

TARTU ÜLIKOOL  
ÕIGUSTEADUSKOND  
AVALIKU ÕIGUSE INSTITUUT

Liisa Kähr

**Valitsusasutuste sõltumatuse nõue tuuma- ja  
kiirgusohutusameti asutamise näitel**

Magistritöö

Juhendaja MA Sandra Mikli

2023

## Sisukord

|   |    |
|---|----|
| Sissejuhatus.....   | 3  |
| 1. Tuumaregulaatori sõltumatuse nõude õiguslik raamistik .....  | 8  |
| 1.1. Tuumaregulaatori sõltumatuse nõue rahvusvahelistes konventsioonides .....                            | 8  |
| 1.2. Tuumaregulaatori sõltumatuse nõue IAEA juhenddokumentides .....                                      | 12 |
| 1.3. Tuumaregulaatori sõltumatuse nõue Euroopa Liidu õiguses.....   | 16 |
| 1.4. Tuumaregulaatori sõltumatuse nõude põhiseaduslik raamistik .....                                     | 19 |
| 1.5. Valitsusasutuse moodustamise ja asutamise õigusraamistik Eestis.....                                 | 25 |
| 2. Tuumaregulaatori sõltumatuse nõude sobitamine Eesti õiguskorda ning sellega seonduv probleemistik..... | 30 |
| 2.1. Sõltumatuse nõue olemasolevates valitsusasutustes .....  | 30 |
| 2.1.1. Finantsinspektsioon.....   | 30 |
| 2.1.2. Andmekaitse Inspektsioon.....  | 34 |
| 2.1.3. Konkurentsiamet .....  | 39 |
| 2.2. Tuumaregulaatori sõltumatuse nõude tagamine Eesti õiguskorras.....                                   | 39 |
| 2.2.1. Institutsionaalne ja poliitiline sõltumatus .....  | 40 |
| 2.2.2. Rahaline sõltumatus .....  | 48 |
| 2.2.3. Tehniline sõltumatus .....   | 55 |
| Kokkuvõte.....  | 59 |
| Abstract.....   | 64 |
| Lühendite loetelu.....  | 69 |
| Kasutatud allikad.....  | 70 |

## SISSEJUHATUS

Tuumaenergia tootmine on valdkond, mis allub üksikasjalikele reeglitele. Selle tõsised ja pikaajased tagajärjed, sh piiriülene mõju elanikkonnale ja keskkonnale, on põhjuseks, miks valdkond riikide üleselt reguleeritud. Nii on riigid ohutuse tagamiseks teinud mitmeid kokkuleppeid ning järgitakse ühtseid põhimõtteid ja nõudeid. Riigid asutasid 1957. aastal Rahvusvahelise Aatomienergia Agentuuri, mis on ÜRO süsteemi kuuluv autonoomne rahvusvaheline organisatsioon.<sup>1</sup> IAEA näol on maailmas tegemist keskse valitsuste vahelise foorumiga teaduslikuks ja tehniliseks koostööks tuumaenergia valdkonnas.<sup>2</sup> Samal aastal allkirjastati Euroopa Aatomienergiaühenduse (Euratom) asutamisleping<sup>3</sup>, mille sisuks on tagada töötajate ja kogu elanikkonna tervise kaitseks ioniseerivast kiirgusest tulenevate ohtude eest.<sup>4</sup>

Käesolev töö käsitleb rahvusvahelises ja Euroopa Liidu õiguses järelevalveasutustele (tuumaregulaator) sätestatud sõltumatus nõuet. Sõltumatuse nõue on *expressis verbis* nimetatud Euroopa Liidu õiguses ja IAEA ohutusstandardites, kaudsemalt tuumaohutuskonventsioonis. Ka OECD, tuginedes eelmainitu raamistikule tunnustab tuumaregulaatori sõltumatuse nõuet. Seejuures annab IAEA välja tuumaohutuse kõrge kaitse tagamiseks standardeid ja soovitusi, mis puudutavad ka järelevalveasutust. Kõnealused normid on kohustuslikud IAEA-l endale, osalisriikidele üksnes soovituslikud s.t õiguslikult mittesiduvad.<sup>5</sup> Tuumaohutuse konventsioon, mis käsitleb ka järelevalveasutuse sõltumatuse elemente võeti vastu alles 1994. aastal ning tuumaohutust käsitlev direktiiv, kus viimaks sõltumatuse nõue *expressis verbis* sätestati, alles 2009. aastal. Tuumaohutusalane õigusraamistik on seega kujunenud küllaltki pika aja jooksul, kuid viimastel dekaadidel on just järelevalveasutusega seonduvad kohustused teinud läbi suured muudatused.

---

<sup>1</sup> IAEA. Internetis: <https://www.iaea.org/about/partnerships/united-nations-system> (27.12.2022).

<sup>2</sup> IAEA. Internetis: <https://www.iaea.org/about/overview> (27.12.2022)

<sup>3</sup> Tegelikult kirjutati 1957 Roomas alla kahele lepingule – Euroopa Majandusühenduse (EMÜ) asutamislepingule ja Euroopa Aatomienergiaühenduse (Euratom) asutamislepingule, mis jõustusid 1958. a algusest. Kui Euroopa Majandusühenduse eesvedajaks oli eelkõige Saksamaa, siis Euroopa Aatomienergiaühenduse eesvedajaks loetakse Prantsusmaa, kes soovis tagada tuumaenergia rahumeelse kasutamise.

<sup>4</sup> Euroopa Aatomienergiaühenduse lepingu konsolideeritud versioon (ELT C 203, 7.6.2016, lk 1–112).

<sup>5</sup> Euroopa Aatomienergiaühenduse lepingu, artikkel 2 b.

Üksikasjalikud nõuded on kehtestatud nii riikide järelevalveasutustele (sõltumatuse nõue) kui ka tuumaenergia tootjale (loaomanikule). Järelevalveasutuse sõltumatuse nõue on käesoleva töö keskne teema. Järelevalve asutuse eesmärk on aidata kaasa tagada tuumaohutuse valdkonna kõrge tasemele. Tuumaohutusasutuste ülesanne on tagada, et üksikisikud, ühiskond ja keskkond oleksid nõuetekohaselt kaitstud tuumatehnoloogia kasutamise seotud kiirgusohtude eest, seejuures ka põhjendamatult kasutamisest saadavat kasu.<sup>6</sup> Tuumarajatise käitajale (kiirgustegevusloa omaja) esitavad nõuded puudutavad tuumamaterjali transporti, hoiustamist, ladustamist jpm.

Kuivõrd tuumamaterjali kasutamine on kõrgendatud riskiga tegevus, on üksikasjalikult reguleeritud ka riigi kohustused, sh järelevalvega seonduv kõikides loaomaniku tegevusvaldkondades. Riigid rahvusvahelistes lepingutes kokku leppinud, millistele põhimõtetele ja nõuetele peavad riiklikud järelevalveasutused vastama. Tuumaregulaator, teisisõnu ka pädev asutus, on see, kes annab loa tuumamaterjaliga seonduvateks tegevusteks, sh energiatootmiseks. Samuti teostab järelevalvet et hinnata tuumaenergiat tootva operaatori tegevuse ohutust elanikkonnale ja naaberriikidele. Järelevalveasutus peab vastama teatud nõuetele, tal peavad olema volitused ja ressursid, et luua piisavad tingimused ohutuse tagamiseks.

Teisalt on valitsusasutuse sõltumatus erandlik nõue ning Eestis õigus on pigem vastupidise lähenemisega. Siiski, täna on ka Eestis mõningaid näiteid asutuste osas, kus sõltumatuse nõue tuleneb Euroopa Liidu õigusest.

Käesolev magistr töö uurib, mida mõistetakse sõltumatuse all rahvusvahelises õigusraamistikus ning kuidas sobituvad sõltumatuse kriteeriumid Eesti õiguskorda. Sõltumatuse tagamiseks nõutakse Euroopa Liidu (EL) liikmesriikidelt, et siseriikliku raamistikuga tagatakse, et pädev asutus on näiteks funktsionaalselt eraldatud tuumaenergiat tootvatest asutustest, tal on piisavad volitused teha tuumaohutuse seotud otsuseid, regulaatorile tagatakse piisavad eelarvevahendid, tagatud on tehniline sõltumatus ning asutusel on volitused anda avalikkusele tuumaohutusega seotud teavet.<sup>7</sup> Samas on loodav tuumaregulaator korra- ja ohutusseaduse korra- ja ohutusseaduse<sup>8</sup> mõttes,

---

<sup>6</sup> IAEA, Independence in regulatory decision making, INSAG-17, 2003, lk 7.

<sup>7</sup> Nõukogu direktiiv 2009/71/Euratom, 25. juuni 2009, millega luuakse tuumaseadmete tuumaohutust käsitlev ühenduse raamistik (ELT L 172, 2.7.2009, lk 18–22), artikkel 5.

<sup>8</sup> Korra- ja ohutusseadus. – RT I, 14.03.2023, 28.

kes peab sobituma olemasoleva korrakaitseasutuste süsteemiga ning oma töös rakendama asjakohaseid meetmeid. Seejuures tuleb põhiõigused tagada nii elanikkonnale ja töötajatele kui ka tuumarajatise käitajale.

Esimese tuumaelektrijaama kasutuselevõtmisel on riigile suur väljakutse tuumaohutusinfrastruktuuri ja tuumajaamade arendamine. Rahvusvaheline Aatomienergiaagentuur (IAEA) ohutuse aluspõhimõtetes on sätestatud, et tuuma- ja kiirgusohutuse reguleerimine on riigi kohustus ja et tõhus õiguslik raamistik on vajalik ja et reguleeriva asutuse loomine ja arendamine peab toimuma juba varajases etapis tuumaenergiaprogrammi alguses ja seda ei tohi piirata ressursside puudumine.<sup>9</sup>

Magistritöö uurimisteema on aktuaalne, kuivõrd Eesti kaalub tuumaenergia kasutuselevõttu. Valdkonna analüüsimiseks on Vabariigi Valitsus andnud kabinetinõupidamisel heakskiidu keskkonnaministri ettepanekule kutsuda kokku tuumaenergia töörühm<sup>10</sup>, kes mh peab esitama IAEA-le auditeerimiseks aruande „*Milestones in the Development of a National Infrastructure for Nuclear Power*“.<sup>11</sup> IAEA on kirjeldanud tuumaenergia kasutuselevõttu eelnimetatud juhendmaterjalid kolme etapi kaudu.<sup>12</sup> Riikidel tuleb läbi viia 19 valdkonna analüüs, sh sõltumatu järelevalveasutuse asutamise osas. Järelevalveasutus on soovitatav luua varakult, ideaalis 2. etapi alguses, kuna uus asutus peab kehtestama ohutuseeskirjad ja sellega seotud juhendmaterjalid, mille alusel rajatist hinnatakse.<sup>13</sup> Esimeses etapis analüüsib riik kõiki tuumaenergia kasutuselevõttuga kaasnevaid valdkondi, et oleks võimalik teha teadlik otsus tuumaenergia kasutuselevõtu kohta.<sup>14</sup> Teine etapi jooksul teeb riik ettevalmistustöid tuumaelektrijaama leidmiseks, rahastamiseks ja ehitamiseks. Kolmanda etapi lõpus on omanik/käitaja peab olema täielikult võimeline ja litsentseeritud tuumajaama kasutuselevõtuks ja käitamiseks.

---

<sup>9</sup> IAEA. Licensing the First Nuclear Power Plant, INSAG No 26. 2012, lk 5.

<sup>10</sup> IAEA soovitusel on tuumaenergia kasutamist kaaluval riigil esmalt asutada *Nuclear Energy Programme Implementing Organisation* (NEPIO), kes on sisuliselt nõuandev organ valitsusele. IAEA, Basic Infrastructure for a Nuclear Power Project, 2006, lk 5. Vabariigi Valitsuse 8.04.2021. a kabinetiistung, internetis: <https://envir.ee/keskkonnakasutus/kiirgus/tuumaenergia-tooruhm> (22.02.2023).

<sup>11</sup> Vastavalt IAEA juhendile NG-G-3.1 (Rev.1), „Teekaart riikliku tuumaenergia taristu arendamiseks“.

<sup>12</sup> IAEA Nuclear Energy Series. No. NG-G-3.1 (Rev. 1). Milestones in the Development of a National Infrastructure for Nuclear Power, lk 7-9.

<sup>13</sup> IAEA. Esimese tuumaelektrijaama litsentseerimine. INSAG No 26. 2012, lk 6.

<sup>14</sup> IAEA Nuclear Energy Series (No. NG-G-3.1 (Rev. 1)), *Milestones in the Development of a National Infrastructure for Nuclear Power*.

Seega on käesoleva magistritöö teema aktuaalne, kuivõrd tuumaenergia kasutuselevõtu ga ettevalmistavad tegevused on käimas. Eesti ei ole täna tuumaenergiat tootev riik. Põhimõttelise otsuse (*decision in principle*), kas Eestis võib hakata tootma tuumaenergiat, saab langetada üksnes Riigikogu.<sup>15</sup> Kõnealune nõue on sätestatud elektrituruseaduses.<sup>16</sup> Kõnealust nõuet täpsustab kiirgusseadus, mis piirab kiirgustegevusloa andmist uue tuumakäitise käitamiseks sätestades, et kiirgustegevusluba uue tuumakäitise käitamiseks saab taotleda pärast seda, kui Riigikogu on vastu võtnud tuumakäitise kasutuselevõtu otsuse.<sup>17</sup> Tegemist on poliitilise küsimusega, mida käesolev töö ei käsitle.

Käesoleva magistritöö uurimisküsimus seisneb selles, kas Eesti õiguse kohaselt on võimalik tagada tuumaregulaatori sõltumatuse nõue ning selle erinevad elemendid. Töö õigusteaduslik probleem on, kuidas tagada rahvusvahelise õiguse ning EL õiguses ette nähtud sõltumatuse nõue nii, et järelevalvefunktsiooni rakendamine oleks efektiivne. Järelevalveasutus on põhiseaduse mõttes täidesaatva riigivõimu osa, mille eesmärk on valitsemine ning haldus. Kui olla sõltumatu täidesaatvast riigivõimust, siis kuidas on võimalik tagada oma ülesannete täitmine (kui samal ajal ei olda ka seadusandliku või kohtuvõimu osa). Teisisõnu, tuumaohutusamet oleks justkui süsteemiväline, kuid tahaks kasutada täidesaatva riigivõimu meetmeid. Riikide õigussüsteemid ja halduskorraldused on erinevad, kuid kõik riigid, kes soovivad toota tuumaenergiat peavad arvestama samasisulise nõudega: tuumaregulaator peab olema sõltumatu. Kuidas aga konkreetse riigi õiguskorda sõltumatuse nõue parimal moel integreerida, sh, et põhiseaduslikud väärtused ei saaks kahjustatud, on iga riigi lahendada.

Töö koosneb kahest peatükist. Esimeses peatükis käsitleb autor sõltumatuse nõudeid ja kriteeriume, mis tulenevad rahvusvahelistest konventsioonidest ja IAEA juhendmaterjalidest ning Euroopa Liidu esmasest ja teisest õigusest. Samuti käsitleb autor tuumaregulaatori sõltumatuse nõude põhiseaduslikku raamistikku ja valitsusasutuse moodustamise norme Eestis. Järelevalvekäigus tuleb arvestada kõikide isikute põhiõigustega, sh elanikud, töötajad ning ka tuumarajatise käitaja. Järelevalveasutusele ulatuslike volituste andmisel tekib küsimus

---

<sup>15</sup> 12.04.2023 avalikustas Rahandusministeerium tuumajaama ruumianalüüsi, mille kohaselt on Eestisse võimalik rajada tuumajaam ja tuumajäätmete lõpladustuspaik. Kõnealune analüüs oli üks osa ettevalmistavatest tegevustest, mis on vajalikud, et Riigikogu saaks teha põhimõttelise otsuse, kas tuumajaam Eestisse rajada või mitte.

<sup>16</sup> Elektrituruseadus – RT I, 07.03.2023, 67, § 22 lõige 3. Seejuures sisaldus sama põhimõte, et tuumaenergiat kasutava tootmiseseadme abil võib elektritootmist toota Riigikogu otsuse alusel juba 1. juulil 2003. aastal jõustunud elektrituruseaduses.

<sup>17</sup> Kiirgusseadus. – RT I, 10.07.2020, 52, § 79.

kooskõlast põhiseaduse aluspõhimõtetega. Töö teises peatükis käsitleb autor sõltumatuse nõude täitmist Eesti olemasolevates asutustes ning analüüsib sõltumatuse nõude täitmise ulatust tuumaohutusameti näitel. Selleks võrdleb autor rahvusvahelise õiguse nõudeid põhiseadusliku raamistikuga. Võrdluse tulemusel on võimalik jõuda järeldusele, kas rahvusvahelisest õigusest tuleneva sõltumatu järelevalveasutus on võimalik integreerida Eesti õigussüsteemi.

# 1. TUUMAREGULAATORI SÕLTUMATUSE NÕUDE ÕIGUSLIK RAAMISTIK

## 1.1. Tuumaregulaatori sõltumatuse nõue rahvusvahelistes konventsioonides

Käesolevas peatükis käsitletakse tuumaenergiat puudutavaid konventsioone ning uuritakse, millisel kujul tuleneb nendest kohustus osalisriikidele tagada tuumaregulaatori sõltumatus. Konventsioonide käsitlemine piiritleb ära sõltumatuse nõude sisulise ulatuse ning võimaldab ette antud tingimusi võrrelda Eesti riigisisese õigusega. Võrdluse alusel on võimalik jõuda järeldusele, kas tuumaregulaatori sõltumatuse nõude saab integreerida Eesti õiguskorda.

Tuumaenergia kasutamist reguleerivad mitmed rahvusvahelised konventsioonid, Euroopa Liidus ka Euroopa Aatomienergiaühenduse (Euratom) asutamisleping ja selle alusel vastu võetud direktiivid, määrused ja soovitused. Esimesed tuumaenergiaga seotud kaks konventsiooni õnnetustest teatamise ja vastastikku abi andmise kohta<sup>18</sup> võeti vastu alles 1986. aastal kiirelt peale samal aastal juhtunud õnnetust Tšernobõli tuumaelektrijaamas ning tuumaohutust käsitlev konventsioon võeti vastu koguni alles 1994. aastal.<sup>19</sup>

Konventsioonide näol on tegemist rahvusvaheliste lepingutega, mis on täitmiseks kohustuslikud üksnes lepingupooltele. Rahvusvahelised lepingud on siduvad riikidele, kes neid sõlmivad või nendega ühinevad. Seejuures tuleneb põhiseadusest (PS) §-st 123, et kui Eesti seadused või muud aktid on vastuolus Riigikogu poolt ratifitseeritud välislepingutega, siis kohalduvad välislepingu sätted. See tähendab, et PS-s endas on sätestatud välislepingu normide prioriteetsuse riigisisese õiguse suhtes.<sup>20</sup>

Tuumaenergia kasutamist käsitlevad konventsioonid sisaldavad erinevaid reguleeritavaid valdkondi. Käesolev töö käsitleb eelkõige tuumaregulaatori sõltumatust käsitlevat raamistikku.

---

<sup>18</sup> Tuumaavariist varajase teatamise konventsioon (RT II 1994, 8, 26) ja IAEA, internetis: <https://www.iaea.org/topics/nuclear-safety-conventions/convention-early-notification-nuclear-accident> (27.12.2022). Tuumaavarii või kiirgusliku avariilukorra puhul abi andmise konventsioon (RT II 1994, 8, 24), internetis: <https://www.riigiteataja.ee/akt/13090135> (27.12.2022).

<sup>19</sup> Eesti suhtes jõustus 01.06.2002 - Tuumaavariist operatiivse teatamise konventsiooniga nõustumise seadus (RT II 1994, 8, 26).

<sup>20</sup> Merusk, K., Koolmeister, I. Haldusõigus. Juura 1995, lk 49.

Tuumaavariist operatiivse teatamise konventsiooniga<sup>21</sup> leppisid riigid 1986. aastal kokku teatamissüsteemi tuumaavariide jaoks. Ehkki konventsioon näeb ette pädeva asutuse olemasolu ning tema ülesanded, ei käsitle konventsioon pädeva asutuse sõltumatuse nõuet.<sup>22</sup> Pädevale asutusele on pandud teavitamiskohustus olukordades, mille puhul toimub või võib toimuda radioaktiivse materjali vabanemine, mille tulemuseks on või võib olla rahvusvaheline piiriülene heide, mis võib olla oluline kiirgusohutuse seisukohast teise riigi jaoks. IAEA-le tuleb teada anda riigi pädeva organi kontakt, kes on kohustatud teatama õnnetuse toimumise aja, asukohta, laadi ja muud olukorra hindamiseks olulised andmed. Teade tuleb edastada mõjutatud riikidele otse või IAEA kaudu ning IAEA-le endale.<sup>23</sup> Ehkki sõltumatuse nõuet konventsioon sõnaselgelt ei käsitle, on see järeldatav teavitamiskohustuse sisust. Riik teeb IAEA-le ja teistele osalisriikidele teatavaks oma pädevad organid ja sidepunkti, kes vastutavad mh mistahes tuumareaktoritega juhtunud õnnetustega seotud teabe saatmise ja saamise eest.<sup>24</sup> Siseriiklikult tuleb tagada pädevale organile volitused teavituse tegemiseks. Seega näiteks teavituseks loa küsimine või teavituse kooskõlastamine, sh kõrgemalseisvate asutustega ei ole käesoleva töö autori hinnangul lubatav. Konventsioon paneb teavitamiskohustuse just riigi määratud konkreetsele pädevale asutusele, mitte riigile üldisemalt.

