TEnOS rakendamise kohta käesolevas mõjude analüüsi osas. Tuumenergia kasutuselevõttuga seotud sisulised nõuded ja meetmed on reguleeritud TEnOS-is ning kõnesoleva eelnõuga täpsustatakse eelkõige pädeva asutuse sõltumatuse tagatist, ülesannete täitmise korraldust ja TEnOS-i rakendamist.

Arvestades, et eelnõu peamine eesmärk on viia muudetavad seadused kooskõlla TEnOS-iga loodud õigusraamistikuga, tugevdada pädeva asutuse sõltumatuse tagatist ning täpsustada TEnOS-i rakendamist, on eelnõu mõju tervikuna vähene. Olulisi ebasoovitavaid mõjusid ei ole ette näha.

Mõju riigiasutuste korraldusele ning avaliku sektori kuludele ja tuludele

Eelnõukohase seadusega kaasneb vähene mõju Vabariigi Valitsuse, MKM-i, TTJA ja KeA töö- ja juhtimiskorraldusele. Muudatustega täpsustatakse MKM-i valitsemisala, täiendatakse kiirgus- ja tuumaohutuse valdkonna pädeva asutuse sõltumatuse tagatise ning viiakse muudetavad seadused kooskõlla TEnOS-iga loodud õigusraamistikuga. Samuti täpsustatakse TEnOS-i rakendamist.

Pärast TEnOS-i ja kõnesoleva VVS-i muutmise seaduse vastuvõtmist tuleb seadustega kooskõlla viia TTJA, KeA ning MKM-i põhimäärused. TTJA põhimääruses tuleb muu hulgas sätestada kiirgus- ja tuumaohutuse valdkonna eest vastutava peadirektori asetäitja volitused. Põhimääruste muutmisele kaasneb töökoormus on väike. Keskkonnaameti töötajate üleviimine TTJA-sse toimub avaliku teenistuse seaduse § 98 lg 1 p 1 ja lg 3 alusel.

Eelnõuga täiendatakse VVS § 63 lõikes 1 sätestatud MKM-i valitsemisala kirjeldust kiirgus- ja tuumavaldkonna tegevuste korraldamisega. TEnOS-i eelnõu kohaselt määratakse alates 1. jaanuarist 2027 kiirgus- ja tuumaohutuse eest vastutavaks asutuseks TTJA, kes kuulub MKM-i valitsemisalasse. Kavandatava muudatusega saavutatakse VVS-i kooskõla TEnOS-iga ning eraldatakse kiirgus- ja tuumaohutuse valdkonna pädev asutus kiirgus- ja tuumaohutuse poliitika, sh energiapoliitika kujundaja, Kliimaministeeriumi, valitsemisalast⁴.

MKM-i valitsemisala täienemisega lisanduvad ministeeriumile eelkõige tavapärased valitsemisala asutuse tegevuse korraldamisega seotud ülesanded, arvestades, et TTJA tegevusvaldkond laieneb kiirgus- ja tuumaohutuse valdkonnale. Lisaks kuulub MKM-i ülesannete hulka TTJA kiirgus- ja tuumaohutuse valdkonna töökorraldusega seotud rakendusaktide ettevalmistamine. Nende õigusaktide sisuline lähteinfo ja eelnõude koostamiseks vajalik eksperditeadmine tuleb valdavalt TTJA-lt, mistõttu jääb nende ettevalmistamise põhiline sisuline töökoormus pädevale asutusele. MKM-ile ei lisandu kiirgus- ja tuumaohutuse valdkonna poliitikakujundaja rolli. Kiirgus- ja tuumaohutuse poliitika kujundamine ja kavandamine jääb KliM-i ülesandeks.

