



Kliimaministeerium

Teie: 09.12.2025 nr KLIM/25-1366/-1K

Meie: 26.01.2026 nr 1-7/326-4

Tuumaenergia ja -ohutuse seaduse eelnõu kooskõlastamine

Siseministeerium on koostöös oma valitsemisala asutustega (Kaitsepolitseiamet, Politsei- ja Piirivalveamet ja Päästeamet) läbi vaadanud tuumaenergia ja -ohutuse seaduse (TEOS) eelnõu ning selle seletuskirja.

Siseministeerium kooskõlastab eelnõu järgmiste märkustega arvestamisel:

1. Eelnõu seletuskirja kohaselt on Kaitsepolitseiameti (KAPO) ülesandeks hinnata ja ennetada tuumajulgeolekuga seotud ohte, sh pahatahtlikke tegevusi ja sabotaažiriski, ning tagada, et riskianalüüsid ja valmisolekuplaanid arvestaksid sisemisi ja väliseid julgeolekuohte. Selle ülesande tulemuslikuks täitmiseks on vajalik, et KAPO oleks kaasatud järelevalvesse, omaks ülevaadet tuumaohutusloa omaja kehtivast hädaolukorra (kriisi-) ja turvaplaanist, oleks teavitatud osalise käitamisloa ja käitamisloa eelnõudest ning hädaolukorra lahendamise plaani harjutamise ja kontrollimise õppustest, omaks juurdepääsu tuumamaterjali riiklikule registrile ning ülevaadet tuumamaterjali transpordist (vt eelnõu § 19 lg 4 p 5; § 29 lg 3 p 3; § 34 lg 4; § 35 lg 3; § 51 lg 2; § 73; § 79). Palume eelnõu ja seletuskirja vastavalt täiendada ning võtta eeltoodut arvesse ka rakendusaktide koostamisel.

2. Eelnõu seletuskirjas on märgitud, et kuna julgeolekukontrollide ja taustakontrollide läbiviimine tuumakäitise ehitamisel ja käitamisel osaleva personali suhtes toob KAPO-le kaasa märkimisväärse lisakoormuse juba tuumajaama ehitusetapis, on vajalik tagada mehhanism, mille kaudu on loa omajal võimalik lisakulud kompenseerida ilma, et kahjustuks riiklik julgeolekuhuvi. Nõustume, et eelnõuga kaasneb ametile oluline lisakoormus (sh juba tuumajaama planeerimise etapis), kuid eelnõu ega seletuskiri vastavat kulude kompenseerimise mehhanismi ei kajasta. Palume eelnõud ja seletuskirja vastavalt täiendada.

3. Tausta- ja julgeolekukontrollide kontekstis juhime tähelepanu sellele, et eelnõust ega seletuskirjast ei selgu, kas tuumajaamas töötavatele inimestele taotletakse julgeolekukontrolli teostamist ametikoha alusel või kehtestatakse riigisaladuse ja salastatud välisteabe kaitse korras (VV määrus nr 262) eraldi asjakohased salastamisalused tuumamaterjali, tuumakäitiseid jms kajastava teabe kaitsmiseks. Selgitame, et kehtiv riigisaladuse ja salastatud välisteabe seadus nõuab juurdepääsuloa andmiseks juurdepääsuvajaduse olemasolu, mis on otseselt seotud salastatud teabe (ala)liigiga, millist teavet on isikul vaja oma tööülesannete täitmiseks töödelda. Juhime tähelepanu, et lisaks tuumajaama ehitajatele ja töötajatele peab arvestama ka kiirgus- ja tuumaohutusalase tegevuse pädeva asutuse (TTJA) teenistujate tausta- ja julgeolekukontrolli

teostamise vajadusega. Eeltoodust lähtuvalt tuleb eelnõud tausta- ja julgeolekukontrolli nõuete osas täiendada.

4. Seletuskiri ei anna selgust, kas tuumajaama käitamisel töödeldakse riigisaladust või salastatud välisteavet. Juurdepääsuõiguse andmise salastatud välisteabele otsustab riigi julgeoleku volitatud esindaja. Tõenäoliselt kaasatakse tuumajaama ehitusse ja käitlemisse ka välisriikide spetsialiste. Tuleb hinnata välismaalaste usaldusväärsuse kontrollimise põhimõtteid, mh seda, kas ka neil on vajalik juurdepääsuõigus Eesti riigisaladusele. Samuti jääb ebaselgeks, millisel õiguslikul alusel hakkab toimuma eelnimetatud isikute suhtes taustakontrolli teostamine. Eelnõu vastavat pädevusnormi ei sisalda ning Eesti õiguses puudub üldine taustakontrolli seadus. Palume eeltoodust lähtuvalt eelnõud ja seletuskirja täiendada.