Tuumaavarii või kiirgusliku avariilukorra puhul abi andmise konventsiooniga<sup>25</sup> leppisid riigid kokku abi andmise kohustustes. Kui riik vajab abi tuumaavarii või kiirgusallika avariilukorra puhul, võib ta abi pöördumiseks pöörduda otse mistahes teise konventsiooniga liitunud riigi poole või Rahvusvahelise Aatomienergiaagentuuri poole.<sup>26</sup> Konventsiooni kohaselt on kontaktpunktideks pädevad asutused, kuid konventsioon ei käsitle tuumaregulaatori sõltumatuse nõuet.<sup>27</sup>

---

<sup>21</sup> Tuumaavariist operatiivse teatamise konventsioon (RT II 1994, 8, 26) ja IAEA, internetis: <https://www.iaea.org/topics/nuclear-safety-conventions/convention-early-notification-nuclear-accident> (27.12.2022).

<sup>22</sup> Tuumaavariist operatiivse teatamise konventsioon, artikkel 7, artikkel 1 lõige 2 a).

<sup>23</sup> Tuumaavariist operatiivse teatamise konventsioon (RT II 1994, 8, 26) ja IAEA, internetis: <https://www.iaea.org/topics/nuclear-safety-conventions/convention-early-notification-nuclear-accident> (27.12.2022), artikkel 7.

<sup>24</sup> Tuumaavariist operatiivse teatamise konventsioon, artikkel 7.

<sup>25</sup> Tuumaavarii või kiirgusliku avariilukorra puhul abi andmise konventsioon (RT II 1994, 8, 24), internetis: <https://www.riigiteataja.ee/akt/13090135> (27.12.2022).

<sup>26</sup> Tuumaavarii või kiirgusliku avariilukorra puhul abi andmise konventsioon, artikkel 2. Eesti suhtes jõustus 01.06.2002 - Tuumaavarii või kiirgusliku avariilukorra puhul abi andmise konventsiooniga nõustumise seadus (RT II 1994, 8, 24).

<sup>27</sup> Tuumaavarii või kiirgusliku avariilukorra puhul abi andmise konventsioon, artikkel 4.

Tuumaohutuse konventsioon<sup>28</sup>, mis konventsioonidest esmakordselt sätestab nõuded pädevale asutusele, võeti vastu seitse aastat peale Tsernobõli tuumaõnnetust. Rahvusvaheliselt siduvate tuumaohutuskokkulepete tegemine ei ole olnud kiire ega sujuv. Tuumaohutuse konventsioonini jõuti alles viis aastat peale Tsernobõli tuumaõnnetust, seejärel tegeleti kaks aastat ettevalmistavate töödega ning konventsioon allkirjastati 1994. aastal.<sup>29</sup> Seejuures ei käsitle konventsioon tuumaregulaatori sõltumatust *expressis verbis*. Sellegi poolest, on mitmed sõltumatuse elemendid konventsioonist selgelt järeldatavad. Konventsiooniosaliste eesmärk oli saavutada kogu maailmas tuumaohutuse kõrge tase ning hoida seda, tõhustades selleks riikide meetmeid ja rahvusvahelist koostööd, mis hõlmaks vajaduse korral ohutusealast tehnilist koostööd, samuti, et saavutada ja säilitada tuumarajatistes tõhus kaitse võimaliku kiirgusohu vastu, et kaitsta inimesi, ühiskonda ja keskkonda selliste rajatiste ioniseeriva kiirguse kahjustava mõju eest ning viimaks, et vältida radioloogilise mõjuga õnnetusi ning leevendada nende tagajärgi, kui õnnetused peaksid aset leidma.<sup>30</sup> Eesti suhtes jõustus tuumaohutuse konventsioon 18.12.2005. aastal.<sup>31</sup> Lisaks sellele, et riigid leppisid kokku võtta kasutusele tuumarajatiste käitajate tegevuse reguleerimiseks, lepiti kokku ka tuumaenergiat reguleeriva järelevalveasutusega seonduvas. Konventsioon defineerib pädeva asutuse, kellele konventsiooniosaline on andnud seadusliku õiguse väljastada tegevuslubasid ning reguleerida tuumarajatiste asukoha valikut, projekteerimist, ehitamist, komisjoneerimist, käitlemist ja dekomisjoneerimist.<sup>32</sup> Seega, ei näe tuumaohutust käsitlev konventsioon ette tuumaregulaatori sõltumatuse nõuet. Konventsioonist nähtub üldine sõnastus, et riigid asutavad või määravad pädeva asutuse, kelle ülesandeks on tuumaohutuse tagamiseks vajalike õigusaktide rakendamine ning kellel on *nende kohustuste täitmiseks vajalikud volitused, pädevus, raha ja personal*.<sup>33</sup> Samuti lepiti kokku põhimõttes, et pädev asutus ja tuumaenergia tootmisega seotud isikud peavad olema eraldatud.<sup>34</sup> Ehkki sõltumatuse nõue ei ole konventsioonis sõnaselgelt sätestatud on see tuletatav läbi nõude, et pädevale asutusele tuleb anda vajalikud volitused, pädevus, raha ja personal. Needsamad nõuded võetakse aluseks ligi 15 aastat hiljem tuumaohutusdirektiivi<sup>35</sup> välja töötades, mida käsitletakse töö järgnevas peatükis.

---

<sup>28</sup> Tuumaohutuse konventsioon (RT II 2005, 31, 101).

<sup>29</sup> H.Cook, The law of nuclear energy, lk 66.

<sup>30</sup> Tuumaohutuse konventsioon, artikkel 1.

<sup>31</sup> Tuumaohutuse konventsiooniga ühinemise seadus (RT II 2005, 31, 101).

<sup>32</sup> Tuumaohutuse konventsioon, artikkel 2 punk (ii).

<sup>33</sup> Tuumaohutuse konventsioon, artikkel 8 lõige 1.

<sup>34</sup> Tuumaohutuse konventsioon, artikkel 8 lõige 2.

<sup>35</sup> Tuumaohutusdirektiiv 2009/71.

Tuumaohutuse konventsioonis lepiti kokku, et riigid võtavad vastu ning ka täiendavad tuumarajatiste ohutust reguleerivaid õigusakte ning nendes tuleb sätestada eelkõige:

- riigisisese ohutusnõude ja -eeskirjad;
- tuumarajatistele tegevusloa väljastamise süsteem ja tuumarajatise tegevusloata käitlemise keeld;
- tuumarajatiste ametkondlik inspekteerimis- ja hindamissüsteem, et välja selgitada kohaldatavate määruste ja tegevuslubade tingimuste järgimine;
- kohaldatavate määruste ja tegevusloa tingimuste rakendamine, sealhulgas peatamine, muutmine ja tühistamine.<sup>36</sup>

Mõned aastad hiljem, 1997. aastal, võeti vastu „Kasutatud tuumakütuse ja radioaktiivsete jäätmete ohutu käitlemise ühendkonventsioon“.<sup>37</sup> Konventsiooniosalised leppisid kokku, et kehtestatakse ja täiendatakse õigusakte, mis reguleerivad kasutatud tuumakütuse ja radioaktiivsete jäätmete ohutu käitlemist.<sup>38</sup> Lepiti kokku pädeva asutuse asutamise kohustuses, kuid sõltumatust konkreetsemalt ei reguleeritud. Riik peab asutama või määrama pädeva asutuse, kelle ülesandeks on tuumakütuse ja radioaktiivsete jäätmete ohutu käitlemist reguleerivate õigusaktide rakendamine ja kellel on nende kohustuste täitmiseks kohased volitused, pädevus, raha ja personal. Sarnaselt tuumaohutuse konventsioonile puudub ka tuumakütuse ja -jäätmeid käsitlevas konventsioonis pädeva asutuse ülesannete juures *expressis verbis* viide sõltumatuse nõudele. Pädeva asutuse ülesanne on rakendada õigusakte, mis mh reguleerivad riigisiseseid ohutusnõudeid ja kiirgusohutuse eeskirjasid, kasutatud tuumakütuse ja radioaktiivsete jäätmete käitlemiseks tegevusloa andmise korda, keelavad kasutatud tuumakütuse või radioaktiivsete jäätmete tegevusloata käitlemise, viivad läbi ametkondliku kontrolli, regulaarset inspekteerimist, tagavad kohaldatavate määruste ja tegevuslubade tingimuste järgimise.<sup>39</sup> Kõnealune ühendkonventsioon reguleerib pädeva asutuse sõltumatust üksnes selles tähenduses, et kui organisatsioonid tegelevad nii kasutatud kütuse või radioaktiivsete jäätmete käitlemise kui ka järelevalvega, tagab konventsiooniosaline kooskõlas oma õigusaktidega järelevalve sõltumatuse muudest ülesannetest.<sup>40</sup> Sõltumatuse all tuleb antud juhul mõista sõltumatust kasutatud kütuse või radioaktiivsete jäätmete käitlemisega tegelevast isikust.

---

<sup>36</sup> Tuumaohutuse konventsioon, artikkel 7 lõige 2.

<sup>37</sup> Kasutatud tuumakütuse ja radioaktiivsete jäätmete ohutu käitlemise ühendkonventsioon (RT II 2005, 28, 92).

<sup>38</sup> Kasutatud tuumakütuse ja radioaktiivsete jäätmete ohutu käitlemise ühendkonventsioon, artikkel 19.

<sup>39</sup> Kasutatud tuumakütuse ja radioaktiivsete jäätmete ohutu käitlemise ühendkonventsioon, artikkel 19-20.

<sup>40</sup> Kasutatud tuumakütuse ja radioaktiivsete jäätmete ohutu käitlemise ühendkonventsioon, artikkel 20 lõige 2.

Eelnevalt käsitletud tuumaenergia kasutamist ja ohutust käsitlevates konventsioonidest nähtub seega, et sõltumatus instituut on küll rahvusvahelistest konventsioonidest tuletatav, kuid mitte sõnaselgelt nimetatud.

## **1.2. Tuumaregulaatori sõltumatus nõue IAEA juhenddokumentides**

Käesolevas peatükis käsitletakse IAEA raamistikus esitatud soovitusi järelevalveasutuse sõltumatus tagamiseks. Ülemaailmse mõjuga Rahvusvaheline Aatomienergiaagentuur (IAEA) loodi 1957. aastal jätkuks USA presidendi Eisenhoweri 1953. aasta pöördumisele „Aatomid rahu nimel“ ÜRO Peaassambleele. IAEA põhikirja artikkel 1 kohaselt Põhikirjaosalised asutavad Rahvusvahelise Aatomienergiaagentuuri kõnealuses põhikirjas sätestatud tingimustel.<sup>41</sup> IAEA asutamine oli märk vastuseks sügavatele hirmudele ja ootustele, mida tekitasid tuumatehnoloogia avastused ja mitmekesine kasutamine.<sup>42</sup> IAEA on ÜRO süsteemi kuuluv autonoomne rahvusvaheline organisatsioon.<sup>43</sup> IAEA näol on maailmas tegemist keskse valitsustevahelise foorumiga teaduslikuks ja tehniliseks koostööks tuumaenergia valdkonnas. IAEA tegutseb tuumateaduse ja -tehnoloogia ohutu, turvalise ja rahumeelse kasutamise nimel, aidates kaasa rahvusvahelisele rahule ja julgeolekule ning ÜRO säästva arengu eesmärkide saavutamisele.<sup>44</sup>

Seejuures juba 1957. aastal oli IAEA asutajate seas 55 riiki, sh Prantsusmaa, Saksamaa, Ameerika Ühendriigid. Tänapäevaks on IAEA liikmeteks 157 riiki, sh Eesti.<sup>45</sup> Rahvusvahelise Aatomienergiaagentuuri põhikiri on sisuliselt välisleping, mis jõustus Eestis suhtes 31.01.1992. aastal.<sup>46</sup> IAEA juhendid ei ole välislepingud. IAEA võib põhikirja artikli 3 kohaselt anda välja tuumaohutuse tagamiseks juhendmaterjale ja standardeid.<sup>47</sup> Juhendmaterjalide ja standardite näol ei ole tegemist välislepinguga ega ka välislepingust tuleneva õiguslikult siduva kohustusega riigile. IAEA standardite andmise õigus tuleneb põhikirjast ning need on siduvad

---

<sup>41</sup> Rahvusvahelise Aatomienergiaagentuuri põhikiri. – RT II 2007, 6, 22, artikkel 1.

<sup>42</sup> IAEA. Internetis: <https://www.iaea.org/about/overview/history> (27.12.2022).

<sup>43</sup> IAEA. Internetis: <https://www.iaea.org/about/partnerships/united-nations-system> (27.12.2022).

<sup>44</sup> IAEA. Internetis: <https://www.iaea.org/about/overview> (27.12.2022)

<sup>45</sup> IAEA. Internetis: <https://www.iaea.org/about/governance/list-of-member-states>

<sup>46</sup> Välisministeeriumi teadaanne. – RT II, 30.10.2020, 3.

<sup>47</sup> Rahvusvahelise Aatomienergiaagentuuri põhikiri, artikkel 3. IAEA, Governmental, Legal and Regulatory Framework for Safety, lk 2.

IAEA-le. Eestil ei ole IAEA liikmelisuse kaudu õiguslikult siduvat kohustust IAEA standardeid järgida.<sup>48</sup>

IAEA annab standardeid välja erinevates valdkondades. Näiteks tuumarajatiste käitamine, radioaktiivse materjali tootmine, transport ja kasutamine ning radioaktiivsete jäätmete käitlemine, kiirguse meditsiiniline kasutamine, aga ka tuumaregulaatori tegevus, peavad vastama ohutusstandarditele. IAEA tähtsamate väljaannete hulgas on ohutusstandardid, milles on sätestatud tuumarajatiste ohutuse tagamise aluspõhimõtted, nõuded ja soovitused. Need on ülemaailmseks võrdluseks inimeste ja keskkonna kaitsmisel ning aitavad kaasa ohutuse ühtlustatud kõrgele tasemele kogu maailmas.<sup>49</sup> IAEA *Safety Standards Series* hõlmab kolme kategooriat: *Safety Fundamentals*, *Safety Requirements* ja *Safety Guides*. IAEA ohutusstandardid on kohustuslikud IAEA oma tegevuses ning riigid võivad neid kohaldada oma tuuma- ja kiirgusohutust käsitlevate õigusnormidega.<sup>50</sup> Seega, õiguslikult määratledes on IAEA standardite näol tegemist mittesiduvate soovitustega. Vaatamata õiguslikult mittesiduvale rollile, omistatakse praktikas nendele õiguslikult mittesiduvatele soovitustele oluline tähtsus. IAEA õiguslikult mittesiduvat soovitused on saanud nii mõnegi asjaomase riigi õiguse osaks läbi selle, et riik on oma siseriikliku õiguse viidetega IAEA soovitused kohustuslikuks muutnud.<sup>51</sup> IAEA ohutusstandardite seeria sisaldab nõudeid erinevatele valdkondadele. Käesolevas töös käsitletakse riigi vastustust ja ülesandeid puudutavaid standardeid, eelkõige just tuumaregulaatori sõltumatust käsitlevates küsimustes. Esiteks sisaldab ohutusstandardite seeria nn üldiseid ohutuse nõudeid – neis käsitletakse seitset valdkonda, millest esimene on *Governmental, Legal and Regulatory Framework for Safety*. Tegemist on ohutusjuhendite kogumikuga (*Collection of Safety Guides*), milles antakse soovitusi ja juhiseid, kuidas järgida ohutusnõudeid. Ohutusjuhistes esitatakse rahvusvahelised head tavad ja üha enam kajastavad need parimaid praktikaid, et aidata kasutajaid, kes püüavad saavutada kõrgetasemelist ohutuse taset. Ohutusjuhistes esitatud soovitused on esitatud „peaks“ avaldustena (ing k *should*). Juhendid on suunatud nii riikide tuumaregulaatoritele, tuumaenergia käitajatele, ehitusvaldkonnas tegevatele jm.<sup>52</sup> Juhendi teine peatükk käsitleb riigi vastutust ning ülesandeid ning kolmas peatükk tuumaregulaatori ülesandeid. IAEA käsitleb riikide 13 peamist

---

<sup>48</sup> Rahvusvahelise Aatomienergiaagentuuri põhikiri, artikkel 3.

<sup>49</sup> IAEA. Internetis: <https://www.iaea.org/resources/safety-standards>

<sup>50</sup> IAEA, *Governmental, Legal and Regulatory Framework for Safety*, 2016, lk 7, Rahvusvahelise Aatomienergiaagentuuri põhikiri, artikkel 3

<sup>51</sup> H.Cook, *The law of nuclear energy*, lk 39.

<sup>52</sup> IAEA, *Governmental, Legal and Regulatory Framework for Safety*, 2016, lk 15.

funktsiooni, sh on IAEA soovitusena tuumaregulaatori sõltumatuse tagamine. IAEA juhendi kohaselt peaks riik tagama, et tuumaregulaator on otsuste tegemisel sõltumatu ja et tal on funktsionaalne eraldatus üksustest, millel on vastutus või huvid, mis võiksid põhjendamatult mõjutada tema otsuste tegemist. Seejuures ei ole sõltumatu reguleeriv asutus täielikult eraldatud teistest valitsusasutustest. Riigil tuleb tagada, et otsuste tegemisse on kaasatud isikud, kellel on õigustatud ja põhjendatud huvi. Riik peab siiski tagama, et reguleeriv asutus suudab teha otsuseid vastavalt oma seadusest tulenevale kohustusele teostada regulatiivset kontrolli rajatiste ja tegevuste üle ning tuumaregulaator saab täita oma ülesandeid põhjendamatult surve või piiranguteta.<sup>53</sup>

Tuumaregulaator peaks otsuste tegemisel olema sõltumatu, mis tähendab sisuliselt järgmist.

- (a) Tuumaregulaatoril peavad olema piisavad volitused ja piisav arv pädevaid töötajaid.
- (b) Tuumaregulaatorile tuleb tagada juurdepääs piisavatele rahalistele vahenditele, et tagada nõuetekohane ja õigeaegne ülesannete täitmine.
- (c) Tuumaregulaator peab olema võimeline tegema sõltumatuid regulatiivseid otsuseid, seejuures puudutab see tuumarajatiste kõiki eluea etappe, samuti õnnetusjuhtumite korral.
- (d) Tuumaregulaator peab olema vaba igasugusest poliitilistest survest, majandusolukorras ning valitsusasutuste või muude organisatsioonide survest.
- (e) Tuumaregulaator peab andma sõltumatut nõu ja esitama valitsusele aruandeid ohutusega seotud küsimustes.
- (f) Tuumaregulaatoril peavad olema volitused otseseks koostööks teiste riikide reguleerivate asutustega ja rahvusvaheliste organisatsioonidega, et edendada koostööd ja teabevahetust järelevalvega seotud teabe ja kogemuste vahetamisel.<sup>54</sup>

- Tuumaregulaatori sõltumatute otsuste tegemise osas on IAEA varasemalt juhtinud tähelepanu nii asutuväliste kui –siseste väljakutsetele.<sup>55</sup> Tuumaregulaator peab olema otsuse tegemisel sõltumatu ning seejuures võib väljakutseks osutada põhjendamatult suhtlemine üksikute poliitikutega ja poliitilisel tasemel, tuumaenergiat tootva isikuga, tuumkütuse müüjate või huvirühmadega, näiteks valitsusväliste organisatsioonidega. Seejuures on määrava tähtsusega *põhjendamatult* suhtlemine, sest on õiguspärane, et tuumaregulaatori tegevus on läbipaistev ja sinna juurde käib ka suhtlus ning dialoog osapooltega. Sisemisteks väljakutseteks võivad olla mh selgelt

---

<sup>53</sup> IAEA, Governmental, Legal and Regulatory Framework for Safety, 2016, Requirement 4: Independence of the regulatory body, lk 6-7.

<sup>54</sup> IAEA, Governmental, Legal and Regulatory Framework for Safety, 2016, lk 7

<sup>55</sup> IAEA, Independence in Regulatory Decision Making, INSAG-17, IAEA, Vienna (2003), lk 3-4.

määratletud ohutuseesmärkide ja -kriteeriumide puudumine, mis raskendab regulatiivsete õigusaktide järjepidevuse ja prognoositavuse saavutamist, samuti muudab see otsuste tegemise protsessi vastuvõtlikumaks põhjendamatule välismõjule.

- Samuti on sisemiseks väljakutseks kompetentsi tagamine ning et otsuste tegemine tugineb kaasaegsel teaduslikul infol ja tehnoloogiale.
- Liigselt suur sõltuvus üksikutest isikutest kui otsustajatest ja nende individuaalsetest lähenemisviisidest otsuste ettevalmistamisel ja vastuvõtmisel. Otsustusprotsessiga seotud isikute ausus ning eetika on olulisel kohal. Seejuures ei tohiks otsuseid mõjutada muudatused juhtivatel ametikohtadel.
- Selgete protsesside ja nõuete puudumine isikute ametisse nimetamisel, eeskätt juhtivatele kohtadele.

Kõik sellised puudujäägid võivad muuta reguleeriva asutuse vastuvõtlikuks põhjendamatule välismõjule. Lisaks võivad sellised puudused vähendada töötajate arvu ning motivatsiooni ning pädevad töötajad võivad asutusest lahkuda.<sup>56</sup>

IAEA juhised on õiguslikult IAEA liikmesriikidele mittesiduvad, omavad nad olulist rolli. Need on siduvad IAEA-le oma tegevuste läbiviimisel ning seeläbi esitatakse soovitusena riikidele. Seejuures on Riigikohus ohutusnorme puudutavaid standardeid teatud tingimustel ka siduvana käsitlenud. Standarditest tulenevad ohutusnormid on ehitusseadustikus sätestatud ehituse hea ehitustava osa ja neid tuleb järgida. Kohus leidis, et heast ehitustavast tulenevad mitmed nõuded, sh ohutusnõuded - head ehitustava järgides ehitatud ehitised ei ole ohtlik inimese elule ja tervisele. „Head ehitustava on võimalik sisustada ka selliste ehitusnõuetega, mis ei tulene standarditest, vaid näiteks teaduskirjanduses avaldatud seisukohtadest, kutseorganisatsioonide reeglistikust või on tuletatavad loodusseadustest. Nii on isikul võimalik hea ehitustava rikkumise etteheitele vastu väita, et ta ei järginud küll standardis sätestatud nõudeid, vaid lähtus muudest talle teadaolevatest ehitusnõuetest. Sellisel juhul on kohtul võimalik omakorda hinnata, kas isik on järginud head ehitustava või mitte.“<sup>57</sup>

---

<sup>56</sup> IAEA, Independence in regulatory decision making INSAG-17, 2003, lk 3-4.