VVS § 93 lõike 6 täiendamiseiga välistatakse ministri teenistuslik järelevalve TTJA-le KiS-ist ning TEnOS-ist tulenevate ülesannete täitmisel. Muudatus mõjutab eelkõige MKM-i ja TTJA vahelist halduskorralduslikku suhet ning tugevdab pädeva asutuse sõltumatuse tagatise. Muudatuse õiguslik ja institutsionaalne mõju on oluline, kuna ministril ei ole edaspidi võimalik teenistusliku järelevalve korras sekkuda nimetatud seadustest tulenevate ülesannete täitmisel, sealhulgas mõjutada regulatiivsete otsuste tegemist või hinnata nende otstarbekust. Selle muudatusega vähendatakse pädeva asutuse põhjendamatut mõjutamise riski oma ülesannete täitmisel.

Muudatuse otsene mõju riigiasutuste senisele töökorraldusele on väike, kuna sellega ei muudeta TTJA ülesandeid, organisatsioonilist kuuluvust ega asutusesisest pädevusjaotust. TTJA jääb Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalasse ning ministrile säilivad seadusega ette nähtud muud halduskorralduslikud pädevused. Muudatus ei mõjuta ka TTJA teiste tegevusvaldkondade üle teenistusliku järelevalve teostamist.

Selle muudatusega kõrvaldatakse võimalus sekkuda teenistusliku järelevalve korras pädeva asutuse regulatiivsesse tegevusse ja sellega tugevdatakse pädeva asutuse sõltumatuse õiguslikke tagatise. Muudatus vähendab rikkumismenetluse algatamise riski ning tagab tuumaohutuse ja kiirgusohutuse direktiivides sätestatud sõltumatuse nõuete täitmist.

⁴ KeA pädevuse TTJA-sse üleviimise ning kiirgus- ja tuumavaldkonna pädeva asutuse ülesehitamise kulude analüüs on esitatud vastuvõetud TEnOS seletuskirjas.

Muudatusega ei kaasne täiendavaid ülesandeid ega otseseid kulusid riigiasutustele. Samuti ei suurene ettevõtjate ega elanike halduskoormus. Kaudne positiivne mõju avaldub kiirgus- ja tuumaohutuse regulatiivsete otsuste sõltumatuse ning õiguskindluse tugevnemises.

TEnOS § 15 täiendamine lõigetega 3 ja 4 avaldab mõju TTJA sisemisele töö- ja juhtimiskorraldusele. Muudatusega määratakse seaduse tasandil kindlaks kiirgus- ja tuumaohutuse valdkonna eest vastutava peadirektori asetäitja ülesanded ning nähakse ette tema täidesaatva võimu teostamise, eelarve planeerimise ja personali värbamise volituste sätestamine ameti põhimääruses. Praegu on vastavad ülesanded ja volitused valdavalt sätestatud peadirektori asetäitja ametijuhendis. Muudatusega viiakse valdkonna juhtimiseks oluliste volituste regulatsioon põhimääruse tasandile, mis tagab nende suurema õigusliku selguse ja stabiilsuse ning vähendab sõltuvust asutusesisestest töökorralduslikest otsustest.

Muudatus tugevdab TTJA organisatsioonilist ja tegevuslikku sõltumatust kiirgus- ja tuumaohutuse valdkonnas. Peadirektori asetäitja ülesannete ja volituste selgem määratlemine võimaldab tal tulemuslikumalt korraldada regulatiivsete ülesannete täitmist, osaleda valdkonna eelarvevajaduste kujundamisel ning tagada vajaliku erialase pädevusega personali värbamise. Sellega paraneb valdkonna juhtimise järjepidevus ja pädevusjaotuse selgus ning vähenevad võimalikud organisatsioonilised takistused sõltumatute regulatiivsete otsuste tegemisel. Mõju on positiivne, kuna muudatus toetab tuumaohutuse direktiivis sätestatud pädeva reguleeriva asutuse sõltumatuse nõuete täitmist. Muudatus vähendab EL rikkumismenetluse algatamise riski tingimusel, et vastavad volitused pädeva asutuse põhimääruses sätestatakse.