5. Eelnõu § 3 lg 4 sõnastus vajab täpsustamist seoses kasutatud tuumkütuse käsitlemisega. Palume kaaluda, kas alaliselt reaktori südamikust eemaldatud tuumkütust on asjakohane määratleda „kasutatava ressursina“ või pigem „taaskasutatava ressursina“, juhul kui seda kavandatakse ümber töödelda, et mõiste kasutus oleks selge ja üheselt mõistetav.

6. Palume kaaluda § 10 lg 2 p 2 sõnastamist järgmiselt: „suurõnnetuse ohuga ettevõtete ja ohtlike ettevõtete ning muudest inimtegevusest tulenevate tegevuste ohualad.“ Arvestada tuleb nii suurõnnetuse ohuga kui ka ohtlike ettevõtete asukohtade, sh nende ohualadega. Samuti maakasutuse planeerimisel ja ehitise projekteerimisel tuleb arvestada suurõnnetuse ohuga ettevõttest ja ohtlikkust ettevõttest tulenevate asjaoludega, sh ohualadega. Samuti palume täpsustada, mida mõeldakse „muudest inimtegevusest tulenevate tegevuste ohualade“ all, sest hetkel pole seda ka seletuskirjas lahti kirjutatud.

7. Eelnõu § 13 lg 2 kohaselt on loetletud asutustel ülesanne kooskõlastada tuumakäitise ehitamist ja käitamist kavandava isiku eelhinnangu taotlus. Praegu puuduvad eelnõus kriteeriumid, millele vastavust taotleja puhul peab kontrollima. Hinnates § 13 lõikes 3 ja § 14 lõikes 1 toodud tingimusi, palume eelnõus täpsustada, millises punktis toodud teabe kontrollimine on erinevate asutuste pädevuses ning milliste seaduste alusel. Lisaks, antud sättes on toodud kooskõlastamise tähtaeg, kuid samas ei näe seadus ette taotluse lahendamise tähtaega.

8. Eelnõu § 13 lg 3 loetleb tulevasele käitajale antava positiivse eelhinnangu eeldused ja punkt 2 ütleb, et tulevase käitaja ja temaga seotud isikute tegevus ei tohi ohustada riigi julgeolekut. Juhime tähelepanu, et keeldumise aluse § 14 lg 1 p 4 („tulevane käitaja ja temaga seotud isikute tegevus ohustab riigi julgeolekut“) on hõlmatud juba sama sätte punkti 2 („ei vasta ühele või enamale positiivse eelhinnangu andmise eeldusele“) ning on seega dubleeriv.

9. Teeme ettepaneku eelnõu § 14 lg 1 p 4 kasutada väljendit „võib ohustada“, nagu on riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduses, strateegilise kauba seaduses jne.

10. Eelnõu § 30 lg 5 vajab selgitamist seoses mõistega „korrakaitseaduse kohane järelevalve“. Palume täpsustada, kas silmas peetakse riiklikku järelevalvet ning millise eriseaduse alusel ja millisele korrakaitseorganile on vastav järelevalvepädevus käesolevas valdkonnas antud.

11. Eelnõu § 32 lg 5 (katsetamisloa), § 34 lg 4 (osalise käitamisloa) ja § 35 lg 3 (käitamisloa) kooskõlastamine vajab eelnõus selgitust, milliste asjaolude olemasolu või puudumist asutused kooskõlastuse andmisel hindavad, ning milline on loamenetluse edasine käik juhul, kui kooskõlastust ei anta.

12. Palume lisada eelnõu § 39 tuumkütuse esmase transpordi tuumakäitise territooriumile kooskõlastamise vajaduse lisaks pädevale asutusele ka Politsei- ja Piirivalveametiga (PPA), sest vastav kohustus on sätestatud ka eelnõu §-s 79.

13. TEOS § 51 sätestab nõuded tuumakäitise hädaolukorra lahendamise plaanile ja lg 3 täpsustab, et seda vaadatakse üle ja täiendatakse vajaduse korral vähemalt iga kahe aasta järel või pärast olulisi muutusi ohutegurites või käitises. Samas § 29 lg 4 on sätestatud, et tuumaohutusloa omaja peab hädaolukorra plaani ja turvaplaani ajakohastama vähemalt iga kolme aasta tagant, kui tuumaohutusloaga ei ole sätestatud teisiti. Palume eelnõus ajakohastamise sageduse nõuded ühtlustada.