<sup>57</sup> RKKRKO 3-1-1-7-10, punkt 7.1-7.3.

### 1.3. Tuumaregulaatori sõltumatuse nõue Euroopa Liidu õiguses

Samal aastal Rahvusvaheline Aatomienergiaagentuuriga (IAEA)<sup>58</sup> allkirjastati Euroopa Aatomienergiaühenduse (Euratom) asutamislepingu (edaspidi ka *Euratom asutamisleping*)<sup>59</sup>.

„Euratom asutamislepingu peamiseks eesmärgideks on:

- teadusuuringute edendamine ja tehnilise teabe levitamine;
- ühtsete ohutusnormide kehtestamine elanikkonna ja tööstuse töötajate kaitsmiseks;
- hõlbustada teadusuuringuid;
- tagada, et tsiviilotstarbelisi tuumamaterjale ei kasutataks muuks, eelkõige sõjaliseks otstarbeks.

Euratom väärtust saab selgelt näha laienemise kontekstis. Tuumaenergia on paljude Ida-Euroopa riikide jaoks oluline energiaallikas, kuid nende tuumaelektrijaamade ohutusstandardid ning elanikkonna ja töötajate kaitse tase ei ole alati piisav. Euratom on pakkunud selleks toetust.<sup>60</sup> Euroopa Ühenduste Kohtu kohtupraktika kohaselt ühendusel koos liikmesriikidega jagatud pädevus tuumaohutuse konventsiooniga hõlmatud valdkondades, seejuures võivad riigid vastu võtta ka direktiivist toodust rangemaid ohutusmeetmeid.<sup>61</sup>

Euroopa Aatomienergiaühenduse asutamislepingut täiendavad mitmed valdkondlikud direktiivid ja määrused. Euroopa Aatomienergiaühenduse asutamisleping ise seejuures ei käsitle tuumaregulaatori sõltumatuse nõudeid. Sõltumatuse tematika sätestati *expressis verbis* alles tuumaohutuse direktiivis 2009. aastal, sisuliselt 50 aasta peale Euroopa Aatomienergiaühenduse asutamislepingu allkirjastamist.

Kehtiv tuumaohutuse direktiiv võeti vastu 2009. aastal, kuid ajendatuna Fukushima tuumaavariist Jaapanis täiendati direktiivi 2009/71/Euratom 2014. aastal veelgi suurema ohutuse tagamiseks. Täiendati ka tuumaregulaatorit puuduvaid nõudeid.<sup>62</sup> Direktiivis sätestatud eesmärgi saavutamise viis võib liikmesriigiti erineda, arvestades liikmesriigi õigusraamistikku

<sup>58</sup> Laffranque, J. Euroopa Liidu õigussüsteem ja Eesti õiguse koht selles, 2006, lk 12.

<sup>59</sup> Tegelikult kirjutati 1957 Roomas alla kahele lepingule – Euroopa Majandusühenduse (EMÜ) asutamislepingule ja Euroopa Aatomienergiaühenduse (Euratom) asutamislepingule, mis jõustusid 1958. a algusest. Kui Euroopa Majandusühenduse eesvedajaks oli eelkõige Saksamaa, siis Euroopa Aatomienergiaühenduse eesvedajaks loetakse Prantsusmaa, kes soovis tagada tuumaenergia rahumeelse kasutamise.

<sup>60</sup> Euroopa Parlament, <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/euratom-treaty> (27.12.2022).

<sup>61</sup> Direktiiv 2009/71/Euratom, punkt 4-6.

<sup>62</sup> H.Cook, The Law of Nuclear Energy, lk 39.

ja halduskorraldust. Direktiiv on saavutatava tulemuse seisukohalt siduv iga liikmesriigi suhtes, kellele see on adresseeritud, kuid jätab vormi ja meetodite valiku selle riigi ametiasutustele. Seevastu määrus on tervikuna siduv ja vahetult kohaldatav kõikides liikmesriikides.<sup>63</sup> Kõnealune direktiivi näol oli Euroopas tegemist esmakordse kokkuleppega tuumaohutuse valdkonnas.<sup>64</sup> Tuumaohutuse direktiiv näeb ette tuumaregulaatorile mitmed nõuded, millele vastamise peavad liikmesriigid tagama. Esiteks paneb direktiiv liikmesriikidele kohustuse asutada tuumaseadmete tuumaohutuse valdkonnas pädev asutus ja tagada selle toimimine. Ka tuleb tagada pädeva reguleeriva asutuse *tegeliku* sõltumatuse põhjendamatust mõjust reguleerivate otsuste tegemisel. Tuumaregulaatori sõltumatuse garantiidena nähakse järgnevat.<sup>65</sup>

a) Tuumaregulaator peab olema funktsionaalselt eraldatud igast muust asutusest või organisatsioonist, mis tegeleb tuumaenergia edendamise või kasutamisega. Samuti ei ole tuumaregulaatoril lubatud reguleerivate ülesannete täitmisel küsida ega võtta vastu juhiseid üheltki selliselt asutuselt või organisatsioonilt.

b) Tuumaregulaator teeb reguleerivaid otsuseid kindlate ja läbipaistvate tuumaohutusega seotud nõuete alusel. Ühenduse tuumaohutuse õigusraamistiku põhinõue on sellise tugeva pädeva reguleeriva asutuse olemasolu, kellel on tegelik sõltumatus teha regulatiivseid otsuseid. On äärmiselt oluline, et see pädev reguleeriv asutus saaks rakendada oma volitusi erapooletult, läbipaistvalt ja vabana igasugusest põhjendamatust mõjust reguleerivate otsuste tegemisel, et tagada tuumaohutuse kõrgeim tase. Tuumaohutuselased reguleerivad otsused ja jõustamismeetmed peaksid põhinema objektiivsetel ohutusega seotud tehnilistel kaalutlustel ning need tuleks kehtestada põhjendatu välismõjuta, mis võiks kahjustada ohutust, nagu muutuvate poliitiliste, majanduslike või ühiskondlike tingimustega seotud põhjendatu mõju. Läbipaistvus on tähtis vahend selleks, et edendada sõltumatust regulatiivsete otsuste tegemisel. Lisaks tuleks üldsusele anda kooskõlas tuumaohutuse siseriikliku raamistikuga võimalus osaleda tuumaseadmetega seotud otsuste tegemise protsessi asjakohastes etappides, võttes arvesse erinevaid riiklike süsteeme. Lubade andmisega seotud otsuste tegemise vastutus jääb riiklikele pädevatele asutustele.

c) Finantsilise sõltumatuse garantii seisneb selles, et tuumaregulaator saab sihtotstarbelisi ja asjakohaseid eelarveeraldise, mis võimaldavad siseriiklikus raamistikus kindlaks määratud

---

<sup>63</sup> Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon (ELT C 326, 26.10.2012, lk 47–390), artikkel 288.

<sup>64</sup> H.Cook, *The Law of Nuclear Energy*, lk 92.

<sup>65</sup> Direktiiv 2009/71/Euratom, artikkel 5. Direktiivi 2014/87/Euratom, preambuli punktid 1-12.

reguleerivate ülesannete täitmist, tuumaregulaator ka vastutab eraldatud eelarve kasutamise eest.

d) Tuumaregulaator peab tööl vajalikku arvu töötajaid, kellel on nende kohustuste täitmiseks vajalik ettevalmistus, kogemused ja teadmised. Tuumaregulaator võib kasutada oma reguleerivate ülesannete toetamiseks väliseid teaduslikke ja tehnilisi vahendeid ning eksperte.

Regulatiivses otsustamisprotsessis tuleks arvestada pädevusi ja eksperditeadmisi, mida võivad anda tehnilist tuge pakkuvad organisatsioonid. Need eksperditeadmised peaksid põhinema kaasaegsetel teaduse ja tehnika alastel andmetel, mis pärinevad muu hulgas töökogemustest ja ohutusega seotud uuringutest, teadmushaldusel ja piisavatel tehnilistel vahenditel.

e) Tuumaregulaator kehtestab menetlused huvide konfliktide ärahoidmiseks ja lahendamiseks.

f) Tuumaregulaator annab tuumaohutusega seotud teavet, ilma et selleks oleks vajalik ühegi muu asutuse või organisatsiooni nõusolek, tingimusel et sellega ei kahjustata teisi ülekaalukaid huve (näiteks julgeolekut), mida on tunnustatud asjakohaste õigusaktide ja rahvusvaheliste instrumentidega. Õigusraamistikku täiendati selles osas, millist liiki teavet tuleks üldsusele anda.

Tuumaohutuse direktiivist tulenev *tegeliku* sõltumatuse nõue on liikmesriikide määratleda vastavalt siseriiklikule halduskorraldusele ja õigusraamistikule. Tuumahutuse direktiivi kohaselt on tuumaregulaator kohustatud täitma konkreetseid järgnevaid ülesandeid:

a) teha ettepanekuid riiklike tuumaohutuse nõuete kohta, määrata need kindlaks või osaleda nende kindlaksmääramises;

b) nõuda, et loa omaja täidaks riiklike tuumaohutuse nõudeid ja asjaomase loaga kehtestatud tingimusi ning tõendaks nende täitmist;

c) kontrollida selliste nõuete ja tingimuste täitmist, kasutades selleks reguleerivaid hindamisi ja kontrollkäike;

d) teha ettepanekuid tõhusate ja proportsionaalsete jõustamise meetmete võtmiseks või viia neid täide.<sup>66</sup>

---

<sup>66</sup> Direktiiv 2009/71/Euratom, artikkel 5 lõige 3.

#### 1.4. Tuumaregulaatori sõltumatuse nõude põhiseaduslik raamistik

Käesolevas peatükis käsitletakse valitsusasutuse sõltumatuse nõude põhiseaduslikku raamistikku tuumaregulaatori tegevusega seoses. Selleks käsitletakse kaitstavaid põhiõigusi (nii füüsiliste isikute kui ka tuumarajatise käitaja vaatest). Tuumaregulaator teostab eel- ja järelkontrolli ning on korrakaitseasutus korrakaitseasutuse tähenduses, korrakaitsemeetmed võivad riivata tuumarajatise käitaja põhiõigusi. Põhiseadusliku raamistiku analüüs võimaldab võrrelda kõnealust raamistikku eelnevates peatükkides käsitletud rahvusvahelisest õigusest tuumaregulaatorile kehtestatud nõuetega. See võimaldab töö teises peatükis kujundada seisukohta, kas tuumaregulaatori sõltumatuse nõuet on võimalik täies ulatuses integreerida Eesti õiguskorda. Seejuures käsitletakse töö teises peatükis põhiseaduslikku raamistikku seoses konkreetsete tuumaregulaatorile esitatavate nõuetega detailsemalt.

Valitsusasutuse sõltumatuse nõudel on puutumus põhiseaduse aluspõhimõtetega, eelkõige demokraatia ja õigusriikluse põhimõttega. Tuumaregulaatori puhul on tegemist valitsusasutusega, kes teostab avalikku võimu. Teisalt võib sõltumatuse nõue, mis seisneb ulatuslikes järelevalveasutuse volitustes, riivata tuumarajatise käitaja põhiõigusi. Eelkõige tuleb tagada tuumarajatise käitaja ettevõtlusvabadus (põhiseaduse § 31) ning kaitse riigivõimu omavoli eest (põhiseaduse § 13). Põhiõiguste riive on teatud tingimustel lubatav. „Põhiõiguste riivel peab olema PS-ga kooskõlas olev (legitiimne) eesmärk ning riive peab olema eesmärgi saavutamiseks proportsionaalne (sobiv, vajalik ja mõõdukas). Riive mõõdukuse ehk proportsionaalsuse üle kitsamas tähenduses otsustamiseks kaalub kohus ühelt poolt põhiõigusesse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmärgi tähtsust.“<sup>67</sup> Töö eelnevates osades nähtus, millised volitused ja ressursid peavad järelevalveasutusel sõltumatuse tagamiseks olema. Ulatuslike volituste, sh väga laia diskretsiooni andmine tuumaregulaatorile võib kahjustada isikute põhiseaduslikke väärtusi, eelkõige ettevõtlusvabadust ning jätta isikud kaitseta riigi omavoli eest.

Teisalt tuleb hinnata, millised on kaitstavad hüved ning kas riive on proportsionaalne. Tuumaohutusnõuded kaitsevad mitmeid põhiõigusi, mida näeb ette nii põhiseadus kui ka Euroopa Liidu põhiõiguste harta. Tuumaohutuse kõrged nõuded, sh järelevalveasutuse

---

<sup>67</sup> Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, 2020, lk 275.

sõltumatus kaitsevad ka Euroopa Liidu põhiõiguste hartas nimetatud õigusi, sh õigus elule (artikkel 1), töötajate õigus tervisele (artikkel 31 lõige 1). Ka on põhiõiguste hartas nimetatud kohustus keskkonnakaitse integreerimiseks poliitikatesse (artikkel 37).<sup>68</sup> „Siiski ei ole EL aluslepingutes ega EL põhiõiguste hartas keskkonnapõhiõigust otsesõnu sätestatud. Samas on Euroopa Kohus otsemõju doktriini kujundanud selliselt, et direktiivides sätestatud teatud keskkonnamelementide kvaliteedinõuetest tuleneb subjektiivne õigus nõuda nendest kinnipidamist. Vastav kohtupraktika, mida pole kuigi palju, puudutab välisõhu ja joogivee kvaliteeti.“<sup>69</sup> Tuumaohutuse konventsiooni kohaselt on kiirguskaitse eesmärk kaitsta inimesi, ühiskonda ja keskkonda.<sup>70</sup> Tuumaohutuse direktiiv ei räägi põhiõiguste kaitsest, kuid nimetab üldiselt, et direktiivi eesmärk on kaitsta elanikkonda ja keskkonda radioaktiivse saastatuse eest.<sup>71</sup>

Põhiseaduslikest väärtustest pakuvad tuumaohutuse kõrged nõuded kaitset õigusele elule (§ 16), õigusele tervisekaitsele (§ 28) ning omandikaitsele (§ 32). Tuumaohutusnõuete vajalikkust ei ole näiteks tuumaohutuse direktiivis 2009/71 põhjendatud põhiõiguste kaitsega. Kõnealuses direktiivis on selgitatud, et ohutusnõuded on vajalikud töötajate ja elanikkonna kaitseks.<sup>72</sup> See on selgitatav asjaoluga, et Euroopa Liidu põhiõiguste harta võeti vastu peale tuumaohutusdirektiivi. Eesti põhiseaduses sätestatud õigust elule võib pidada kõige olulisemaks põhiõiguseks, sest see on eelduseks kõigi teiste õiguste ja vabaduste kasutamisele. Õigus elule kaitseb kehalist olemasolu. Õigus elule saab olla ainult füüsilistel isikutel.“ Põhiseaduse §-is 16 sätestatud õigus elule hõlmab endas riigi objektiivset kohustust inimelu kaitsta. Selleks on riik näiteks karistusseadustikuga taganud kriminaalõiguslikud sanktsioonid eluvastaste süütegude eest, samuti muude süütegude eest, kui on põhjustatud inimese surm või oht elule.<sup>73</sup>

Eesti põhiseadus ei nimeta sõnaselgelt õigust puhtale elukeskkonnale – õigus puhtale keskkonnale on järeldatav põhiseaduse §-is 28 sätestatud õigusest tervisekaitsele. Keskkonnaseadustiku üldosa seaduses on peetud vajalikuks keskkonnavalase õiguse sätestamine iseseisva õigusena. Seda on põhjendatud asjaoluga, et kuigi üldreeglina vastutab inimene endale

---

<sup>68</sup> Euroopa Liidu põhiõiguste harta (ELT C 83, 30.03.2010, lk 389-403).

<sup>69</sup> Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse seletuskiri, lk 124.

<sup>70</sup> Tuumaohutuse konventsioon, artikkel 1 ii.

<sup>71</sup> Direktiiv 2009/71/Euratom, punkt 5.

<sup>72</sup> Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, 2020, lk 217.

<sup>73</sup> Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, 2020, lk 218.

inimväärse elu kindlustamise eest ise, siis tervise- ja heaoluvajadustele vastava keskkonna tagamisel on isiku enda võimalused küllaltki piiratud.<sup>74</sup> Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse kohaselt on igaühel on õigus tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale, millega tal on oluline puutumus.<sup>75</sup> Õhu, vee või pinnase kiirgussaastatuse korral on üksikisiku võimalused end kaitsta minimaalsed. Seetõttu peab tuumaohutusnõuetest kinnipidamise peab tagama riik, kuivõrd üksikisikul võimalused end kiirgusohu eest kaitsta on minimaalsed.

Järelevalveasutuse tegevus kaitseb ka põhiseaduse §-ist 32 sätestatud omandiõigust. Omandiõigus kaitseb nii kinnisasju kui vallasasju.<sup>76</sup> „Omandipõhiõigusega on kaitstud vara omanikule kuuluvana (omandiõigus) nii ise kui ka selle vaba valdamine, kasutamine ja käsutamine.“<sup>77</sup> Omandiõiguse riivega võib olla tegemist olukorras, kui kiirgussaastatuse, olenevalt doosidest, ei pruugi teatud asukohad või esemed ohutuse tagamiseks olla enam kasutatavad. Riigipoolsete piirangutega omandi valdamiseks, kasutamiseks ja käsutamiseks võib kaasneda ulatuslik majanduslikku kahju. Riigikohus on kinnitanud, et kas näiteks asja arestimine sisaldab endas põhiseaduse §-ist 32 sätestatud omandiõiguse riivet.<sup>78</sup> Samuti on Riigikohus selgitanud, et omandiõiguse riiveks põhiseaduse §-is 32 sätestatud õigusliku positsiooni igasugune kitsendamine, omanikule varalise kaotuse põhjustamine.<sup>79</sup>

Seega, ühelt poolt tuleb kaaluda töötajate ja elanikkonna põhiõigusi. Teisalt on kaalumisel riive tuumarajatiste käitaja ettevõtlusvabadusele. Neid väärtusi tuleb kaaluda nii õigusraamistiku väljatöötamisel kui ka rakendamisel. Arvestades, et tuumaohutuse tagamiseks on üksikisiku võimalused kiirgussaastatuse eest kaitsta äärmiselt piiratud ning tegemist on kõrgendatud ohuvaldkonnaga, on riigi roll järelevalve võimaldamisel keskse tähtsusega. Väärrib siiski nimetamist, et tulenevalt rahvusvahelisest õigusest on esmane vastutus kahju tekitamisel käitise omanikul. Tuumaohutuse konventsiooni kohaselt vastutab tuumarajatise ohutuse eest kõigepealt tegevusloa omaja ja et tegevusloa omaja on võimeline vastutust kandma.<sup>80</sup> Siiski on riigi ülesanne nii loamenetluste kui järelevalve käigus ohutusnõuetele vastavuses veenduda, et tagada kõigi asjaosaliste põhiõiguste kaitse. Seejuures tuleb avaliku võimu teostamisel arvestada põhiseaduse aluspõhimõtetega. Näiteks järelevalveasutusele ulatuslike volituste

---

<sup>74</sup> Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse seletuskiri, lk 123.

<sup>75</sup> Keskkonnaseadustiku üldosa seadus, § 23 lõige 1.

<sup>76</sup> Tsiivielseadustiku üldosa seaduse § 50 lõigete 1-2 tähenduses.

<sup>77</sup> Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, 2020, lk 454.

<sup>78</sup> RKKRKo 20.02.2012, 3-1-1-1-12, punkt 16.

<sup>79</sup> RKÜKo 3-3-1-69-09, punkt 57.

<sup>80</sup> Tuumaohutuse konventsioon, artikkel 9.

andmine, mis teenivad sõltumatus tagamise eesmärki, tuleb teha viisil, et see ei kahjustaks demokraatia ja õigusriigi põhimõtteid ja kaitseks ettevõtjad riigi omavoli eest.

Valitsusasutusele volituste andmine teenib ka halduse efektiivse toimimise tagamise eesmärki. „Näiteks viimase aja maailma haldusreformide käigus tekivad nn iseseisvad asutused (*independet agencies*) teenivad halduse efektiivse toimimise eesmärki.<sup>81</sup>

Põhiseaduse § 4 kohaselt on Eestis võimude lahususe põhimõte, mille kohaselt on täidesaatval ja seadusandlikul võimul oma ülesanded. „Põhiseadus ei keela seadusandja pädevuses olevate küsimuste delegeerimist täitevvõimule, kui seaduses on piisavalt määratletud täitevvõimu tegutsemise alused ja tingimused, et välistada täitevvõimu omavoli.“<sup>82</sup>

Võimude lahususe põhimõttest on järeldatav, et täidesaatval võimul peab olema teatud iseseisvus seadusandliku võimu suhtes, teisisõnu täidesaatev võim peab omama teatavat isekorraldusõigust. „Täidesaatva võimu isekorraldusõigusel on küll seatud tugevad piirangud. Demokraatia ning õigusriigi printsiibid annavad parlamendile sekkumisõiguse tulenevalt seaduste tähtsusest riigivõimu teostamise alusena. Isekorraldusõiguse piirangud tulenevad veel mõnest konkreetsest põhiseaduse sättest. PS § 94 lõikes 1 ja 2 näevad ette ministeeriumide loomise seaduse alusel ning ministri pädevuse korraldada ministeeriumi valitsemisalasse kuuluvaid küsimusi. PS § 94 lg 4, § 136 lg 2 ja § 141 lg 1 räägivad „ministrile ministeeriumi juhtimiseks seadusega antud õigustest.“<sup>83</sup>

Vabariigi Valitsuse ülesandeks on suunata ja koordineerida valitsusasutuste tegevust ning korraldada mh seaduste täitmist. Ka on Vabariigi Valitsusel anda seaduse alusel määruseid ning korraldusi.<sup>84</sup> Põhiseaduse kohaselt kuulub Eestis täidesaatev riigivõim Vabariigi Valitsusele<sup>85</sup>. Vabariigi Valitsus viib ellu riigi sise- ja välispoliitikat.<sup>86</sup> Täidesaatvat võimu teostab valitsus valitsusasutuste ja teatud juhtudel ka valitsusasutuste hallatavate riigiasutuste kaudu. „Vabariigi Valitsus ja ministrid ei tohi sekkuda autonoomsetele üksustele (kohalikud omavalitsused, ülikoolid, Eesti Pank) antud iseseisva otsustusõiguse teostamisse. Kui aga Vabariigi Valitsusele

---

<sup>81</sup> T. Annus, Riigiõigus, lk 49.