Muudatus ei too kaasa TTJA struktuuri ümberkorraldamise kohustust ega muuda peadirektori üldist juhtimispädevust. Samuti ei muudeta riigieelarve menetlemise korda ega avaliku teenistuse seadusest tulenevat ametisse nimetamise pädevust. Muudatuse rakendamiseks tuleb täiendada TTJA põhimäärust ning vajaduse korral viia sellega kooskõlla ametijuhendid ja asutusesisesed töökorralduslikud dokumendid. Tegemist on ühekordse ja vähese ulatusega mõjuga.

Muudatus ei põhjusta otsest täiendavat riigieelarvelist kulu ega eelda uute ametikohtade loomist. Peadirektori asetäitjale seadusega pandavad ülesanded ja põhimääruses täpsustatavad volitused on seotud juba olemasolevate juhtimisülesannete ja pädevusega. Muudatus ei mõjuta otseselt ettevõtjate ega teiste isikute õigusi ja kohustusi, kuna sellega ei muudeta kiirgus- ja tuumaohutuse valdkonna loamenetluste, riikliku järelevalve ega muude regulatiivsete menetluste sisulisi nõudeid.

Muudatuse mõju on TTJA töökorraldusele positiivne ja ulatuselt piiratud. Mõju avaldub eelkõige valdkonna juhtimispädevuse selgemas määratlemises, regulatiivsete ülesannete täitmise korralduse järjepidevuses ning pädeva asutuse sõltumatuse tagatiste tugevnemises. Muudatusega kaasnev mõju on väike ning täiendavat riigieelarvelist kulu ei ole ette näha.

Kokkuvõttes on eelnõu mõju riigiasutuste igapäevasele töökorraldusele ja halduskoormusele väike, kuid selle õiguslik ja institutsionaalne mõju pädeva asutuse sõltumatuse tagamisel oluline. Mõju on valdavalt positiivne ning olulisi ebasoovitavaid kõrvalmõjusid ei ole ette näha.

Mõju riigi julgeolekule

Eelnõul on positiivne mõju riigi julgeolekule. Pädeva asutuse sõltumatuse tagatiste tugevdamise eesmärk on tagada, et regulatiivseid ülesandeid täidetakse ning otsuseid tehakse objektiivsetest ohutusalastest ja tehnilistest kaalutlustest lähtudes ning põhjendamatult välise või asutusesisese mõjutamiseta. Kiirgus- ja tuumaohutuse ning tuumajulgeoleku kõrgel tasemel tagamine on tihedalt seotud riigi julgeolekuga. Mõju on eelkõige ennetav, vähendades selliste riskide realiseerumise võimalust, mille esinemissagedus võib olla väike, kuid mille võimalik mõju riigi ohutusele ja julgeolekule võib olla oluline.

Infotehnoloogiline mõju

Eelnõukohasel seadusel puudub otsene iseseisev infotehnoloogiline mõju. Kaudne infotehnoloogiline mõju võib avalduda üksnes TEnOS-i rakendamisest tuleneva kiirgusvaldkonna ülesannete, andmete ja infosüsteemide ümberkorraldamisega ja tuumaohutuse teenuste disainimisega.

Keskkonnaameti kiirgusvaldkonna ülesannete ja teenistujate üleviimine TTJA-sse avaldab mõju mõlema ameti registrite, infosüsteemide ja dokumendihalduse korraldusele. Seda võib pidada eelnõukohase seaduse kaudseks mõjuks. 2026. aastal jooksul on TTJA-l plaanis kindlaks teha mõlemas asutuses kasutatavad süsteemid ja nende ühildamise või arendamise vajadused, lähtudes üleviidavatest teenustest ja tuumaenergiaprogrammi käivitamise kavast, samuti koostada selleks vajaminev eelarve.