14. Hädaolukorraks valmisolekut käsitlevate sätete osas, sh § 51, teeme ettepaneku täiendada eelnõud selliselt, et hädaolukorra lahendamise korraldus hõlmaks selgesõnaliselt ka tuumakäitiseväliseid (*off-site*) mõjusid elanikkonnale, taristule ja keskkonnale ning nende mõjude lahendamist Päästeameti (PäA) juhtimisel. Eelnõu käsitleb põhjalikult käitisesisest valmisolekut, kuid käitisevälised mõjud on tuumasündmuste puhul määrava tähtsusega ning vajavad selget õiguslikku raamistikku.

15. Eelnõu § 51 lg 2 sätestab, et tuumakäitise hädaolukorra lahendamise plaani harjutamiseks korraldab käitamisloa omaja õppuse vähemalt üks kord aastas ning teavitab PäA-d vähemalt 20 tööpäeva ette. Palume kaaluda etteteavitamise tähtaja pikendamist, kuna 20 tööpäeva ei pruugi olla piisav riiklike asutuste sisuliseks kaasamiseks. Selguse huvides võiks eristada ettevõttesiseseid õppusi ja koostööõppusi riiklike asutustega. Ettevõttesiseste (personali) õppuste puhul oleks asjakohane etteteavitamise tähtaeg vähemalt 90 tööpäeva ning ettevõttevälise, sh käitisevälisele reageerimisele ja tuumajaama territooriumist väljapoole ulatuvatele tegevustele suunatud koostööõppuste puhul vähemalt 180 päeva.

16. Teeme ettepaneku täiendada § 52 nõudega, et tuumakäitise käitaja korraldab regulaarselt hädaolukorra lahendamise õppusi koos PäA ja teiste asjakohaste asutustega ning et õppustel testitakse ka käitisevälist reageerimist ja elanikkonnakaitse meetmete rakendamist. Ilma riiklike ühisõppusteta ei ole võimalik hinnata ega tagada tegelikku valmisolekut tuuma- ja kiirgusohuga hädaolukordadeks.

17. Teeme ettepaneku TEOS-e täiendamiseks selliselt, et tuuma- või kiirgusohuga hädaolukordade puhul oleks operatiivse juhtimise, elanikkonnakaitse meetmete rakendamise ning päästetööde korralduse vastutus eelnõus selgemalt määratletud. Praegu on Päästeameti roll hädaolukorras eelnõus pigem kaudne, mis võib kriisiolukorras tekitada ebaselgust rollijaotuses. Selge õigusliku vastutuse ja juhtimiskorralduse määratlemine aitab vältida paralleelset või vaidlustatud juhtimist pädeva asutuse ja operatiivasutuste vahel ning toetab tõhusat ja koordineeritud reageerimist.

18. Eelnõu § 75 lg 1 kasutab sõnastust „Eesti Vabariigi pädevatel asutustel“, samas kui eelnõus on mõistet „pädev asutus“ läbivalt kasutatud konkreetse tähendusega viitamaks TTJA-le. Arvestades, et § 75 lg 1 kontekstis ei peeta tõenäoliselt silmas TTJA-d, võib sama mõiste kasutamine eri tähendustes tekitada tõlgenduslikku ebaselgust. Palume kaaluda sätte sõnastuse täpsustamist või mõiste asendamist selgema sünonüümiga.

19. Palume eelnõu § 75 lg 2 osas täpsustada välisinspektori ehitise kontrollimisele lubamise menetlust ja lisada, millistele asjaoludele tuginedes annavad asutused oma nõusoleku ning milliste asjaolude esinemist või puudumist seejuures hinnatakse. Lisaks palume kaaluda, kas asutuste loetelus oleks asjakohane viidata üldisemalt „julgeolekuasutustele“.

Esitame eelnõule täiendavalt ka järgmised kommentaarid:

1. Juhime tähelepanu, et eelnõu 2. peatükis kirjeldatud tuumaregulaatori ehk kiirgus- ja tuumaohutusalase tegevuse pädeva asutuse mudel ei vasta täielikult tuumaenergiat kasutavate riikide väljakujunenud praktikale ja rahvusvahelises õiguses ja ÜRO Rahvusvahelise Aatomienergiaagentuuri (IAEA) standardites kirjeldatud regulatiivsele mudelile. Teeme ettepaneku lisada regulaatori loomise täiendav analüüs või põhjendada seletuskirjas selgemalt valitud regulatiivset mudelit.