<sup>82</sup> RKPJKo 3-4-1-3-16, punkt 111.

<sup>83</sup> T. Annus, Riigiõigus, 2006, lk 150.

<sup>84</sup> T. Annus, Riigiõigus, lk 146-147.

<sup>85</sup> Põhiseadus, § 86.

<sup>86</sup> Põhiseadus, § 87.

on seadusega antud volitused mingi küsimuse reguleerimiseks ning seadus või Vabariigi Valitsuse poolt vastuvõetud määrus ei piira põhiseadusvastaselt autonoomsete üksuste tegevust, omavad keskvõimu poolt vastuvõetud määrused prioriteeti.<sup>87</sup>

Valitsusasutuse sõltumatuse, sh ulatuslike volituste korral ei ole välistatud riive demokraatia põhimõttele, kuna seos rahvaga väheneb või kaob täielikult. Demokraatia põhimõtte on kajastatud PS §-is 1, mille kohaselt kõrgeima võimu kandja on rahvas. Demokraatliku legitimaatsiooni põhimõtte kohaselt peab kogu riigivõim lähtuma rahvast, teisisõnu toimuma rahva otsesel või kaudsel heakskiidul.<sup>88</sup> Riigivõimuteostajatel peab olema side rahvaga ning demokraatlikus haldusorganisatsioonis on vastutus hierarhia kõrgeimal astmel (ministril), kes kannab vastutust parlamendi ees. Kui riik on asutanud äriühinguid ja sihtasutusi, siis neid loetakse küllaltki sõltumatuks kuivõrd ministril puudub otsene korralduste andmisega õigus. Minister saab mõjutada nendesamade hoobadega nagu teised äriühingute asutajad. Sellised asutused on poliitiliselt sõltumatamad, kuid omavad väiksemad legitimaatsiooni.<sup>89</sup> „Väljend „*poliitiline otsustamine*“ viitab demokraatlikule otsustamisele, seega on küsimuste väljaviimine poliitikafäärlist iseenesest teatud määral ebademokraatlik. Teised väärtused, nagu riigi ülesannete efektiivne teostamine, võivad kõrvalekallet rangest legitimaatsioonisõudest õigustada. Eelkõige tuleb nende üksuste iseseisvumist kompenseerida otsustusprotsessi läbipaistvuse ning rahva osalemisvõimaluste parandamisega“.<sup>90</sup>

Seaduslikkuse põhimõtte kohaselt ei või riigivõimu tegevus olla vastuolus seadusega ning seaduste järgimise nõuet tuleb järgida kogu riigi tegevuse osas, sh õigusaktide andmisel ja toimingute sooritamisel. Seejuures tuleb seaduslikkuse põhimõtet järgida kõikidel, kes täidavad avalik-õiguslikke ülesandeid, mitte üksnes riik (keskvõim) kitsas tähenduses.<sup>91</sup> „Põhiseadus õigusriigi ja seaduslikkuse mõisteid *expressis verbis* ei kasuta.“<sup>92</sup>

Riigikogu üheks funktsiooniks on seadusandlik funktsioon s.t oluliste otsuste langetamine seaduste vastuvõtmisega. Olulisuse põhimõttest tuleneb, et ühiskonna jaoks olulised otsused langetab Riigikogu ning nende delegerimine teistele ei ole lubatud. Olugi et Riigikogu omab

---

<sup>87</sup> T. Annus. Riigiõigus, 2006, lk 76.

<sup>88</sup> T. Annus, Riigiõigus, lk 47.

<sup>89</sup> T. Annus. Riigiõigus, 2006, lk 47-48.

<sup>90</sup> T. Annus. Riigiõigus, 2006, lk 49.

<sup>91</sup> T. Annus. Riigiõigus, 2006, lk 74.

<sup>92</sup> Maruste, R. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Tallinn: Juura 2004.

ainsana otsest demokraatliku legitimatsiooni ei pea ta siiski kõiki otsuseid langetama.<sup>93</sup> Seega, demokraatia põhimõtte üks osa, nn olulise põhimõtte tähendab, et mida olulisema otsusega on tegemist, seda tugevam ning otsesem peab olema otsust langetava riigiorgani legitimatsioon. Teisisõnu, Riigikogu ei saa täitevvõimule anda otsustamiseks riigi toimimiseks olulisi küsimusi. Selleks peab olema seaduse regulatsioon üksikasjalik ja piisavalt täpne, et tagada üksikisikute kaitse täitevvõimu eest.<sup>94</sup>

Kaalukate väärtuste korral võivad need õigustada kõrvalekallet legitimatsiooninõudest, näiteks riigi ülesannete efektiivne teostamise eesmärgil. „Iga otsust ja toimingut ei saa seadustes üksikasjalikult kirjeldada ning seetõttu võib seaduste alusel ja täitmiseks anda määrusi, üldkorraldusi jt õigusakte, mille koostõla kõrgema õigusjõuga aktiga tuleb tagada.“<sup>95</sup> Diskretsioonivolitust peab olema sõnastatud seaduses. Diskretsiooni korral tuleb arvestada lisaks asjaomase seaduse eesmärgile nii põhiseaduse põhimõtete kui ka põhiõigustega. Diskretsiooni teostamisel isikute õigustesse ja vabadustesse sekkumisel, tuleb arvestada järgmisi põhiseaduslikke piire: põhiõiguse ulatus, mida puudutavad rakendavad abinõud, konkreetset käsitletava põhiõiguse piiratus, vastandlike huvide ja õiguste kaalumine ning piiride ületamise keeld.<sup>96</sup> Seadusandja saab olenevalt asjaoludest valida valikudiskretsiooni ja otsustusdiskretsiooni vahel. Valikudiskretsiooni korral saab seadusandja ette näha teatavad valikud, teisisõnu tagajärjed. Otsustusdiskretsiooni korral antakse ametiasutusele õigus otsustada, kas rakendada teatud tagajärke või mitte.<sup>97</sup>

Riigitoimimine peab olema kooskõlas põhiseaduse printsiipidega. Õigusriikluse põhimõtte on laia sisuga ning ühe osana sisaldab riigivõimu seaduslikku teostamist, mille puhul omakorda tuleb vaadelda nii seaduslikku printsiipi kui ka seadusliku aluse printsiipi.<sup>98</sup> Seaduslikkuse põhimõtte kui õigusriikluse üks keskseid komponente tuleneb PS § 3 lõike 1 esimesest lausest, mille kohaselt riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Samuti §-ist 13, mis sätestab igaühe kaitse riigi omavoli eest ning et igaühel on õigus riigi ja seaduse kaitsele.<sup>99</sup> Seaduslikkuse põhimõttele on iseloomulik, et õigustloovad aktid

<sup>93</sup> T. Annus. Riigiõigus, 2006, lk 60.

<sup>94</sup> T. Annus. Riigiõigus, 2006, lk 48.

<sup>95</sup> T. Annus. Riigiõigus, 2006, lk 60.

<sup>96</sup> K. Merusk, Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll, lk 28, lk 35.

<sup>97</sup> K. Merusk, Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll, lk 25-27.

<sup>98</sup> T. Annus, Riigiõigus, lk 73.

<sup>99</sup> Konstitutsionalism ja põhiõiguste kaitse, R. Maruste, lk 99.

paiknevad hierarhias, kus madalamal astmel asuvad õigusaktid ei või olla vastuolus kõrgemal asuvate aktidega, sh täitevvõimu poolt vastuvõetud määrused, mis paiknevad hierarhias madalamal astmel.<sup>100</sup> Delegeerimine on teatud tingimustel lubatud. “Määruste andmine administratsiooni poolt on sisuliselt legislatiivfunktsiooni teostamine, mille on delegeerinud parlamenteer. Seega sõltub üksnes parlamentist, keda, millises küsimuses ja millises ulatuses ta volitab määrusi andma. Seda teostatakse volituse ehk delegatsiooni abil.”<sup>101</sup> “Delegatsiooni edasivolitamine ehk nn subdelegatsioon määruste andmisel ei ole üldreeglina lubatud, välja arvatud juhul, kui seadus seda *expressis verbis* lubab. Määrusandlusõigust volitavaks organiks saab olla üksnes seadusandlik organ.”<sup>102</sup>

Käesolevas töös käsitletud konventsioonide, Euratomi lepingu ja IAEA põhikirjaga liitumise näol on tegemist välislepingutega põhiseaduse § 121 tähenduses. Seejuures ei näe põhiseadus ette kõikide välislepingute ratifitseerimiskohustust Riigikogu poolt, vaid üksnes PS § 121 punktides 1-4 sätestatud tingimustele vastavate lepingute. PS § 121 punkt 3 kohaselt tuleb Riigikogul ratifitseerida välislepingud, mille rakendamiseks on tarvis Eesti seaduste vastuvõtmist või muutmist, samuti välislepinguid, millega Eesti Vabariik võtab endale varalisi kohustusi. „Praktikas võib esineda juhtumeid, kus välislepingu ratifitseerimise aluseks Riigikogu poolt on üheaegselt mitu §-s 121 loetletud alust (nt kui Eesti ühineb rahvusvahelise organisatsiooniga, mille tagajärjel tekib riigil varalisi kohustusi ning samal ajal on vaja muuta mitut seadust ja vastu võtta uusi seadusi).“<sup>103</sup>

Kokkuvõtvalt saab öelda, et tuumaohutusvaldkonna nõuded kaitsevad mitmeid elanikkonna ja töötajate põhiõigusi (sh õigus elule, õigus tervisele, õigus omandile). Teisalt tuleb tagada tuumarajatiste käitaja ettevõtlusvabaduse minimaalne riive ning kaitse riigivõimu omavoli eest.

### **1.5. Valitsusasutuse moodustamise ja asutamise õigusraamistik Eestis**

Käesolev peatükk käsitleb valitsusasutuse moodustamise ja asutamise õigusraamistikku Eestis, täpsemalt analüüsitakse valitsusasutuse, valitsusasutuse hallatava riigiasutuse ning avalik-õigusliku juriidilise isiku asutamise põhimõtteid. See võimaldab võrrelda valitsusasutuse asutamise põhimõtteid rahvusvahelises õiguses tuumaregulaatori sõltumatust käsitlevate

<sup>100</sup> T. Annus, Riigiõigus, 2006, lk 75.

<sup>101</sup> K. Merusk, Haldusõigus, 1995, lk 96.

<sup>102</sup> K. Merusk, Haldusõigus, lk 96.

<sup>103</sup> Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, 2020, lk 847.

nõuetega, mille kaudu saab jõuda järelدuseni, kas tuumaregulaatori sõltumatuse nõuet on võimalik integreerida Eesti õiguskorda.

Valitsusasutused on täidesaatva võimu osa. Lähtudes võimuse lahususe põhimõttes (PS § 4) on täidesaatval võimul isekorralدusõigus. Siiski on isekorralدusõigust teatud juhtudel piiratud. Näiteks ministeeriumeid saab luua üksnes seaduse alusel ning mitte valitsuse ärانagemisel.<sup>104</sup> Valitsusasutuse asutamise õiguslik raamistik on sätestatud Vabariigi Valitsuse seaduses (VVS)<sup>105</sup>. Riik on avalik-õiguslik juriidiline isik.<sup>106</sup> Avalik-õigusliku juriidilise isiku organid ja nende pädevus nähakse ette seadusega.<sup>107</sup> Eestis loetakse täidesaatva riigivõimu asutuseks valitsusasutused ja valitsusasutuste hallatavad riigiasutused<sup>108</sup>. Kõnealuste asutuste puhul ei ole tegemist avalik-õigusliku juriidilise isikuga. Üldjuhul ei ole riigi ja kohaliku omavalitsuse koosseisu kuuluvad üksikud asutused iseseisvat õigussubjektsust ning riigi ning muude avalik-õiguslike juriidiliste isikute eripära seisneb peamiselt avaliku võimu teostamises.<sup>109</sup> Valitsusasutusi saab asutada üksnes seaduse alusel, kuid valitsusasutuste hallatavaid riigiasutusi moodustavad, korralدavad ümber ja nende tegevuse lõpetavad üldjuhul Vabariigi Valitsus või Vabariigi Valitsuse määratavas korras valitsusasutused.<sup>110</sup> Otsustamine, kas asutada valitsusasutus või valitsusasutuse hallatav asutus oleneb ülesannetest, eelkõige riigivõimu teostamise ulatusest. Valitsusasutusteks loetakse riigieelarvest finantseeritavaid asutusi, millele on seadusega või seaduse alusel antud põhiülesandeks täidesaatva riigivõimu teostamine.<sup>111</sup> „Valitsusasutuste haldamisel võivad olla riigi eelarvest finantseeritavad riigiasutused, kelle põhiülesandeks ei ole täidesaatva riigivõimu teostamine, kuid seaduse alusel võivad ka valitsusasutuste hallatavad riigiasutused teostada täidesaatvat riigivõimu.“<sup>112</sup> Valitsusasutust saab asutada ja lõpetada üksnes seaduse alusel ning nii nimetab Vabariigi Valitsuse seadus kõik valitsusasutused nimeliselt.<sup>113</sup>

---

<sup>104</sup> T.Annus. Riigiõigus, lk 150.

<sup>105</sup> Vabariigi Valitsuse seadus. – RT I, 09.08.2022, 6.

<sup>106</sup> TSÜS § 25 lõige 2.

<sup>107</sup> TSÜS § 31 lõige 4.

<sup>108</sup> VVS § 38.

<sup>109</sup> Tsiviilseadustiku üldosa seadus. Kommenteeritud väljaanne. 2012, lk 88.

<sup>110</sup> VVS § 40 lõige 1 ja § 43 lõige 3. Merusk, K. Avalik-õiguslik juriidiline isik avaliku halduse organisatsioonis – *Juridica* 1996/4, lk 175.

<sup>111</sup> VVS § 39.

<sup>112</sup> VVS § 43.

<sup>113</sup> VVS § 45 loetleb ministeeriumid ning 4. jagu asutused ministeeriumide valitsemisalas.

VVS näol on tegemist konstitutsioonilise seadusega, mille vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu koosseisu häälteenamus.<sup>114</sup> „Vabariigi Valitsuse seaduse reguleerimiseseme piiritlemisel on oluline, kas see peab PS kohaselt reguleerima üksnes valitsust ja tema sisemist töökorraldust puudutavaid küsimusi (nn kitsas käsitlus) või hõlmab see ka haldusorganisatsiooni käsitletavaid õigusnorme (nt haldusorganisatsiooni ülesehitus ja korraldus, valitsusasutuste moodustamine ja toimimine) (nn avar käsitlus). Senise praktika järgi on VVS sisaldanud nii kabineti tegevust puudutavaid kui ka täitevvõimu organisatsiooni reguleerivaid küsimusi. Vastus esitatud küsimusele sõltub sellest, kas haldusorganisatsiooni puudutav kuulub riigi põhikorra seisukohast olulisimate riigielu küsimuste hulka või mitte (RKÜKo 26.04.2016, 3-2-1-40-15, p 46). Siiski on esitatud küsimusele abstraktsel kujul vastamine raske, kuna vastus sõltub konkreetse õigusnormi reguleerimisest ja toimest, sest haldusorganisatsiooni puudutav võib sisaldada ka sätteid, mis ei ole vahetult PS VI ptk-st tulenevad.“<sup>115</sup>

Valitsusasutuste hallatavate riigiasutused on küll riigi eelarvest finantseeritavad, kuid seadusest tulenevalt ei ole nende peamine ülesanne teostada täidesaatvad riigivõimu. Siiski võib valitsusasutuse hallatav riigiasutus seaduse alusel täidesaatvad riigivõimu teostada.<sup>116</sup> Ehkki valitsusasutuse hallatava riigiasutuse asutamine või lõpetamine tuleb vastutaval ministril kooskõlastada<sup>117</sup>, sõltub valitsusasutuse hallatava riigiasutuse asutamine või lõpetamine sisuliselt valdkonna eest vastutava ministri otsusest.<sup>118</sup>

Seega näiteks uue valitsusasutuse asutamisel on vajalik VVS-i kui konstitutsioonilise seaduse muutmiseks Riigikogu koosseisu häälteenamus. Seevastu valitsusasutuste hallatava asutuse asutamise ja lõpetamise otsus on valdkonna eest vastutava ministri pädevuses.

„Riigi ja kohaliku omavalitsuse üksusele kohaldatakse juriidilise isiku kohta käivat regulatsiooni üksnes seaduses sätestatud ulatuses, s.t piiratud ulatuses (TsÜS § 25 lõige 3). Riigi ja kohaliku omavalitsuse suhtes ei ole kohaldatavad eeltoodust tulenevalt enamik TsÜS-

---

<sup>114</sup> Põhiseadus, § 104 punkt 8.

<sup>115</sup> Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, 2020, § 104 lõige 2, punkt 19.

<sup>116</sup> VVS § 43 lõige 1.

<sup>117</sup> Vabariigi Valitsuse 08.10.1996. a määrus nr 244 „Valitsusasutuste hallatavate riigiasutuste moodustamise ja ümberkorraldamise ning nende tegevuse lõpetamise korra kinnitamine“ (RT I, 12.12.2017, 9), punkt 16.

<sup>118</sup> Hallatavate valitsusasutuste asutamise, ümberkorraldamise või lõpetamise näited Riigi Teataja veebilehel [https://www.riigiteataja.ee/dynaamilised\\_lingid.html?dyn=121032011010&id=712242;631665;222809;12876572;817182;225375;217365;199415;192270;95045;84045;83270;23075;22711;809317;551380;13255103;12798706;12784362;12932565](https://www.riigiteataja.ee/dynaamilised_lingid.html?dyn=121032011010&id=712242;631665;222809;12876572;817182;225375;217365;199415;192270;95045;84045;83270;23075;22711;809317;551380;13255103;12798706;12784362;12932565)

is avalik-õigusliku juriidilise isiku kohta käivatest sätetest (eelkõige TsÜS §-id 26-47), kohaldatavad on üksnes TsÜS §-id 24 ja 25. Riigile ja kohalikule omavalitsusele üksusele ei ole kohaldatavad juriidilise isiku sisemist struktuuri, asutamist, esindust ega lõpetamist reguleerivad TsÜS-i sätted. Riigi ega kohaliku omavalitsuse üksuse asutused ei ole avalik-õiguslikeks juriidilisteks isikuteks. Nimetatud asutustel võib seaduse järgi olla küll õigus lepinguid sõlmida, aga lepingupooleks on sellisel juhul vastavalt kas riik või kohaliku omavalitsuse üksus.<sup>119</sup>

Nagu eelnevalt öeldud, siis riik on avalik-õiguslik juriidiline isik<sup>120</sup> ning avalik-õigusliku juriidilise isiku organid ja nende pädevus nähakse ette seadusega.<sup>121</sup> „Üldjuhul teostab ka avalik-õigusliku juriidilise isiku juhtimist sarnaselt eraõigusliku juriidilise isikuga juhatus. Kõrgeimaks organiks võib olla liikmetest koosnev üldkogu või nõukogu“.<sup>122</sup> Lisaks riigile ja kohalikule omavalitsusele on veel hulgaliselt avalik-õigusliku juriidilise isiku staatusega isikuid. Neid saab asutada üksus konkreetse avalik-õigusliku juriidilise isiku kohta vastu võetava seadusega ning nende moodustamine ning lõpetamine on sõltuv seadusandja tahtest.<sup>123</sup> Seega, avalik-õiguslikuks juriidiliseks isikuks on riik ning mitte konkreetne valitsusasutus.

Eraldi seadusega loodud avalik-õiguslikeks juriidilisteks isikuteks on näiteks Eesti Rahvusringhääling, Eesti Advokatuur, Eesti Pank, kellede tegevus reguleerivad konkreetset valdkondlikud seadused (näiteks Eesti Panga seadus). „Avalik-õiguslikuks juriidiliseks isikuks on eriseadusega loetud eelkõige need organisatsioonid, mille olemasolu ning toimimise suhtes on kõrgendatud avalik huvi. Alternatiiviks konkreetse organisatsiooni avalik-õiguslikuks juriidiliseks isikuks olemisele oleks selle organisatsiooni olemine valitsusasutuse hallatavaks riigiasutuseks.“<sup>124</sup>

Avalik-õigusliku juriidilise isiku õigusvõime tekib seaduses ettenähtud ajast<sup>125</sup>, kuid avalik-õigusliku juriidilise isiku loomisel eraldi seadusega tekib õigusvõime seaduse jõustumisest. TSÜS § 45 lõike 2 kohaselt lõppeb avalik-õiguslik juriidiline isik seaduses sätestatud korras,

---

<sup>119</sup> TsÜS kommentaarid, 2012, lk 260.

<sup>120</sup> TsÜS § 25 lõige 2.

<sup>121</sup> TsÜS § 31 lõige 4.

<sup>122</sup> P.Varul (toim), Tsiviilseadustiku üldosa seadus. Kommenteeritud väljaanne. 2010, lk 109.

<sup>123</sup> P.Varul, Tsiviilõiguse üldosa, 2012, lk 206,

<sup>124</sup> P.Varul, Tsiviilõiguse üldosa, 2012, lk 261.