Pädeva asutuse toimimine eeldab usaldusväärset ja turvalist teabehalduse raamistikku, mis toetab loamenetlusi, järelevalvet, kiirgusseiret, rahvusvahelist aruandlust ning hädaolukordadeks valmisolekut. Lisaks praeguste kiirgusvaldkonna registrite ja andmete üleviimisele TTJA-sse on vaja arendada süsteeme, et rahuldada ka tuumaenergiavaldkonnaga seotud ja lisanduvad infotehnoloogilised vajadused. Infotehnoloogiliste teenuste üleviimise ja disainimise kulud, sh esmaste kriitiliste tegevuste kulude prognoos koostatakse 2026. aasta jooksul.

Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse ja keskkonnaseire seaduse muudatused on tehnilist ja institutsionaalset laadi ning nende eesmärk on tagada kooskõla TEnOS-ist tuleneva ülesannete ja pädevuse jaotusega. Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse muudatusega nähakse TTJA-le ette keskkonnaotsuste infosüsteemi kaasvastutava töötleja roll kiirgus- ja tuumaohutuse valdkonnas. Muudatuse rakendamiseks tuleb täiendada keskkonnaotsuste infosüsteemi põhimäärust, milles täpsustatakse TTJA ülesanded ja vastutus andmekogu pidamisel. Põhimääruse muutmise ettevalmistamisel hinnatakse infosüsteemi võimalikke arendusvajadusi ja nendega kaasnevaid kulusid.

Keskkonnaseire seaduse muudatusega tagatakse TTJA õigeaegne teavitamine ioniseeriva kiirgusega seotud keskkonnaohust või olulisest keskkonnahäiringust.

Muudatused ei loo uusi menetlusi ega sisulisi kohustusi ettevõtjatele, inimestele või kohaliku omavalitsuse üksustele ning nendega ei kaasne halduskoormust, iseseisvat infotehnoloogilist mõju ega otseseid täiendavaid kulusid. Võimalikud infotehnoloogilised kohandused on seotud olemasolevate infosüsteemide ja andmehalduse korraldusega ning nende vajadust hinnatakse TEnOS-i rakendamisega seotud arenduste raames.

Kokkuvõttes on kõnesoleva eelnõukohase seaduse otsene mõju riigiasutuste töö- ja juhtimiskorraldusele vähene, kuid pädeva asutuse sõltumatuse tagatiste tugevdamisel on oluline õiguslik ja institutsionaalne mõju. Positiivne mõju võib avalduda ka riigi julgeolekule. Laiemad mõjud kaasnevad TEnOS-i rakendamisega.

7. Rakendusaktid

Vabariigi Valitsuse seaduse muutmisest tulenevalt tuleb vahetult muuta järgmisi rakendusakte:

- 1) Vabariigi Valitsuse 23. oktoobri 2002. a määrus nr 323 „Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi põhimäärus“;
- 2) majandus- ja taristuministri 7. detsembri 2018. a määrus nr 62 „Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti põhimäärus“;
- 3) keskkonnaministri 30. septembri 2020. a määrus nr 47 „Keskkonnaameti põhimäärus“.

Kõik eelnimetatud rakendusaktid on kavandatud jõustuma 1. jaanuaril 2027. Eelnõuga ei kavandata kehtestada uusi volitusnorme. Rakendusaktide muutmise vajadus tuleneb kehtivate põhimääruste koostõlla viimisest käesoleva seadusega. Eelnõu seletuskirja lisas 1 on esitatud rakendusaktide muutmise kavandid.

8. Seaduse jõustumine

Seadus jõustub 1. jaanuaril 2027, st samal ajal kui tuumaenergia- ja ohutuse seadus. Üheaegne jõustumine on vajalik, et tagada TEnOS-i alusel loodava kiirgus- ja tuumaohutuse valdkonna pädeva asutuse tegevuse õiguslik koostõlla alates tegevuse algusest.

9. Eelnõu koostõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitati eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu [26-0545](#) koostõlastamiseks ministeeriumidele.

Algatab Vabariigi Valitsus 19. oktoobril 2026. a

Vabariigi Valitsuse nimel

(allkirjastatud digitaalselt)

Heili Tõnisson

Valitsuse nõunik