2. Tuumaenergia ja -ohutuse seaduse (TEOS) eelnõus on viidatud tsiviilkriisi ja riigikaitse seadusele (TsiRkS), mis on hetkel alles eelnõu staadiumis. Soovitame TEOS-es kasutatav terminoloogia üle vaadata ning otsustada, kas viia see kooskõlla TsiRkS-iga või lähtuda kuni TsiRkS jõustumiseni kehtivast õigusest, jäädes hädaolukorra seaduse ja riigikaitse seaduse mõistete ning viidete juurde. Samuti tuleks selles kontekstis üle vaadata TEOS eelnõu seletuskirja lisa 4 esitatud määruste kavandid, et tagada nende kooskõla kehtiva või kavandatava kriisireguleerimise raamistikuga ning vastutusjaotus asjaomaste ministrite vahel.

3. Tuumaavariid võib põhjustada ka tahtlik rünnak, mille lahendamise juhtimine (sh menetlemine) on KAPO pädevuses. Sellisele sündmusele peab reageerima ka KAPO CBRN (*Chemical, Biological, Radiological, Nuclear*) üksus. Eelnõu seletuskiri toonitab vajadust tugevdada riigi kiirgus- ja CBRN-võimekust, millest tulenevalt tuleb valdkonnale ette näha püsiv rahastus. Vastav ressursivajadus on KAPO poolt hinnatud.

CBRN võimekuse väljaarendamise vajadus tekib eelnõu seletuskirja kohaselt ka PPA-l ja PÄA-l ning asutustel tuleb tugevdada kiirgus- ja CBRN-võimekust, uuendada riskihinnanguid ja hädaolukorra lahendamise plaane ning tagada kiirgusintsidendidele reageerimise valmisolek. Samuti on oluline Sisekaitseakadeemia roll esmareageerijate ja teiste asjaomaste spetsialistide väljaõppes, et tagada ühtne ja piisav pädevus CBRN-sündmustele reageerimisel. Juhime tähelepanu, et tegemist on arvestatava uue ülesandega, mis mõjutab tugevalt PPA, PÄA ja Sisekaitseakadeemia ressurside planeerimist ja valmisoleku tagamist ning mille jaoks on vaja nii lisavahendeid, väljaõpet kui inimesi.

4. Eelnõu seletuskirja lisa 4 määruse kavand nr 16 „Täpsustatud nõuded tuumakäitise hädaolukorra plaanile ja selle rakendamisele“ ei sisalda veel detailset sisu, kuid märgime, et käitamisloa omaja hädaolukorra lahendamise plaan peaks lisaks eelnõu § 51 lõikes 1 sätestatule hõlmama vähemalt hädaolukorra juhtimisstruktuuri ja asutuste rollijaotust, elanikkonnakaitse meetmeid (sh evakuatsioon ja varjumine), päästetööde korraldust kiirgusohuga keskkonnas (sh doosipiirangud), saasteärastuse korraldust ning koostööd PÄA-ga käitiseväliste mõjude lahendamisel. Oluline on, et käitaja hädaolukorra lahendamise plaan annaks riikliku hädaolukorra lahendamise plaani (kriisiplaani) koostamiseks üheselt mõistetava ja võrreldava sisendi.

Lisaks soovitame TEOS-es ette näha volitusnormi, mis võimaldab kehtestada hädaolukorra lahendamise plaanidele valdkonnaspetsiifilised miinimumnõuded ning tagada nende kooskõla riikliku kriisiplaneerimisega. Samuti peame oluliseks, et plaanide koostamisel ja ajakohastamisel arvestataks PÄA tegeliku reageerimisvõimekusega ning nähakse ette plaanide sisuline kooskõlastamine PÄA-ga.

5. Eelnõu 15. peatükis on sätestatud väärteokoosseisud. Valdavalt on juriidilise isiku vastutuse maksimaalseks määraks rahaträhv kuni 400 000 eurot. See on maksimaalne määr, mida võimaldab määrata karistusseadustiku (KarS) § 47 lg 2. Nõustume seletuskirjas esitatuga, et tuumavaldkonnaga seotud tegevused on kõrge riskiga ning nendega kaasnev võimalik kahju

inimeste tervisele, keskkonnale ja riigi julgeolekule on sedavõrd ulatuslik, et riigil peab olema selge õigus kehtestada väärtegude puhul kõrgemad karistused. Teeme ettepaneku kaaluda KarS muutmist ja rahatrahvi maksimummäära tõstmist.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Igor Taro
siseminister

Teadmiseks:
Kaitsepolitseiamet
Päästeamet
Politsei- ja Piirivalveamet

Reelika Runnel 6125120
reelika.runnel@siseministeerium.ee