<sup>125</sup> TsÜS § 26 lõige 3.

kuid kuna üldjuhul ei ole avalik-õiguslike jur isikute kohta käivates seadustes lõpetamist ette nähtud, siis on see võimalik Riigikogu otsusena, kas siis seaduse muudatuse või eraldiseisva seaduse vastuvõtmisena.<sup>126</sup>

Eelnevast nähtub, et valitsusasutuse asutamine allub selgetele normidele, mis on sätestatud Vabariigi Valitsuse seaduses. Valitsusasutuste asutamine on Eestis reguleeritud ühetaoliselt, Vabariigi Valitsuse seaduses puuduvad konkreetsete valitsusasutuste suhtes erinormid, näiteks sõltumatuse garantiid. Tuumaregulaatori sõltumatuse tagamiseks puuduvad käesoleva töö autori hinnangul võimalused erinormide loomiseks valdkondlikus seaduses (näiteks tuumaohutusseadus). Seda põhjusel, et lihtseadus ei tohiks viia sisuliselt Vabariigi Valitsuse seaduse kui konstitutsioonilise seaduse, kohaldamata jätmiseni (näiteks teenistusliku järelevalve osas).

---

<sup>126</sup> P.Varul, Tsiviilõiguse üldosa, 2012, lk 263.

## **2. TUUMAREGULAATORI SÕLTUMATUSE NÕUDE SOBITAMINE EESTI ÕIGUSKORDA NING SELLEGA SEONDUV PROBLEEMISTIK**

### **2.1. Sõltumatuse nõue olemasolevates valitsusasutustes**

Käesolevas peatükis käsitletakse tuumaregulaatori sõltumatuse nõude sobivust Eesti õiguskorda. Selleks uuritakse esmalt, kas ja milliseid sõltumatuse nõudeid kohaldub Eestis olemasolevatele asutustele ning kas siseriiklik õigusraamistik näeb seejuures ette ka sõltumatuse garantiisid. Eesti õiguses on asutuse valitsusasutuse sõltumatuse nõue pigem erandlik ning see ei tulene siseriiklikust raamistikust. Küll aga näited, mis põhinevad Euroopa Liidu õigusel. Autor käsitleb sõltumatuse instituuti Finantsinspeksiooni, Konkurentsiameti ja Andmekaitse Inspeksiooni näitel. Selle abil on võimalik määratleda, kas ja milliseid sõltumatuse garantiisid kehtiv siseriiklik õigusraamistik pakub ning see annab ülevaate, mida on Eesti õiguskorras aktsepteeritud.

#### **2.1.1. *Finantsinspeksioon ja Eesti Pank***

Tulenevalt põhiseaduse §-ist 112 on Eesti Pank põhiseaduslik institutsioon. Eesti Pank on avalik-õiguslik juriidiline isik, kes tegutseb Eesti Panga seaduse alusel ning annab aru Riigikogule ning mitte Vabariigi Valitsusele, ehkki viimasega on lubatud volituste piires teha koostööd ning anda nõu.<sup>127</sup> Eesti Panga seaduses on panga sõltumatus *expressis verbis* väljendatud.<sup>128</sup> Finantsinspeksioon on Eesti Panga juures asuv asutus.<sup>129</sup> Eesti Panga tegevus on reguleeritud Eesti Panga seaduses ning Finantsinspeksiooni tegevus Finantsinspeksiooni seaduses. Sõltumatuse nõue tuleneb Euroopa Liidu õigusest – EL esmases õiguse kohaselt on liikmesriikide keskpangad sõltumatud.<sup>130</sup> Kuivõrd Finantsinspeksioon on keskpanga juures asuv asutus, on sõltumatuse nõue laiendatav ka inspeksioonile. Finantsinspeksioon tegutseb omanimelise seaduse alusel, milles seadusandja on ette näinud, et tegemist on autonoomse pädevusega asutusega ja täiendavalt on seadusandja sätestatud sõnaselgelt, et Finantsinspeksioon on finantsjärelvalve täitmisel sõltumatu.<sup>131</sup>

<sup>127</sup> Eesti Panga seadus. – RT I, 01.03.2023, 45, § 3 lõige 1,

<sup>128</sup> Eesti Panga seadus, § 3 lõige 1.

<sup>129</sup> Finantsinspeksiooni seadus. – RT I, 30.11.2022, 14, § 4 lõige 1.

<sup>130</sup> ETL artikkel 130 ja valdkonda reguleeriv teisene õigus.

<sup>131</sup> Finantsinspeksiooni seadus, § 4 lõiked 1 ja 3.

“Eesti Panga põhiseadusjärgsed ülesanded on teatavaks vastukaaluks Vabariigi Valitsuse ja Riigikogu teostatavale majanduspoliitikale. Rahapoliitika, mis lähtub eelkõige pikaajalisematest eesmärkidest, aitab neutraliseerida ohtu, mis seisneb poliitiliste jõudude soovis saavutada tihti lühiajalisi majanduspoliitilisi eesmärke.”<sup>132</sup> “Oluliseks raha väärtuse stabiilsuse tagamiseks peetakse kogu finantsüsteemi stabiilsust ja usaldusväarsust. Seetõttu on Eesti Panga juures paikneva Finantsinspektsiooni ülesandeks finantsasutuste järelevalve.”<sup>133</sup>

Finantsinspektsioon on Eesti õiguskorras enneolematu ning küllaltki omapärane struktuur. Seejuures tekivad eraõiguslikes suhetes Finantsinspektsiooni tegevusest õigused ja kohustused Eesti Pangale, avalik-õiguslikes suhetes aga tegutseb Finantsinspektsioon Eesti Vabariigi nimel.<sup>134</sup> Riigi nimel tegutsemise roll on sätestatud ka Finantsinspektsiooni seaduses.<sup>135</sup>

Teisalt on inspektsiooni pädevust ning volitusi puudutavate sätete kitsaskohtadele tähelepanu juhitud põhiseaduse kommentaarides, milles märgiti: „Samuti on senini läbi töötamata küsimused, kas kõik Eesti Panga pädevust ja volitusi puudutavad sätted (millest paljud on üle võetud enne PS jõustumist pärinevatest aktidest, nagu Eesti NSV pangaseadus ja veelgi varem kehtinud nõukogude pangandusõigusalsed aktid) on PS-ga kooskõlas. Näiteks prof I. Rebase juhitud eksperdirühm märkis 28.04.1993 eksperdiarvamuses Eesti Panga seaduse eelnõu kohta, et panganduspoliitika teostamine ja krediidasutuste järelevalve kuuluvad Vabariigi Valitsuse pädevusse ning sellise pädevuse delegeerimine Eesti Pangale on põhiseadusvastane“.<sup>136</sup>

„Eesti Pank on Eesti Vabariigi keskpang ning sõltumatu põhiseaduslik institutsioon, kes ei allu valitsusele ega ühelegi teisele täidesaatvale riigivõimuasutusele. Eesti Pank ei vastuta riigi varaliste kohustuste eest, samuti ei vastuta riik panga varaliste kohustuste eest. Panga kõrgeim organ on nõukogu. Nõukokku ei või kuuluda valitsuse liikmed. See tagab keskpangale parimad võimalused raha- ja finantsstabiilsuse kindlustamiseks.“<sup>137</sup>

---

<sup>132</sup> T.Annus. Riigiõigus, lk 196.

<sup>133</sup> T.Annus. Riigiõigus, lk 196-197.

<sup>134</sup> Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, 2020, § 112.

<sup>135</sup> Finantsinspektsiooni seadus, § 4 lõige 2.

<sup>136</sup> Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, 2020, § 112, punkt 2.

<sup>137</sup> Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, 2020, § 111.

Finantsinspeksioon ei ole valitsusasutus, valitsusasutuse hallatav riigiasutus ega ka avalik-õiguslik juriidiline isik.<sup>138</sup> Riigikohus, analüüsides Finantsinspeksiooni tsiviilkohtumenetlusvõimet ja kas tegemist võiks olla avalik-õigusliku juriidilise isikuga, asus seisukohale, et Finantsinspeksioon ei ole isik TsÜS § 25 lg 2 ja § 26 tähenduses ja seega tal puudub tsiviilkohtumenetlusõigusvõime TsMS § 201 kohaselt.<sup>139</sup>

Finantsinspeksioon on selgitanud oma rolli mh põhiseaduslikkuse järelevalve küsimust puudutavas kohtuvaidluses järgmiselt: „FI ei ole samastatav Eesti Panga ega valitsusasutusega Vabariigi Valitsuse seaduse § 39 lg 1 tähenduses. FI-l on oma pädevus. Sõltumatuse nõue tuleneb EL-i õigusest. FI on loodud erandliku mudelina.”<sup>140</sup> Finantsinspeksiooni näol on kahtlemata tegemist erandliku institutsiooniga. See on tingitud sõltumatuse nõudest, mis tuleneb Euroopa Liidu õigusest. EL esmases õigusest tuleneb, et liikmesriikide keskpangad on sõltumatud.<sup>141</sup> “ELTL art 130 sätestab garantii, et EKP ja riikide keskpangad on sõltumatud. Ühest küljest ei tohi EL institutsioonid, organid või asutused ning liikmesriikide valitsused sekkuda EKP ja tema organite tegevusse ja teisest küljest ei tohi EKP ise selliseid juhiseid ka taotleda.”<sup>142</sup> Ehkki ELTL nimetab riikide keskpankasid, laieneb nõue ka keskpanga asutusele. Finantsinspeksiooni näol ongi tegemist “Eesti Panga juures tegutseva asutusega”.<sup>143</sup> Põhiseaduse kommentaarides on märgitud, et siiani ei ole tekkinud vaidlust, kas sellise riigivälise täidesaatva võimu asutuse loomine on tegelikkuses põhiseaduse kohaselt lubatav.<sup>144</sup>

Üheks sõltumatuse garantiiks on finantsinspeksiooni seadusest tulenev põhimõte, et Finantsinspeksioon on oma eelarvega asutus.<sup>145</sup> Rahalise sõltumatuse tagatis tuleneb finantsinspeksiooniseadusest, mille kohaselt kaetakse inspeksiooni kulud finantsjärelevalve subjektide tasutavast käesoleva seadusega sätestatud kohustuslikust maksest (*järelevalvetasu*), menetlustasust ja muudest allikatest. Erandina oli lubatud riigieelarvest teatud kulusid üksnes 2003. ja 2004. aastal ning alus selleks tulenes finantsinspeksiooni seaduse rakendussättest.<sup>146</sup>

---

<sup>138</sup> Tuletatav VVS-ist ja FI seadusest.

<sup>139</sup> RKPJKo 3-4-1-54-14, punkt 29.

<sup>140</sup> RKPJKo 3-4-1-54-14, punkt 11

<sup>141</sup> ELTL artikkel 130.

<sup>142</sup> Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, 2020, § 112.

<sup>143</sup> Finantsinspeksiooni seadus, § 4 lõige 1.

<sup>144</sup> Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, 2020, § 102, punkt 7.

<sup>145</sup> Finantsinspeksiooni seadus, § 4 lg 1

<sup>146</sup> Finantsinspeksiooni seadus, § 64 lg 4

Finantsilisest sõltumatus tagab inspeksioonile õiguslik raamistik, et finantsjärelevalvesubjektid on kohustatud maksma järelevalvetasu, millega kaetakse inspeksiooni kulud. Samuti rahastatakse Finantsinspeksiooni tegevust menetlustasust ja muudest allikatest.<sup>147</sup> Seadus näeb ette ka lisaelarvevõimaluse, kui aasta tuludest ei piisa inspeksiooni kulutuste või investeringute katmiseks.<sup>148</sup> Tegemist on eriregulatsiooniga kuivõrd üldreeglina toimub rahastamine riigieelarveseaduses sätestatud viisil. Finantsinspeksiooni puhul on seaduses sätestatud seejuures viited, et mh järgitakse rahvusvaheliselt tunnustatud finantsjärelevalvetavasid, avatust, läbipaistvust ja häid juhtimistavasid.<sup>149</sup>

Eesti Pangal on, vähemalt praktikas, määrusandlusõigus, määrused avaldaks Riigi Teatajas.<sup>150</sup> Teisalt, ehkki Eesti Pank on põhiseaduslik institutsioon, ei ole põhiseaduses Eesti Panga määrusandlusõigust nimetatud. Põhiseaduse grammatilise tõlgendusele tuginedes on määrusandlusõigus üksnes Vabariigi Valitsusel ja ministritel.<sup>151</sup> Teisalt on erialakirjanduses märgitud, et kui Eesti Pank peaks küsima tegevuste täitmiseks rahandusministrilt määrusi, ei saaks rääkida keskpanga sõltumatuses.<sup>152</sup>

Eelnevast nähtus, et seadusandja on mitmel juhul pidanud aktsepteeritavaks seaduse tasemel sõltumatus nõude sätestamist. Neist kahel juhul, Andmekaitse Inspeksiooni ja Konkurentsiameti puhul on tegemist valitsusasutustega Vabariigi Valitsuse seaduse tähenduses.<sup>153</sup> Samuti on seadusandja ette näinud mitmed sõltumatus garantiid. Nendeks on näiteks Eesti Panga määrusandlusõigus, Eesti Panga ja Finantsinspeksiooni oma eelarve, sh inspeksiooni rahastamise järelevalvetasudest, aruandmise kord Riigikogule ning mitte Vabariigi Valitsusele, juhtide ametisse nimetamine jm. Nagu eelnevalt nimetatud ei ole aga Eesti Pank ega ka Finantsinspeksioon valitsusasutused. Finantsinspeksiooni sõltumatus garantiid on fikseeritud seaduse tasemel. Finantsinspeksioon on autonoomse pädevusega ja finantsjärelevalve täitmisel sõltumatu, samuti tagavad finantsilise sõltumatus õigus rakendada järelevalvetasusid.<sup>154</sup>

---

<sup>147</sup> Vabariigi Valitsuse seadus, § 35.

<sup>148</sup> Finantsinspeksiooni seadus, § 37.

<sup>149</sup> Finantsinspeksiooni seadus, § 5 lõige 1.

<sup>150</sup> Eesti Panga seadus, § 11 lõige 5.

<sup>151</sup> Põhiseadus, § 87, § 94, § 111 jj.

<sup>152</sup> I.Selge. Eesti Panga määrusandlusõiguse kooskõla põhiseadusega, lk 1.

<sup>153</sup> Vabariigi Valitsuse seadus, § 38 punkt 1.

<sup>154</sup> Finantsinspeksiooni seadus, § 4 lõige 1, § 4 lõige 3, § 35, § 38 jj.

### 2.1.2. Andmekaitse Inspeksioon

Andmekaitse Inspeksiooni eesmärk on kaitsta füüsiliste isikute põhiõigusi ja -vabadusi, eriti õigust isikuandmete kaitsele.<sup>155</sup> See hõlmab endas isikuandmete töötlemist. Andmekaitse Inspeksioon on Justiitsministeeriumi valitsemisalas tegutsev valitsusasutus.<sup>156</sup> Andmekaitse Inspeksiooni sõltumatus on *expressis verbis* sätestatud seaduse tasemel. Andmekaitse Inspeksioon ei tegutse omanimelise seaduse alusel, valdkonda reguleerib isikuandmete kaitse seadus<sup>157</sup>, mille kohaselt tuleb riigil luua sõltumatu järelevalveasutus. Kõnealune sõltumatuse nõue tuleneb Euroopa Liidu õigusest. Andmekaitset reguleeriva Nõukogu ja Parlamendi määrus (EL) 2016/679 ehk nn isikuandmete kaitse üldmääruse kohaselt luuakse liikmesriikides sellised järelevalveasutused, kes on volitatud *täiesti sõltumatult* oma ülesandeid täitma ja volitusi kasutama.

Informatsiooniline enesemääratlemine on koos andmekaitsega kaitstavaks õigushüveks 1970. aastatest, tegemist on võrdlemisi uue õigusharuga. Nüüdseks on tegemist põhiõiguse kaitsega. Isikutel peab olema õigus otsustada, kas ja milliseid andmeid ta enda kohta avaldab. Seejuures on andmed jaotavad nõ tavaandmed ja delikaatsed isikuandmed (näiteks tervislik seisund, poliitilised vaated, pärilikkusega seotud teave jm). Delikaatsete isikuandmete töötlemisel on põhiõiguse riive intensiivsem.<sup>158</sup>

Siseriiklikult on selliseks sõltumatuks asutuseks määratud Andmekaitse Inspeksioon<sup>159</sup>, kes aitab tagada isikute põhiõiguste kaitset, täpsemalt isikuandmete kaitset, mis on Euroopa Liidu põhiõiguste harta Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 16 lõikes 1 on sätestatud, et igaühel on õigus oma isikuandmete kaitsele.<sup>160</sup> Andmekaitse Inspeksioon vastutab määruse kohaldamise järelevalve eest ning selle eesmärk on kaitsta füüsiliste isikute põhiõigusi ja -vabadusi seoses nende isikuandmete töötlemisega ning hõlbustada isikuandmete vaba liikumist liidus.<sup>161</sup> Võttes aluseks isikuandmekaitse üldmääruse sätteid sõltumatu järelevalveasutuse osas, on ka siseriiklikus isikuandmete kaitse seaduses sätestatud sõltumatu järelevalveasutuse

<sup>155</sup> Määrus (EL) nr 2016/679 (GDPR), artikkel 1 lõige 2.

<sup>156</sup> Andmekaitse Inspeksiooni põhimäärus. – RT I, 01.06.2021, 2. § 1 lõige 1.

<sup>157</sup> Isikuandmete kaitse seadus - RT I, 04.01.2019, 11.

<sup>158</sup> M.Mannikko. Õigus privaatsusele ja andmekaitsele. 2011, lk 41-43.

<sup>159</sup> Isikuandmete kaitse seadus § 51 lõige 1.

<sup>160</sup> Määrus (EL) nr 2016/679 (GDPR), punkt 1.

<sup>161</sup> Isikuandmete kaitse seaduse eelnõu 679 SE, seletuskiri, lk 68.

moodustamine – asutuse tegevus peab olema sõltumatu ning tegutsetakse EL isikuandmekaitset puudutava õigusraamistiku ja siseriikliku seaduse aluse.<sup>162</sup> Andmekaitse Inspektsiooni sõltumatus nõue on sätestatud ka inspektsiooni põhimääruses, mille kohaselt on inspektsiooni peadirektor on oma ülesannete täitmisel sõltumatu.<sup>163</sup>

„Sõltumatu järelevalve on Euroopa andmekaitseõiguse oluline osa. Nii ELi kui ka Euroopa Nõukogu õiguses peetakse sõltumatute järelevalveasutuste olemasolu hädavajalikuks, et tagada üksikisikute õiguste ja vabaduste tõhus kaitse nende isikuandmete töötlemisel. Et andmeid töödeldakse pidevalt ja selle mõistmine on üksikisikutele üha keerukam mõista, tegutsevad need asutused digiajastu järelevalvajatena. ELis peetakse sõltumatute järelevalveasutuste olemasolu üheks tähtsaimaks isikuandmete kaitse õiguse elemendiks, mis on sätestatud ELi esmastes õigusaktides. ELi põhiõiguste harta artikli 8 lõikes 3 ja Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 16 lõikes 2 tunnistatakse isikuandmete kaitset põhiõigusena ning kinnitatakse, et andmekaitse-eeskirjade täitmist peab kontrollima sõltumatu asutus. Andmekaitseõiguse sõltumatu järelevalve tähtsust on tunnustatud ka kohtupraktikas.“<sup>164</sup> „Euroopa Liidu Kohus selgitas, et arvestades, kui olulised on sõltumatud järelevalveasutused andmekaitse õigusaktide järgimise tagamiseks, leidis kohus, et andmekaitse direktiivi alusel ja põhiõiguste hartat arvestades ei või Euroopa Komisjon üldreeglina piirata sõltumatute järelevalveasutuste volitusi ning just järelevalveasutuste volituste piiramine oli üks põhjustest, miks Euroopa Liidu Kohus kuulutas programmi *Safe Harbor* käsitleva otsuse kehtetuks.“<sup>165</sup>

„Põhiõiguste harta artikkel 8 lõike 3 kohaselt on Euroopa andmekaitseõiguses oluline roll ning sõltumatul järelevalveasutusel oluline roll. Sõltumatu järelevalve on Euroopa andmekaitseõiguse oluline osa ja on sätestatud põhiõiguste harta artikli 8 lõikes 3. Et andmekaitse oleks tõhus, tuleb riikide õigusaktide alusel moodustada sõltumatud järelevalveasutused.“<sup>166</sup>

Andmekaitsega tegelev järelevalveasutuse sõltumatus seisneb EL õiguse kohaselt järgnevas.<sup>167</sup> Esiteks, on järelevalveasutuse liige või liikmed oma ülesannete täitmisel ja volituste

---

<sup>162</sup> Isikuandmete kaitse seadus § 51.

<sup>163</sup> Andmekaitse Inspektsiooni põhimäärus, § 16 lõige 1. Inspektsiooni peadirektor on oma ülesannete täitmisel sõltumatu ja tegutseb lähtudes põhiseadusest, seadustest ja nende alusel kehtestatud õigusaktidest.

<sup>164</sup> Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet ja Euroopa Nõukogu, 2020. Sõltumatu järelevalveasutus, lk 187.

<sup>165</sup> Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet ja Euroopa Nõukogu, 2020. Sõltumatu järelevalveasutus, lk 187.

<sup>166</sup> Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet ja Euroopa Nõukogu, 2020. Sõltumatu järelevalveasutus, lk 187.

<sup>167</sup> Määrus (EL) nr 2016/679, punktid 117-120, artikkel 52 lõiked 1-6.

kasutamisel vabad. See puudutab nii otseseid kui kaudseid välismõjutusi. Seejuures on keelatud nii küsida kui ka vastu võtta juhiseid mitte kelleltki. Teiseks, järelevalveasutuse liige või liikmed hoiduvad oma kohustustega kokkusobimatust tegevusest. Ka on kehtestatud ranged töötamise piirangud s.t ametiajal jooksul ei ole lubatud töötada ega tööta ühelgi muul sobimatul tasustatud või tasustamata ametikohal. Kolmandaks, liikmesriik peab tagama, et järelevalveasutusele oleksid tagatud vajalikud inim-, tehnilised ja rahalised ressursid ning ruumid ja infrastruktuur. Need on vajalikud oma ülesannete tõhusaks täitmiseks ja volituste kasutamiseks, sealhulgas nende, mis tuleb täita vastastikuse abi ja koostöö raames ning andmekaitse nõukogu töös osalemisel.<sup>168</sup> Ehkki andmekaitse üldmäärus näeb ette rahaliste tagatiste vajalikkuse andmekaitse järelevalveasutusele, ei ole siseriiklikus õigusraamistikus selle kohta erisätteid ega tagatiseid. Eelarvega seonduv on justiitsministri pädevuses – justiitsminister kinnitab ja muudab inspeksiooni eelarve ning kontrollib ka eelarve täitmist.<sup>169</sup> Neljandaks, liikmesriik peab tagama, et järelevalveasutusel on oma töötajad, kelle valib järelevalveasutus ja kes alluvad ainult asjaomase järelevalveasutuse liikme või liikmete juhtimisele. Seejuures järelevalve asutuse üle on lubatud ning finantskontrolli tulebki läbi viia, kuid see ei tohi mõjutada asutuse sõltumatust. Samuti peab igal järelevalveasutusel olema eraldi avalik aastaeelarve, mis võib olla osa piirkonna või riigi üldeelarvest.<sup>170</sup>

EL õigus jätab liikmesriikide otsustada, kas luua üks või mitu asutust – liikmesriik saab seda otsustada vastavalt oma põhiseaduse, organisatsioonilise ja haldusstruktuurile. Seejuures on Euroopa Parlament ja Nõukogu selgitanud ka seda, et sõltumatus ei ole absoluutne. Määruse kohaselt ei tohiks järelevalveasutuste sõltumatus tähendada seda, et järelevalveasutustele ei saa kohaldada kontrolli- või järelevalvemehhanismi seoses nende rahaliste kulutustega või kohtulikku kontrolli.<sup>171</sup> Järelevalve on lubatud, kuid see ei tohi siiski ohustada asutuse sõltumatust.

Üks sõltumatuse tagatiseid tulenevalt EL õigusest on asutuse juhi maksimaalse ametiaja määramine. Isikuandmekaitse üldmääruse kohaselt tuleb riigil kehtestada järelevalveasutuse juhi maksimaalse ametiaja pikkus – sellega soovitakse kaasa aidata järelevalveasutuse sõltumatuse tagamisele. Eesti valis sarnase lähenemise avaliku e seadusega, mille kohaselt

---

<sup>168</sup> Määrus (EL) nr 2016/679, artikkel 52 lõige 4.

<sup>169</sup> Andmekaitse Inspeksiooni põhimäärus, § 4 lõige 1.

<sup>170</sup> Määrus (EL) nr 2016/679, artikkel 61 lõige 6.

<sup>171</sup> Määrus (EL) nr 2016/679, punkt 118.

valitsusasutuse juhi ametiaeg kestab viis aastat. Seejuures enne ametisse nimetamist tuleb ära kuulata Riigikogu põhiseaduskomisjoni seisukoht.<sup>172</sup>

Euroopa Liidu kohtu praktikas on mitmel korral analüüsitud andmekaitse järelevalveasutuse sõltumatust, esimest korda 2010. aastal.<sup>173</sup>

Kohtuasjas Euroopa Komisjon vs. Saksamaa Liitvabariik<sup>174</sup> oli Euroopa Komisjoni hinnangul Saksamaa ebaõigesti üle võtnud andmekaitse tagamise eest vastutavate asutuste täieliku sõltumatuse nõude. Komisjon palus Euroopa Liidu kohtul selle tuvastamist, komisjon heitis ette andmekaitse direktiivi artikli 28 lõikest 1 tulenevate kohustuste rikkumist. „Komisjoni arvamuse kohaselt rikkus sõltumatuse nõuet asjaolu, et Saksamaa allutas riiklikule järelevalvele asutused, kes olid eri liidumaades (Länder) pädevad tegema isikuandmete töötlemise järelevalvet, et tagada vastavus andmekaitseõigusele. Euroopa Liidu Kohus rõhutas, et väljendit „täiesti sõltumatult“ tuleb tõlgendada selle sätte tavapärasest tähendusest ning ELi andmekaitseõiguse eesmärkidest ja ülesehitusest lähtudes. ELK märkis, et järelevalveasutused on isikuandmete töötlemisega seotud õiguste kaitsjad. Järelevalveasutuste asutamine liikmesriikides on seega „oluline tegur üksikisikute kaitsmisel seoses isikuandmete töötlemisega“. ELK järelendas, et „oma ülesannete täitmisel peavad järelevalveasutused tegutsema objektiivselt ja erapooletult. Selleks peavad nad olema kaitstud igasuguse välise mõju eest, kaasa arvatud riigi või liidumaade otsene või kaudne mõju.“<sup>501</sup> Samuti leidis ELK, et väljendit „täiesti sõltumatult“ tuleb tõlgendada Euroopa Andmekaitseinspektori sõltumatust arvestades, nagu on kirjeldatud ELi institutsioonide andmekaitse määruses. Selles määruses nõuab sõltumatuse mõiste, et Euroopa Andmekaitseinspektor ei tohi taotleda ega võtta vastu juhiseid teistelt isikutelt. Seega leidis ELK, et Saksamaa andmekaitseasutused ei olnud ELi andmekaitseõiguse tähenduses täiesti sõltumatud, sest nad olid allutatud riigiasutuste järelevalvele.“<sup>175</sup>

Ka Austria järelevalveasutuse osas leidis Euroopa Komisjon, et sõltumatuse nõuet on rikutud. seoses Austria andmekaitseasutuse liikmete ja töötajate ametikohtadega. Euroopa Liidu kohus leidis, et föderaalkantselei vastutas järelevalveasutuse personaliküsimuste eest ning see

<sup>172</sup> Isikuandmete kaitse seaduse eelnõu SE 679 seletuskiri, lk 44.

<sup>173</sup> Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet ja Euroopa Nõukogu, 2020, lk 189-190.

<sup>174</sup> ELK, C-518/07, Euroopa Komisjon vs. Saksamaa Liitvabariik [suurkoda], 9. märts 2010, punkt 27.

<sup>175</sup> Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet ja Euroopa Nõukogu, Euroopa andmekaitseõiguse käsiraamat, 2020, lk 190.

kahjustas sõltumatu järelevalveasutuse sõltumatuse nõuet. Kohus märkis täiendavalt, et andmekaitseasutuse kohustus oma tööst kantsleid teavitada muudab järelevalveasutuse täieliku sõltumatuse olematuks.<sup>176</sup>

Ungari andmekaitse järelevalveasutuse osas analüüsis Euroopa Liidu kohus siseriiklike ametiaja lõpetamise nõuete võimalikku vastuolu sõltumatuse nõudega. Kohus leidis, et „nõue tagada, et iga järelevalveasutus tegutseb talle usaldatud ülesannete täitmisel täiesti sõltumatult, hõlmab asjaomase liikmesriigi kohustust pidada kinni selle asutuse ametiaja kestusest kuni algselt ette nähtud tähtaja lõpuni“. Ennetähtaegselt ametiaja lõpetamine rikub asutuse sõltumatuse nõuet.<sup>177</sup> et

Sõltumatuse tagatise sisustati Euroopa Liidus juba enne isikuandmekaitse määruse vastuvõtmist. Sõltumatuse elemente on käsitletud soovitude tasemel Euroopa Liidu Nõukogu, Schengeni *acquis*' korrektset kohaldamist ja parimaid tavasid käsitlevate soovitude andmekaitse kataloogis.<sup>178</sup> Tegemist on soovitude ja parimate tavadega, mis ei ole õiguslikult siduvad. Selle kohaselt on soovitatav sätestada siseriikliku järelevalveasutuse sõltumatus selgesõnaliselt siseriiklikes õigusaktides. Samuti tuleks järelevalveasutus asutada eraldiseisva riigiasutusena, mis on oma järelevalvevolitusi ellu viies täiesti sõltumatu. Hea tava näeb ette, et siseriikliku järelevalveasutuse sõltumatus tagatakse mh seadusega, mis reguleerib (juhtivate) esindajate ametisse nimetamise menetlust.<sup>179</sup> Hilisemalt formuleeriti enamik kõnealustest soovitudest *expressis verbis* isikuandmekaitse määruuses.

Lisaks eelnevalt kohtupraktikas nimetatud sõltumatuse garantiidele, on Andmekaitse Inspektsiooni puhul on üheks sõltumatuse garantiiks ka sunniraha rakendamise võimalus summas 20 miljonit eurot või ettevõtja puhul kuni 4 protsenti tema eelmise majandusaasta ülemaailmsest aastasest kogukäibest, olenevalt sellest, kumb summa on suurem.<sup>180</sup> Sunniraha on ettenähtud mitterahaliste kohustuste täitmiseks<sup>181</sup> ning aitab tagada otsuste jõustamist.

---

<sup>176</sup> ELK, C-614/10, Euroopa Komisjon vs. Austria Vabariik [suurkoda], 16. oktoober 2012, punktid 59 ja 63.

<sup>177</sup> ELK, C-288/12, Euroopa Komisjon vs. Ungari [suurkoda], 8. aprill 2014, punktid 50 ja 67.

<sup>178</sup> Euroopa Liidu Nõukogu, Schengeni *acquis*' korrektset kohaldamist ja parimaid tavasid käsitlevate soovitude kataloog: andmekaitse, 10.05.2010.

<sup>179</sup> Euroopa Liidu Nõukogu, Schengeni *acquis*' korrektset kohaldamist ja parimaid tavasid käsitlevate soovitude kataloog: andmekaitse, 10.05.2010, lk 7-8.

<sup>180</sup> Isikuandmete kaitse seadus, § 60.

<sup>181</sup> Asendustäitmise ja sunniraha seadus. – RT I, 12.07.2014, 29, § 2 lõige 4.

### **2.1.3. Konkurentsiamet**

Konkurentsiamet teostab riiklikku järelevalvet mh elektrituru toimimise ja turuosaliste tegevuse üle. Elektrituruseaduse riikliku järelevalve sätete kohaselt on Konkurentsiamet on elektrituruseadusest tulenevate ülesannete täitmisel sõltumatu Konkurentsiametil on vajaduse korral õigus järelevalvesse kaasata sõltumatuid eksperte.<sup>182</sup> Konkurentsiamet on sarnaselt Andmekaitse Inspeksioonile valitsusasutus.<sup>183</sup> Konkurentsiamet teeb järelevalvet mh elektriinna üle. Konkurentsiameti põhimääruses on sõltumatuse temaatikat käsitletud selles osas, et peadirektor esindab ametit ning annab üld- ja erivolitusi ameti esindamiseks, järelevalvetoimingute teostamiseks, soovitude tegemiseks ning haldusaktide andmiseks, sealhulgas volitab teenistuste tegevuse sõltumatuse tagamiseks teenistuse juhatajat – peadirektori asetäitjat andma haldusakte vastava teenistuse põhiülesannete täitmiseks.<sup>184</sup> Seega on üheks sõltumatuse tagamise võimaluseks haldusaktide delegeerimine teenistuse juhatajale. Konkurentsiameti põhimääruse kohaselt rahastatakse asutuse tegevust riigieelarvest.<sup>185</sup> Samas näeb elektrituruseadus ette elektriettevõtjale järelevalvetasu maksmise kohustuse<sup>186</sup>, mida saab käsitleda finantsilise sõltumatuse garantiina.

### **2.2. Tuumaregulaatori sõltumatuse nõude tagamine Eesti õiguskorras**

Käesolevas peatükis käsitletakse tuumaregulaatori sõltumatuse nõuete sobivust Eesti õiguskorda. Tuumaregulaatorile kohalduvaid sõltumatuse nõudeid ja nende garantiiside võimalikkust analüüsitakse OECD liigituse alusel: institutsionaalne ja poliitiline sõltumatus, finantsiline sõltumatus ja tehniline sõltumatus.<sup>187</sup> Selleks analüüsitakse rahvusvahelisest õigusest tulenevaid sõltumatuse nõudeid nendes kolmes valdkonnas. Nende võrdlus siseriikliku raamistikuga võimaldab järeldada, kas tuumaohutusameti sõltumatuse nõuet saab integreerida Eesti õiguskorda.

---

<sup>182</sup> Elektrituruseadus, § 93 lõiked 1-3.

<sup>183</sup> Vabariigi Valitsuse seadus, § 38 punkt 1.

<sup>184</sup> Konkurentsiameti põhimäärus. – RT I, 29.03.2023, 22, § 17 punkt 8.

<sup>185</sup> Konkurentsiameti põhimäärus, § 4 lõige 1.

<sup>186</sup> Elektrituruseadus, § 1 lõige 2<sup>1</sup>.

<sup>187</sup> OECD, The Characteristics of an Effective Nuclear Regulator, 2014, lk 14-15.

## 2.2.1. *Institutsionaalne ja poliitiline sõltumatus*

### (a) *Otsuste tegemine ja funktsionaalne eraldatus*

Tuumaregulaator peab tegutsema viisil, et järelevalvefunktsiooni rakendamine täidaks oma eesmärgi. Teisalt on täidesaatva riigivõimu tegevus piiratud õiguslike raamidega ning ei saa olla õigusvaba. Tuumaohutusameti sõltumatuse nõue teeks asutuse justkui süsteemiväliseks, kuid esineb vajadus kasutada täidesaatva riigivõimu meetmeid. Tuumaohutusdirektiivist tuleneb, et tuumaregulaator teeb reguleerivaid otsuseid kindlate ja läbipaistvate tuumaohutusega seotud nõuete alusel.<sup>188</sup> Otsuse tegemise aluseks peavad olema selged tuumaohutusega seotud nõuded. Tuumaregulaator peab olema otsuse tegemisel sõltumatu ning seejuures võib väljakutseks osutada põhjendamatu suhtlemine üksikute poliitikutega ja poliitilisel tasemel, tuumaenergiat tootva isikuga, tuumkütuse müüjate või huvirühmadega, näiteks valitsusväliste organisatsioonidega. Seejuures on määrava tähtsusega „põhjendamatu“ suhtlemine, sest on õiguspärane, et tuumaregulaatori tegevus on läbipaistev ja sinna juurde kuulub ka suhtlus ning dialoog osapooltega.<sup>189</sup> Teabe kättesaadavus ja regulatiivse tegevuse läbipaistvus ning reguleerivate otsuste kohta aruandlus võib suurendada üldsuse usaldust, et otsuste aluseks on kindlad kriteeriumid ja protsessid.<sup>190</sup>

Põhiseadus annab valitsuse liikmete suhtes poliitilise kontrolli raamistikul. Põhiseaduse kohaselt on Riigikogu liikmetel õigus esitada valitsuse liikmetele arupärimisi. Samuti on võimalik esitada umbusaldusavaldusi valitsuse liikmetele.<sup>191</sup> Valitsus tervikuna ja iga selle liige omas valitsemisalas kannab Riigikogu ees poliitilist vastutust täitevvõimu teostamise eest. teenistuslik järelevalve on oluline, kuna näiteks üksikisiku taotluse rahuldamata järgmisel saab ministerium alustada teenistuslikku järelevalvet, et kontrollida kaebuse rahuldamata jätmise õiguspärasust ja otstarbekust. Kui üksikisik enam ministeriumisse kaevata ei saa, jääb üksnes kohtusse pöördumine või vaidemenetlus ning kokkuvõttes on üksikisikul vähem kontrollivõimalusi<sup>192</sup>

<sup>188</sup> Direktiiv 2009/71/Euratom, artikkel 5 lõige 2 b).

<sup>189</sup> IAEA, Independence in regulatory decision making INSAG-17, 2003, lk 3.

<sup>190</sup> OECD, The Characteristics of an Effective Nuclear Regulator, 2014, lk 16.

<sup>191</sup> K.Merusk. Haldusõigus, lk 120. Põhiseadus, § 74, § 65 punkt 1.

<sup>192</sup> Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, 2020, lk 744.

Käesoleva töö esimeses peatükis on käsitletud valitsusasutuse asutamist ja korraldust, sh ministri pädevust ministeeriumi valitsemisalasse kuuluvates küsimustes. Täidesaatvat võimu teostav tuumaohutusamet on Eesti õigusraamistiku mõttes valitsusasutus VVS tähenduses.<sup>193</sup> Põhiseadus näeb ette, et ministeeriumi juhib minister, kelle ülesandeks on põhiseadusest tulenevalt ministeeriumi valitsemisalasse kuuluvate küsimuste korraldamine.<sup>194</sup> Tuumaohutusametuse sõltumatuse nõue võib sisuliselt kitsendada ministri põhiseaduslikku õigust (§ 94) korraldada ministeeriumi valitsemisalasse kuuluvaid küsimusi. See seondub ka teenistusliku järelevalve läbiviimise raamistikuga, mille alused tulevad Vabariigi Valitsuse seadusest.<sup>195</sup> Tänapäevane põhiseadus ja selle alusel vastu võetud seadused, sh Vabariigi Valitsuse seadus, ei näe ette erisätteid näiteks teenistuslikust järelevalve läbiviimise osas. Näiteks hõlmab teenistuslik järelevalve otstarbekuse kontrolli, mille tagajärjeks võib olla ettekirjutus akti või toimingu puuduste kõrvaldamiseks, toimingu või sooritamise või akti kehtivuse peatamine või kehtetuks tunnistamine.<sup>196</sup> Teisalt võib teenistusliku järelevalve puudumine vähendada kaitset riigi omavoli eest ning isikutel vähenevad võimalused oma õiguste eest seismiseks. Teise peatüki esimeses osas on käsitletud Saksamaa andmekaitseametust puudutavat kohtuasja, kus Euroopa Liidu kohus asus seisukohale, et ametuse allutamine riiklikule järelevalvele rikub sõltumatuse nõuet.<sup>197</sup> Võib järeldada, et kas siseriiklikud teenistusliku järelevalve sätted võivad sõltumatust kahjustada. Samuti kahjustavad sõltumatust sekkumised personaliküsimustesse ning töösuhete ennetähtaegne lõpetamine.<sup>198</sup>

Ehkki tuumaohutusamet peab olema sõltumatu, mõõnab IAEA, et kuna lõplik vastutus tuumaohutuse eest lasub tuumarajatiste puhul iga liikmesriigi valitsusele, ei ole reguleeriv ametus täiesti eraldiseisev valitsusest. Tulenevalt riikide põhiseadustest ning valitsusasutuste korraldusest kehtestab iga riik tuumaohutusametuste jaoks regulatiivse ja seadusandliku raamistiku ning tagab ametusele piisavad volitused. Kavandatav õigusraamistik peab tagama, et tuumaregulaator saaks täita oma ülesandeid seoses ohutuse tagamisega. Piisav pädevus on vajalik selleks, et vältida konflikte. Sõltumatus võimaldab tuumaregulaatoril põhjendatud

---

<sup>193</sup> Vabariigi Valitsuse seadus, § 38 punkt 1.

<sup>194</sup> Põhiseadus, § 94.

<sup>195</sup> Vabariigi Valitsuse seadus, § 93 jj.

<sup>196</sup> Vabariigi Valitsuse seadus, § 93 lõige 2.

<sup>197</sup> ELK, C-518/07, Euroopa Komisjon vs. Saksamaa Liitvabariik [suurkoda], 9. märts 2010, punkt 27.

<sup>198</sup> ELK, C-614/10, Euroopa Komisjon vs. Austria Vabariik [suurkoda], 16. oktoober 2012, punktid 59 ja 63. ELK, C-288/12, Euroopa Komisjon vs. Ungari [suurkoda], 8. aprill 2014, punktid 50 ja 67

juhtudel vastu võtta olulisi ning suure (majandusliku) mõjuga otsuseid, sh nõuda ohukahtlusega või ohtliku tuumarajatise sulgemist.

Selline sõltumatus eeldab tugevat toetavat õigusraamistikku, sealhulgas otsuste tegemise ja jõustamisvõimalusi, samuti on vajalikud läbipaistvaid ja aktiivseid suhteid valitsuse, parlamendi ja sidusrühmadega. Seejuures ei tähenda sõltumatus isoleeritust, reguleeriv asutuse tegevus peab olema avalik ning pidama avatud arutelusid kõigi oma sidusrühmadega, samuti peab asutusel olema aruandekohustus.<sup>199</sup>

OECD on poliitilise sõltumatuse nõuet, tuginedes rahvusvahelisele õigusraamistikule, kirjeldanud järgmiselt:<sup>200</sup>

1. Volitatud ja võimeline tegema sõltumatuid regulatiivseid otsuseid ja regulatiivseid otsuseid oma pädevuse piires rutiinse töö ja kriisiolukordades.
2. Oskus võtta vastu põhjendatud regulatiivseid otsuseid ja täitemeetmeid objektiivsetel ohutusnõuetel.
3. Volitatud andma sõltumatut nõu valitsusasutustele ja valitsusasutustele rajatiste ohutuse küsimustes ja tegevusega seotud küsimustes.

Lisaks võimalikule poliitilisele mõjule näeb rahvusvaheline raamistik ette sõltumatuse ka muudest üksustest. Tuumaohutust käsitlevast direktiivist tuleneb, et tuumaregulaator peab olema funktsionaalselt eraldatud igast muust asutusest või organisatsioonist, mis tegeleb tuumaenergia edendamise või kasutamisega, samuti ei lubatud reguleerivate ülesannete täitmisel ei küsida ega võtta vastu juhiseid üheltki selliselt asutuselt või organisatsioonilt.<sup>201</sup> Kõnealust nõuet on võimalik täita eraldi valitsusasutuse asutamisega.

Täidesaatva võimu tuumikfunktsioonid seonduvad järelevalvetegevusega ja on eriti olulised. Tuumaohutusamet kui järelevalveasutus on korrakaitseorgan korrakaitseaduse tähenduses. Asutuse ülesandeks seega ka avaliku avalikku korda ähvardava ohu ennetamine, ohukahtluse korral ohu väljaselgitamine, ohu tõrjumine ja avaliku korra rikkumise kõrvaldamine.<sup>202</sup> PS § 87 kohaselt on valitsuse ülesandeks poliitika elluviimine. „Põhiseaduse selline sõnastus alahindab

---

<sup>199</sup> OECD, The Characteristics of an Effective Nuclear Regulator, lk 16.

<sup>200</sup> OECD, The Characteristics of an Effective Nuclear Regulator, lk 16.

<sup>201</sup> Direktiiv 2009/71/Euratom, artikkel 5 lõige 2 a).

<sup>202</sup> Korrakaitseadus, § 2 lõige 1.

Vabariigi Valitsuse tähtsust. Vabariigi Valitsus on praktiliselt tähtsaim poliitilisi otsuseid tegev organ.<sup>203</sup> PS §-ist 87 tuleneb mh, et Vabariigi Valitsus suunab ja koordineerib valitsusasutuste tegevust ja korraldab seaduste täitmist ning annab seaduse alusel täitmiseks määruseid ja korraldusi ning ka reageerib loodusõnnetustele ja katastroofidele. „Kuna Vabariigi Valitsus on kollegiaalorgan, kuhu kuuluvad poliitikud, pole otsuste administratiivküsimumuste lahendamine siiski tema ülesanne. Administratiivfunktsiooni täidavad enamasti ministriumid oma valitsemisala piires. Vabariigi Valitsusel on täita eelkõige üldiste suuniste jagaja ja järelevaataja roll.“<sup>204</sup>

Täidesaatev võim on üldjuhul hierarhilise ülesehitusega. Sellele on iseloomulik, et hierarhia kõrgeimal astmel on valitsus. Hierarhilisele ülesehitusele on omane, et kõrgemal tasandil paikneval organil on ettekirjutus- ja järelevalvekompetents madalamal astmel paikneva organi üle – tegemist on klassikalise ülema-alluva suhtega, seejuures õigusvaidlus lahendatakse ülema ehk hierarhias kõrgemal paikneva organi korraldusega ning mitte organitülina.<sup>205</sup>

Sarnane olukord on avalik-õiguslike juriidiliste isikutega, kel on üksnes nii palju pädevust, kui asutaja talle on andnud. Seega ka avalik-õiguslike juriidiliste isikute puhul on tegemist ülema-alluva suhtega kuivõrd riigil on ettekirjutus- ja järelevalvekompetents. Erandina on teatud halduse valdkondades võimaldatud isevalitsemist, on antud autonoomiaõigus. Näiteks avalik-õiguslikud ülikoolid (PS § 38 lg 2) ka vallad (PS §154 lõige 1), kellel on nõ isevalitsemisõigus oma tegevuste piires ning nad ei ole allutanud riiklikule otstarbekuse järelevalvele.<sup>206</sup>

#### *(b) Määrusandlus*

Tuumaohutusdirektiiv näeb ette, et tuumaregulaatoril peab olema õigus teha ettepanekuid riiklike tuumaohutuse nõuete kohta, määrata need kindlaks või osaleda nende kindlaksmääramises.<sup>207</sup> Eesti siseriikliku raamistiku kohaselt on määruse andmise õigus vabariigi valitsusel või ministril, kuid sellised volitused puuduvad näiteks ameti või inspeksiooni juhil. See ei ole kooskõlas põhiseadusega ning käesoleva töö autor siin võimalusi ei näe. Tuumaohutuse direktiivi nõude tagamiseks võib olla aktsepteeriv ka olukord, kui tuumaohutusamet valmistab õigusakti ette ning selle võtab vastu siseriiklikult pädev isik.

<sup>203</sup> T. Annus, Riigiõigus, 2006, lk 146.

<sup>204</sup> T. Annus, Riigiõigus, lk 146-147.

<sup>205</sup> M. Ernits, Põhiseadused, demokraatia, õigusriik, lk 404.

<sup>206</sup> M. Ernits, Põhiseadused, demokraatia, õigusriik, lk 405.

<sup>207</sup> Direktiiv 2009/71/Euratom, artikkel 5 lõige 3 a).

Seejuures näiteks Soome tuumaohutusamet (STUK) on volitatud vastu võtma üldisi ohutuseeskirju, mis kehtivad kõigi tuumarajatiste kohta, kui ka konkreetseid eeskirju üksikute rajatiste kohta. Nendes eeskirjades sätestatakse elanikkonna ja töötajate kiirgusega kokkupuute piirnõrmi mitmesugustes olukordades, täpsustatakse projekteerimisnõudeid ohutuse tagamiseks ning nõutakse, et igasse tuumajaama tuleb paigaldada teatavad seire- ja kontrollseadmed.<sup>208</sup> Selline määrusandlusõigus kahtlemata tagab asutusele suurema sõltumatuse. Soome ühiskonnas on kõrge usaldus tuumaohutuasutuse ekspertide suhtes.<sup>209</sup>

Põhiseaduse § 94 kohaselt juhib ministeeriumi minister ning minister korraldab ministeeriumi valitsemisalasse kuuluvaid küsimusi. Samuti sätestab PS 94, et ministril on õigus anda seaduse alusel ja täitmiseks määrusi ja käskkirju ning täita muid ülesandeid, mis talle on pandud seadusega sätestatud alustel ja korras. Põhiseadus sätestab, kellel on õigus määrusi vastu võtta nimetades sõnaselgelt Vabariigi Valitsuse ja ministri.<sup>210</sup> Määruseid võtavad vastu mitmed täitevvõimu teostajad, sh Vabariigi Valitsus ja ministrid ning ka avalik-õigusliku juriidilised isikud oma autonoomia piires, sest näiteks ülikooli vastuvõtueeskirjad on üldise tähendusega reeglid ehk sisuliselt määrused. Määruste hierarhia korral on mõistagi kõrgemal paikneva organi määrus kõrgema õigusjõuga, näiteks Vabariigi Valitsuse ja ministri määrus.<sup>211</sup>

Seadusliku aluse põhimõte, teisisõnu seaduse reservatsioon nõuab, et riigivõimu teostamiseks peab seaduses olema vastav luba ehk volitus. Riigikohus on seaduse reservatsiooni nõuet kõige enam käsitlenud seoses määrusandlusega ning tunnistanud seda kui üldist riigiõiguslikku põhimõtet.<sup>212</sup>

“Määrusandlus on lubatud eelkõige seetõttu, et ainult nii on võimalik vabastada Riigikogu vähetähtsate, eelkõige detailsete ja tehniliste normide loomise kohustusest.”<sup>213</sup> Riigikohus määrusandluse eesmärki selgitanud järgnevalt: ”Vabariigi Valitsusele antud määrusandlusõiguse eesmärgiks on vähendada seadusandja koormust ja anda normide tehnilise detailiseerimise üle valitsusele, et tagada seeläbi paindlik haldustegevus ning vältida seaduste ülekoormamist tarbetute üksikregulatsioonidega. Samas on seadusega täidesaatva võimu

---

<sup>208</sup> Soome tuumaohutusamet (STUK) <https://www.stuk.fi/web/en/regulations> (05.03.2023).

<sup>209</sup> OECD. Country-Specific Safety Culture Forum: Finland. 201, lk 41.

<sup>210</sup> Põhiseadus, § 87 punkt 6 ja § 94.

<sup>211</sup> T. Annus. Riigiõigus, 2006, lk 76.

<sup>212</sup> T. Annus. Riigiõigus, 2006, lk 78-79.

<sup>213</sup> T. Annus. Riigiõigus, 2006, lk 80.

piiramine tarvilik riigivõimu teostamise demokraatlikkuse kontrolliks, üldiseks õiguskindluseks ning põhiseaduslike õiguste ja vabaduste kaitseks.“<sup>214</sup> Samas lahendis selgitas Riigikohus, et põhiseaduse kohaselt on täidesaatev võim üldjuhul volitatud andma üksnes *intra legem* määrusi ehk seadust täpsustavaid määrusi ning täitevvõimu üldakti andmiseks olema seaduses vastavasisuline delegatsiooni- ehk volitusnorm – selles normis täpsustatakse akti andmiseks pädev haldusorgan ning talle antava määrusandliku volituse selge eesmärk, sisu ja ulatus.<sup>215</sup>

Tuumaohutusnõudeid ja tuumaenergia tootmiseks vajalikke lubade taotlemise nõuetega piiratakse isikute ettevõtlusvabadust. „Ettevõtlusvabaduse kaitsealasse kuulub tulu eesmärgil tehtav tegevus. Ettevõtlusvabadust saab piirata seaduse alusel ning piiramise eesmärgiks võib olla avalik huvi kui ka teiste inimeste õigused ja vabadused.“<sup>216</sup>

Tuumaohutusnõuded nii tuumaenergia tootmisel kui loa taotlemisel piiravad ettevõtlusvabadust. Ettevõtlusvabadust piiravaks loetakse kõikvõimalikke meetmeid, mis takistavad ettevõtlusega tegeleda. Ettevõtlusvabadust saab piirata üksnes seaduse alusel.<sup>217</sup> Ettevõtlusvabadust piiravad ka litsentsinõuded.<sup>218</sup> Piirangu aluseks võib olla näiteks avalik huvi.<sup>219</sup> Näiteks on Riigikohus alkoholimüügi litsentsinõuet analüüsidest leidnud, et piiranguid õigustab vajadus kaitsta ühiskonda ebausaldusväärsete müüjate eest.<sup>220</sup> Võrdlusena saab tuua, et tuumaregulaatori tegevuse eesmärk on kaitsta elanikkonda kiirgustasemega seotud õhtuse eest, seejuures tuleb seda teha põhiõigusi kõige vähem riivavamal moel. Ka tuumarajatiste käitamine on valdkond, kus on nõutav litsents, teisisõnu kiirgustegevusluba. See nõue tuleneb nii tuumaohutuse direktiivist kui siseriiklikust õigusest.<sup>221</sup>

Määrusandluse küsimus tekib eelkõige seoses tuumaohutusdirektiivis sätestatud ülesandega teha ettepanekuid riiklike tuumaohutuse nõuete kohta, määrata need kindlaks või osaleda nende kindlaksmääramises.<sup>222</sup> Seega võib tuumaregulaator eeskirjasid ise vastu võtta, kuid on aktsepteeritav ka ettepanekute tegemine, mille all võib mõista ka ettevalmistamist.

---

<sup>214</sup> RKPJKo 3-4-1-3-96, punkt II.

<sup>215</sup> RKPJKo 3-4-1-3-96, punkt II.

<sup>216</sup> T. Annus. Riigiõigus, lk 359.

<sup>217</sup> T. Annus. Riigiõigus, lk 360.

<sup>218</sup> RKHKo 3-3-1-43-01, punkt 7.

<sup>219</sup> T. Annus, Riigiõigus, 2006, lk 360.

<sup>220</sup> RKPJKo 3-4-1-6-00, punkt 16.

<sup>221</sup> Kiirgustegevuse seadus, § 68.

<sup>222</sup> Direktiiv 2009/71/Euratom, artikkel 5 lõige 3 a).

Valitsusasutuse määrusandluse näitena saab tuua Soome tuumaohutusamet (STUK). Soome tuumaohutusamet on valitsusasutus, kellel on volitused määruste (*regulation*) andmiseks. Kõik eeskirjad on leitavad *Stuklexi* teenusest. Alates 1995. aastast välja antud määrused on elektroonilisel kujul leitavad Soome valitsuse õigusaktide andmebaasist (*Finlex*). Õigusaktide andmepank sisaldab ka valitsuse õigusaktide ja määruste ettepanekute ning nendega seotud muudatuste põhjendusi. Soome kiirgus- ja tuumaohutusameti poolt välja antud määrused on koostatud vastavalt kiirgusseadusele ja tuumaenergia seadusele ning need määrused on õiguslikult siduvad.<sup>223</sup>

(c) *Teenistuslik järelevalve*

Teenistusliku järelevalve puhul on tegemist kontrolliga, mida viivad läbi kõrgemalseisvad asutused kontrollides asjaomase asutuse tegevuse õiguspärasust ja otstarbekust. Eeskätt otstarbekuse hindamine on teatud määral seotud subjektiivsete hinnangute ja veendumustega.<sup>224</sup> Põhiseaduse § 87 punkti 2 kohaselt Vabariigi Valitsus suunab ja koordineerib valitsusasutuste tegevust. Põhiseaduse § 94 piiritleb ministri pädevus sätestades, et minister juhib ministeeriumi, korraldab ministeeriumi valitsemisalasse kuuluvaid küsimusi, annab seaduse alusel ja täitmiseks määrusi ja käskkirju ning täidab muid ülesandeid, mis talle on pandud seadusega sätestatud alustel ja korras. Teenistusliku järelevalve õigusraamistiku moodustavad Vabariigi Valitsuse seadus ning asutuste põhimäärused.

Seejuures põhiseaduse §-ist 94 tulenevad ministri pädevused viitavad ministri üsnagi suurele iseseisvusele. Teisalt on erialakirjanduses viidatud järgmist: „Oluliseks võib see muutuda nt teenistusliku järelevalve korraldamisel. Kui alluvussuhteid Vabariigi Valitsuse ja ministrite vahel puuduksid, ei oleks lubatud teenistusliku järelevalve teostamine, vähemalt mitte sellises ulatuses, nagu see hetkel Vabariigi Valitsuse seaduses ettenähtud on. Nimelt on praegu võimalik, et Vabariigi Valitsus tunnistab kehtetuks ministri otsuseid ebaotstarbekuse motiivil.”<sup>225</sup>

Teenistusliku järelevalve käigus on järelevalve teostajal järgmised volitused:

---

<sup>223</sup> Soome tuumaohutusamet (STUK), <https://www.stuk.fi/web/en/regulations>

<sup>224</sup> K.Merusk, Haldusõigus, lk 116.

<sup>225</sup> T.Annus, Riigiõigus, 2006, lk 149.

- järelevalve teostajal on õigus teha ettekirjutus akti või toimingu puuduste kõrvaldamiseks;
- järelevalve teostajal on õigus peatada toimingu sooritamine või akti kehtivus;
- järelevalve teostajal on tunnistada akt kehtetuks.<sup>226</sup>

Teenistusliku järelevalve teostajal on ulatuslikud volitused. Näiteks on Vabariigi Valitsusel õigus tunnistada kehtetuks asjaomase ministri määruseid – selleks annab Vabariigi Valitsus vastava määruse.<sup>227</sup> See võimaldab ulatuslikku sekkumist valitsuseliikme tegevusse.

Samuti on avaliku teenistuse seaduse kohaselt võimalik distsiplinaarmenetlust ametnike, sh asutuse juhtide suhtes. Avaliku teenistuse seaduse distsiplinaarmenetluse sätted ei laiene ministritele.<sup>228</sup>

Vabariigi Valitsuse seadusest tuleneb, et valitsusasutus on aruandekohustuslik Vabariigi Valitsuse või vastava ministri või riigisekretäri ees, kes suunab ja koordineerib nende tegevust ning teostab nende üle seaduses sätestatud korras teenistuslikku järelevalvet.<sup>229</sup> „Täitevvõimu korraldusse sekkumisel tuleb seadusandjal lahendada ka küsimused, mis sellega kaasnevad. Kui seadus näeb näiteks ette ülejäänud täitevvõimust sõltumatu asutuse loomise, siis tuleb seaduses lahendada ka küsimus, kuidas tagatakse järelevalve selle asutuse tegevuse üle. Täitevvõim ise ei saaks endast sõltumatut asutust luua, teenistusliku järelevalve korraldus on Vabariigi Valitsuse seaduses ette nähtud ning erandid sellest nähakse samuti ette seadusega (VVS § 93 lg-d 1 ja 6). Ühtlasi võib tähendada valitsusasutuse ulatuslik sõltumatus seda, et Vabariigi Valitsusel ega ministril ei ole võimalik teatud osas valdkonnas toimuvat juhtida ning seetõttu muutub küsitavaks ka poliitilise vastutuse panemine ministrile vastava valdkonna juhtimise eest“.<sup>230</sup> Kehtiv õigusraamistik ei võimalda sõltumatut valitsusasutust asutada. Sõltumatuse tagamiseks tuleks muuta VVS-is mitmeid valitsusasutust reguleerivaid sätteid. Tulenevalt VVS-ist ja alamaktidest, siis näiteks Keskkonnaministeeriumi minister teostab seaduses sätestatud korras teenistuslikku järelevalvet ministeeriumi struktuuriüksuste, ministeeriumi valitsemisalas olevate valitsusasutuste ja nende ametnike ja töötajate, samuti ministeeriumi

<sup>226</sup> Vabariigi Valitsuse seadus, § 93 lõige 2. T. Annus, Haldusõigus, lk 116.

<sup>227</sup> Vabariigi Valitsuse seadus, § 93 lõige 3, § 94.

<sup>228</sup> Avaliku teenistuse seadus. – RT I, 04.06.2022, 8. § 2 lõige 3 punkt 4.

<sup>229</sup> Vabariigi Valitsuse seadus, § 41 lõige 1.

<sup>230</sup> Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, 2020, lk 752.

hallatavate riigiasutuste tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse üle. Ministrile on antud volitus omakorda vajaduse korral delegeerida teenistusliku järelevalve korraldamine ministeeriumi kantslerile.<sup>231</sup>

Tuumaohutusasutuse sõltumatuse nõue võib sisuliselt kitsendada ministri põhiseaduslikku õigust (§ 94) korraldada ministeeriumi valitsemisalasse kuuluvaid küsimusi. See seondub ka teenistusliku järelevalve läbiviimise raamistikuga, mille alused tulevad Vabariigi Valitsuse seadusest.<sup>232</sup> Tänapäevane põhiseadus ja selle alusel vastu võetud seadused, sh Vabariigi Valitsuse seadus, ei näe ette erisätteid näiteks teenistuslikust järelevalve läbiviimise osas. Näiteks hõlmab teenistuslik järelevalve otstarbekuse kontrolli, mille tagajärjeks võib olla ettekirjutus akti või toimingu puuduste kõrvaldamiseks, toimingu või sooritamise või akti kehtivuse peatamine või kehtetuks tunnistamine.<sup>233</sup> Teisalt võib teenistusliku järelevalve puudumine vähendada kaitset riigi omavoli eest ning isikutel vähenevad võimalused oma õiguste eest seismiseks. Teise peatüki esimeses osas on käsitletud Saksamaa andmekaitseasutust puudutavat kohtuasja, kus Euroopa Liidu kohus asus seisukohale, et asutuse allutamine riiklikule järelevalvele rikub sõltumatuse nõuet.<sup>234</sup> Võib järeldada, et kas siseriiklikud teenistusliku järelevalve sätted võivad sõltumatust kahjustada. Samuti kahjustavad sõltumatust sekkumised personaliküsimustesse ning töösuhete ennetähtaegne lõpetamine.<sup>235</sup>

### **2.2.2. Rahaline sõltumatus**

Käesolevas peatükis käsitletakse rahvusvahelisest õigusest tulenevat rahalise sõltumatuse nõude sobivust Eestis õiguskorda. Selleks uuritakse esmalt, millised on siseriikliku raamistiku kohaselt valitsusasutuste rahastamise võimalused. See võimaldab neid võrrelda rahvusvahelisest õigusest tuleneva rahalise sõltumatuse nõudega ja järeldada, kas selliste rahastusallikate näol on võimalik tagada tuumaohutusameti rahaline sõltumatus.

#### *(a) Riigieelarveline rahastus*

<sup>231</sup> Keskkonnaministeeriumi põhimäärus, § 10 punkt 9.

<sup>232</sup> Vabariigi Valitsuse seadus, § 93 jj.

<sup>233</sup> Vabariigi Valitsuse seadus, § 93 lõige 2.

<sup>234</sup> ELK, C-518/07, Euroopa Komisjon vs. Saksamaa Liitvabariik [suurkoda], 9. märts 2010, punkt 27.

<sup>235</sup> ELK, C-614/10, Euroopa Komisjon vs. Austria Vabariik [suurkoda], 16. oktoober 2012, punktid 59 ja 63. ELK, C-288/12, Euroopa Komisjon vs. Ungari [suurkoda], 8. aprill 2014, punktid 50 ja 67

Tuumaregulaatori rahastamine võib toimuda erinevatest allikatest. Tuleb siiski arvestada, et tulenevalt rahvusvahelisest õigusest, peavad järelevalveasutusele olema tagatud piisavad vahendid. Seega peab siseriiklik õigusraamistik olema selline, et tuumaregulaatori finantsiline sõltumatus oleks tagatud.

Siseriiklik reeglistik näeb ette, et üldreeglina rahastatakse valitsusasutusi nende poolt täidesaatva võimu teostamiseks riigieelarvest.<sup>236</sup> See on teatud määral mõeldav ka tuumaohutusameti osas. Teisalt on riigieelarve protsess jäik ning ei paku sujuvat paindlikkust asjaolude muutumisel. Riigieelarve on poliitiline otsus, mille valmistab ette Vabariigi Valitsus, kuid võtab vastu Riigikogu. Seega on eelarve protsessi kaudu võimalik poliitika kujundamine.

Põhiseaduse kohaselt võtab Riigikogu seadusena vastu riigi kõigi tulude ja kulude eelarve. Riigieelarve võetakse vastu seadusena, seega läbi seadusandliku menetluse. Põhiseadus näeb ette, et riigieelarve seaduse näol on tegemist konstitutsioonilise seadusega, mille vastuvõtmine eeldab Riigikogus ulatusliku koostööd.<sup>237</sup> Seevastu konkreetse aasta riigieelarve seaduse vastuvõtmiseks piisab Riigikogu lihthäälteenamusest. Erialakirjanduses on selgitatud, et konkreetse aasta riigieelarvet ei tohi segamini ajada PS § 104 lg 2 p-s 11 nimetatud riigieelarve seadusega, viimase puhul on tegemist PS mõistes §-is 117 nimetatud „riigieelarve koostamise ja vastuvõtmise korda puudutav seadusega“.<sup>238</sup>

Ehkki riigieelarve võtab seadusena vastu Riigikogu, valmistab eelarve ette Vabariigi Valitsus ning see tuleb esitada Riigikogule vähemalt kolm kuud enne eelarveaasta algust.<sup>239</sup> Riigieelarve eelnõu puhul on tegemist poliitilise dokumendiga, sisuliselt on tegemist Vabariigi Valitsuse poolt poliitika väljatöötamisega ning sellest nähtuvad Vabariigi Valitsuse poliitikakujundamise suunad. Ehkki Vabariigi Valitsusel ei ole poliitilist võimutäiust, ei ole ta roll väike. Ehkki lõppotsuse võtab vastu Riigikogu, on ju Vabariigi Valitsus paika pandud Riigikogu enamuse poolt. Seetõttu on tõenäoline saada Riigikogu heakskiit paljudele valitsuse ettepanekutele.<sup>240</sup>

„Riigieelarve vastuvõtmise teel annab seadusandlik võim täidesaatvale võimule loa riigi raha kulutamiseks, kontrollides sellega valitsuse tegevust ning seades sellele piirid. Riigieelarvet

---

<sup>236</sup> Vabariigi Valitsuse seadus, § 38 lõige 1.

<sup>237</sup> Põhiseadus, § 104 punkt 11.

<sup>238</sup> Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, 2020, lk 821.

<sup>239</sup> Põhiseadus, § 115.

<sup>240</sup> T. Annus, Riigiõigus, lk 146.

võib käsitada riigi majandusplaanina eelolevaks aastaks, samuti parlamendi iga-aastase usaldusavaldusena valitsusele ja tema kavatsetavale poliitikale.<sup>241</sup>

Põhiseadus näeb ette ka erisuse juhuks, kui Riigikogu ei võta eelarvet vastu – sel juhul on lubatud iga kuu teha kulutusi ühe kaheteistkümnendikuni eelmise eelarveaasta kulutustest.<sup>242</sup> Täpsem riigieelarve ettevalmistamise kord on sätestatud riigieelarve seaduses.<sup>243</sup>

Valitsusasutuste rahastamine riigieelarvest.<sup>244</sup> VVS kohaselt kasutavad valitsusasutused riigieelarvelisi vahendeid ning annavad sellest aru seaduse ja Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatud korras.<sup>245</sup> VVS ei reguleeri täiendavate rahaliste vahendite leidmise võimalusi, kuid otseselt ka ei piira. VVS kohaselt on valitsusasutuse ülesanne täidesaatava võimu teostamine ning vahendid tuleb tagada sel eesmärgil.

Igal valitsusasutusel on oma eelarve.<sup>246</sup> Seejuures on ministri pädevuses kinnitada ning ka muuta ametite, inspeksioonide ja muude ministeeriumi valitsemisalas olevate riigiasutuste eelarved. Samuti on asjaomasel ministril õigus kontrollida eelarvete täitmist. Nimetatud nõuded on sätestatud Vabariigi Valitsuse seaduses<sup>247</sup> ning need on ühetaolised kõikidele ministritele sõltumata tegevusvaldkonnast. Ministri pädevuses ministeeriumi juhina on esitada Vabariigi Valitsusele ettepanekud ministeeriumi kulude ja tulude aastaeelarve eelnõu ning vajaduse korral lisaelarve eelnõu kohta, otsustada eelarvevahendite kasutamine ning valvata eelarve täpse ja otstarbeka täitmise üle ning Euroopa Liidu poolt eraldatud vahendite, abi, toetuste ning muu välisabi sihipärase kasutamise üle. Samuti kinnitab asjaomase valdkonna minister ministeeriumi valitsemisalas olevate riigiasutuste eelarved, lähtudes riigieelarvest, ja kontrollib nende täitmist ning vajadusel teeb ettekirjutusi eelarvevahendite kasutamiseks.<sup>248</sup> Riigieelarve seadusest tuleneb selge piirang riigiasutustele, mille kohaselt on riigiasutusel on õigus võtta kohustusi ainult siis, kui talle on riigieelarves või selle alusel kinnitatud eelarves kohustuse täitmiseks vahendid ette nähtud.<sup>249</sup>

---

<sup>241</sup> Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, 2020, lk 821.

<sup>242</sup> Põhiseadus, § 115 ja § 118.

<sup>243</sup> Riigieelarve seadus. – RT I, 30.11.2022, 4.

<sup>244</sup> Vabariigi Valitsuse seadus, § 39 lõige 1.

<sup>245</sup> Vabariigi Valitsuse seadus, § 41 lõige 3.

<sup>246</sup> Vabariigi Valitsuse seadus, § 41 lõige 2.

<sup>247</sup> Vabariigi Valitsuse seadus, § 41 lõige 7.

<sup>248</sup> Vabariigi Valitsuse seadus, § 49 lõige 1 punktid 8-9.

<sup>249</sup> Riigieelarve seadus, § 60.

„Riigieelarves on raha jaotatud asutuste kaupa; seega on Riigikogul võimalus organisatsioonilist ülesehitust raha abil mõjutada. Niisiis tuleb isekorraldusõigusesse Vabariigi Valitsuse puhul suhtuda reservatsioonidega. Eelkõige peaksid iseseisva otsustamisega seonduvad õigused käima valitsuse kui kollegiaalorgani kohta.“<sup>250</sup>

„Kehtivat riigieelarvet saab aasta kestel muuta kahel viisil – eelarve muutmise ja lisaeelarve kaudu. Riigieelarve muutmisega on tegemist siis, kui muudetakse kulude otstarvet, kuid kulude üldsumma jääb samaks (RES § 43 lg 1). Kui eelarve kulude kogumaht suureneb või väheneb, siis tuleb vastu võtta lisaeelarve (RES § 44 lg 1).“<sup>251</sup>

Riigieelarve koosneb tuludest ja kuludest. Kui tulude pool (näiteks enamlaekunud tulud) ei anna üldjuhul kellelegi õigusi, siis kulude poolega peavad arvestama need, kellele kulud on ette nähtud ning suuremas mahus kulutusi teha ei ole lubatud. Teisalt on erialakirjanduses märgitud, et riigieelarve ei tühista kellelegi seadusega antud õigusi või pandud kohustusi ning kui kellelgi on õigus saada riigilt raha, peab ta seda saama sõltumata sellest, kas riigieelarve vastavad kulud ette näeb või mitte, isegi kui riigieelarve nii suurt kulutust ette ei näe.<sup>252</sup> Riigikohus on kinnitanud, et ka olukorras, kus riigieelarve ei näe ette piisavaid vahendeid, tuleb riigil valdkondlikus seaduses ettenähtud kohustusi täita. Seega kohustusi tuleb täita sõltumata sellest, kas riigieelarves on vastavad vahendid ette nähtud.<sup>253</sup> Sama põhimõtet on kinnitatud ka põhiseaduse kommentaarides, mille kohaselt asjaolu, et riigieelarves ei ole kuluobjekti ette nähtud, ei vabasta riiki ühegi seadusest, haldusaktist või lepingust tuleneva kohustuse täitmisest ning riigieelarve puudumine ei tohi takistada riigi funktsioneerimist.<sup>254</sup>

#### *(b) Maksud ja koormised*

Maksude olulisim eesmärk on fiskaalne eesmärk, teisisõnu riigi ülesannete täitmiseks vahendite tagamine. Keelatud ei ole ka kõrvaleesmärgid, mis võivad seisneda teatud maksusoodustustes, sh näiteks keskkonnasäästlikuma käitumise suunamiseks.<sup>255</sup> PS § 113 kohaselt sätestab

<sup>250</sup> T.Annus, Riigiõigus, lk 151.

<sup>251</sup> Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, 2020, lk 826.

<sup>252</sup> T.Annus, Riigiõigus, lk 200.

<sup>253</sup> RKÜKo 3-4-1-1-00, punkt 16.

<sup>254</sup> Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, 2020, lk 822-823.

<sup>255</sup> L.Lehis, Maksuõigus, 2009, lk 36.

riiklikud maksud, koormised, lõivud, trahvid ja sundkindlustuse maksed seadus. Seega ei ole kellegi teisel peale Riigikogu õigust maksusid kehtestada. Maksu legaaldefiniitsioon on sätestatud maksukorralduse seaduses, mille kohaselt maks on seadusega või seaduse alusel valla- või linnavolikogu määrusega riigi või kohaliku omavalitsuse avalik-õiguslike ülesannete täitmiseks või selleks vajaliku tulu saamiseks maksumaksjale pandud ühekordne või perioodiline rahaline kohustus, mis kuulub täitmisele seaduse või määrusega ettenähtud korras, suuruses ja tähtaegadel ning millel puudub otsene vastutasu maksumaksja jaoks.<sup>256</sup> Seega, maksu näol on tegemist rahalise kohustusega, mis tekib seaduse alusel (kohaliku maksu puhul ka volikogu määruse alusel). Maks on avalik-õiguslik kohustus, iseloomulik on subordinatsioonisuhe ning maksukohustuse tekkimine ei ole seotud maksukohustuslase nõusolekuga. Seega ei ole maksukohustusel vastusooritust – maksukohustuslasel ei teki subjektiivseid õigusi avaliku võimu sooritustele ja vastupidi. Nii näiteks ei saa avalik võim keelduda teatud kohustuste täitmisest, ka olukorras, kus isik on jätnud maksukohustuse täitmata (näiteks pensionimaksed).<sup>257</sup>

Rahandust ja riigieelarvet käsitlev PS § 113 kohaselt sätestab riiklikud maksud, koormised, lõivud, trahvid ja sundkindlustuse maksed seadus.<sup>258</sup> See tähendab, et üksnes seadusega on lubatud maksusid kehtestada ning Riigikohus on mitmel juhul seaduses nimetatud kohalike omavalitsuste kehtestatud maksud lugenud seetõttu põhiseadusega vastuolevaks.<sup>259</sup> Seega tuleb põhiseadusega kooskõla tagamiseks maks kehtestada seaduse tasemel ning see õigus on üksnes Riigikogul. Nii riiklikud kui kohalikul maksud on Eestis seaduse tasemel kehtestatud, sh kohalike maksude loetelu. Kohaliku maksu kehtestamise õigus on üksnes kohaliku omavalitsuse volikogul, kuid seejuures on ta piiratud kohalike maksude loeteluga maksukorralduse seaduses.<sup>260</sup>

Põhiseaduses nimetatud koormiste näol on tegemist mitterahaliste kohustustega<sup>261</sup>, mistõttu ei ole nende analüüs käesolevas töös asjakohane. Koormise näol võib olla tegemist mh hädaolukorra seaduses sätestatud töötegemise kohustusega. Nimelt võib eriolukorra juht panna

---

<sup>256</sup> Maksukorralduse seadus, § 3.

<sup>257</sup> L.Lehis, Maksuõigus, 2009, lk 35-36.

<sup>258</sup> Põhiseadus, § 113.

<sup>259</sup> L.Lehis, Maksuõigus, 2009, lk 48.

<sup>260</sup> Maksukorralduse seadus, § 3 lõiked 1-3.

<sup>261</sup> L.Lehis, Maksuõigus, 2006, lk 39.

teatud tingimustel füüsilisele isikule kohustuse eriolukorra tööd tegema, kui pädevad asutused või nende poolt vabatahtlikult kaasatud isikud ei saa seda teha või ei saa seda õigel ajal teha.<sup>262</sup> Tegemist on erandlike olukordadega ning käesoleva töö kontekstis võivad olla vajalikud eelkõige kiirgusalaste õnnetuste korral. Kuivõrd tegemist ei ole nõ tavapärase eelarve planeerimise osaga, siis koormiste kasutamist käesolevas töös täiendavalt ei analüüsita.

Tuumaregulaatori finantsilist sõltumatust ei ole võimalik tagada konkreetsete maksude maksutulude laekumise kaudu kuivõrd maks laekub riigieelarvesse ning mitte konkreetse asutuse tuluks. Samuti puudub tulenevalt maksu legaldefiniitsioonist maksul otsene vastutuse maksumaksja jaoks.<sup>263</sup>

*(c) Riiklik lõiv, sh järelevalvetasu*

Nagu eelnevalt käsitletud sätestab PS § 113 kohaselt § 113 riiklikud maksud, koormised, lõivud, trahvid ja sundkindlustuse maksed seadus.<sup>264</sup> PS §-is 113 nimetatud riikliku lõivu näol on tegemist laiemal mõistega, kui riigilõiv. Näiteks kuulub riikliku lõivu mõiste alla põhiseaduse tähenduses ka järelevalvetasud. Seejuures ei pea riiklikud lõivud olema sätestatud ühes seaduses.<sup>265</sup>

Järelevalvetasu näol ei ole seega tegemist maksuga, kuivõrd see ei vasta maksu legaldefiniitsioonile.<sup>266</sup> Järelevalvetasusid kasutatakse üldjuhul konkreetsetes ettevõttes läbi viidavate järelevalvetoimingute rahastamiseks. Järelevalvetasude on defineeritud ja reguleeritud valdkondlikes seadustes, vastupidiselt näiteks maksuõigusele, kus raamseaduseks on maksukorralduse seadus. Nii näiteks on Finantsinspektsiooni rakendavad järelevalvetasud reguleeritud finantsinspektsiooniseaduses või toidujärelevalve tasu maksmine reguleeritud toiduseaduses. Toiduseaduse kohaselt on järelevalvetasu maksmise kohustus teatamis- või loakohustusega ning selle kohustuse täitnud ettevõtjal ettevõtte, toidu ja toidu käitlemise nõuetekohasuse ametliku kontrolli ja muude ametlike toimingute (järelevalvetoiming) tegemise

---

<sup>262</sup> Hädaolukorra seadus. – RT I, 09.08.2022, 24, § 24-26.

<sup>263</sup> Maksukorralduse seadus, § 2.

<sup>264</sup> Põhiseadus, § 113.

<sup>265</sup> Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, lk 818.

<sup>266</sup> Maksukorralduse seadus, § 2.

eest. Järelevalvetasu makstakse ka toiduga kokkupuutumiseks ettenähtud materjalide ja esemetega seotud järelevalvetoimingu tegemise eest.<sup>267</sup>

Järelevalvetasude määrade kehtestamise osas esineb Eestis erinevaid lähenemisi. Teatud juhtudel on järelevalvetasumäärad sätestatud seaduse tasemel, nii on see näiteks finantsinspektsiooni seaduses, ka toiduseaduses.<sup>268</sup> Esineb praktikat, kus järelevalvetasumäärade kehtestamine on delegeeritud määruse tasemele. Teatud olukordades on põhjendatud järelevalvetasu määra kehtestamine delegeerida valdkonna eest vastutavale ministrile. Näiteks taimekaitsevaldkonnas on taimekaitseaduses antud volitusvorm ministrile järelevalvetasu määrade kehtestamiseks<sup>269</sup>. Taimekaitsejärelevalvetasu määrade osas on siiski seaduse tasemel sätestatud andmed, mida tuleb järelevalvetasu määra kehtestamisel arvestada ning seejuures on ministril õigus määrad kehtestada üheks aastaks.<sup>270</sup> Mitmetes valdkondlikes seadustes kasutatakse aga käsitlust, kus järelevalvetasumäär on seaduse tasemel fikseeritud. Tulenevalt konkurentsiseadusest on näiteks elektrituruseadus, kaugkütteseadus, lennunduseadus, maagaasiseadus, postiseadus, sadamaseadus ning ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduses järelevalvetasu määraks seaduses fikseeritud protsent ettevõtte müügitulust.<sup>271</sup> Samuti on praktikas kasutusel ulatuslike järelevalvetoimingute puhul ettemaksu tasumine.<sup>272</sup>

Riigikohus on mitmel juhul pidanud hindama, kas teatud tasude või maksude delegeerimine või kehtestamine muu kui seadusandliku võimu poolt on lubatud. Kohtutäiturite tasumäärade delegeerimisel justiitsministrile asus Riigikohus seisukohale, et tegemist oli põhiseadusevastase volitusega.<sup>273</sup>

Riigilõivu legaaldefiniitsioon ja tasumise raamistik on sätestatud riigilõivu seaduses.<sup>274</sup> Riigilõivu legaaldefiniitsiooni kohaselt on riigilõiv on seaduses sätestatud juhul ja käesolevas seaduses sätestatud määras tasutav summa lõivustatud toimingu tegemise eest. Riigilõivu tasutaks üldjuhul avalduse, kaebuse või taotluse läbivaatamise, haldusakti andmise, dokumendi

---

<sup>267</sup> Toiduseadus. – RT I, 17.11.2021, 20, § 49<sup>1</sup>.

<sup>268</sup> Toiduseadus, peatükk 8<sup>1</sup>.

<sup>269</sup> Taimekaitseadus, § 44<sup>1</sup> lõige 6.

<sup>270</sup> Taimekaitseadus, § 44<sup>1</sup> lõige 6.

<sup>271</sup> Konkurentsiseadus, § 53<sup>1</sup>, § 53<sup>2</sup>.

<sup>272</sup> Finantsinspektsiooni seadus, § 41.

<sup>273</sup> Annus, T. Riigiõigus, lk 83 ja RKPJKo 3-4-2-22-03, punkt 19.

<sup>274</sup> Riigilõivuseadus. – RT I, 14.03.2023, 32.

väljastamise eest, mille riigilõivu võtja teeb riigilõivu tasuja taotlusel seaduses sätestatud tingimustel ja korras ning millega riigilõivu tasuja saab teatava õiguse, asja või muu hüve.<sup>275</sup> Rahandusministeerium on riigilõivu ja järelevalvetasu eristamise osas selgitanud, et ehkki järelevalvetasu vastab riigilõivu mõnede tunnustele, nagu kulupõhisuse nõue ja otsese vastutasu saamine, ei saa neid vägivaldselt riigilõivuseadusse viia. Üks põhilistest riigilõivu tunnustest on riigilõivu tasumine enne toimingut sooritamist. Kui kaasnevat kulu ei ole võimalik määratleda enne toimingut sooritamist, kuivõrd see selgub konkreetsetest asjaoludest pärast toimingut sooritamist, siis olemuslikult ei sobitu see riigilõivu mõiste alla. Rahandusministeerium asus seisukohale, et järelevalvetasusid ei saa sätestada riigilõivudena, mistõttu puudub vajadus ka riigilõivuseaduse muutmiseks.<sup>276</sup>

Ehkki PS § 113 kohaselt tuleb riiklikud lõivud kehtestada Riigikogu poolt seaduse tasemel on Riigikohus kinnitanud, et PS § 113 ei välista teatud tingimustel tasu alam- ja ülemmäära kehtestamist. Riigikohus märkis, et avalik-õiguslike rahaliste kohustuste kehtestamise delegeerimine täidesaatvale võimule võib olla lubatav tingimusel, kui see tuleneb rahalise kohustuse iseloomust ning seadusandja määrab kindlaks diskretsiooni ulatuse, mis võib seisneda tasu alam- ja ülemmäära seadusega sätestamises, tasu suuruse arvestamise aluste kehtestamises vms.<sup>277</sup> Seaduses on seega lubatud reguleerida näiteks tunnitasu arvutamise meetodika ning volitada ministrit määrama (arvutama) järelevalvetasu konkreetsete numbrid.<sup>278</sup>

Finantsilise sõltumatuse tagamiseks kasutavad tuumaohutusametid mitmetes riikides järelevalvetasu või sellelaadseid mehhanisme. Soome tuuma- ja kiirgusohutusamet (STUK) Soome tuumaohutusameti tegevust rahastatakse osaliselt riigieelarvest ning u 50% eelarvest tuleb järelevalvetasudest.<sup>279</sup>

### **2.2.3. Tehniline sõltumatus**

---

<sup>275</sup> Riigilõivuseadus, § 2.

<sup>276</sup> Rahandusministeeriumi 18.01.2004. a kiri nr V-1/13737 Põllumajandusministeeriumile.

<sup>277</sup> RKPJKo 3-4-1-22-03, punkt 19.

<sup>278</sup> L.Lehis, Maksuõigus, lk 43.

<sup>279</sup> Soome tuumaohutusamet (STUK) <https://www.stuk.fi/documents/12547/525901/2075654-stuk-tilinpaatos-ja-toimintakertomus-2021.pdf/519308e1-fc93-550f-dae0-91cb9b8831e9?t=1645185502148>

Käesolevas jaotises käsitletakse tehnilise sõltumatuse elemente, milleks on pädevad töötajad ja välise abi kasutamise õigus. OECD liigituse kohaselt tagavad need tehnilise sõltumatuse.<sup>280</sup> Tehnilise sõltumatuse tagamiseks tuleb peavad järelevalveasutusel olema pädevad töötajad ning välise abi kasutamise võimalus. Tehniline sõltumatus tähendab, et tuumaregulaator omab tehnilist ja teaduslikku pädevust ning suutlikkust teha iseseisvaid otsuseid ning omab juurdepääsu sõltumatule teaduslikule ja tehnilisele toele.<sup>281</sup>

Pädevate töötajate tagamine on üks tehnilise sõltumatuse aspekte, mis on sätestatud nii EL õiguses kui ka IAEA juhendites. Tuumaohutust käsitlev direktiiv 2009/71/Euratom näeb ette, et tuumaregulaator peab pidama tööl vajaliku arvu töötajaid, seejuures peab neil olema vajalik ettevalmistus, kogemused ja teadmised. Personali värbamiseks ja väljaõppeks tuleb tagada vajalikud ressursid. Seejuures on inimressursi nõudest tuletatav ka riigi kohustus arendada vajalikku haridussüsteemi. Ka IAEA ohutusstandardites märgitakse vajadus tagada piisav arv pädevaid töötajaid. Tuumaregulaatori jaoks seondub töötajate tagamise nõue ka eelarvega. Piisava eelarve olemasolu üheks eelduseks töötajate tagamiseks. Teiseks eelduseks on töötajate pädevus. Tuumaregulaatoril peavad olema võimalused teadustegevuseks ja töötajate väljaõppeks.

Tehnilise sõltumatuse alla saab käsitleda ka tuumaregulaatori võimalust pääseda ligi ja rahastada sõltumatuid teadusuuringuid tuumaohutuse valdkonnas. Lõppkokkuvõttes peab reguleeriv asutus suutma teha otsuseid, mis põhinevad kindlal tehnilisel arusaamal erinevate nähtuste kohta, mis mõjutavad ohutust. Selline arusaam peaks olema põhinema sõltumatul uurimis- ja arendustegevusel, mis võib välja tuua uusi või ettenägematud tulemusi. Rahastamismehhanismid vajaliku teadus- ja arendustegevuse rahastamine peaks olema õigusaktides ette näha.<sup>282</sup> Ka Soome tuumaohutusamet tegeleb ka iseseisvalt tuumaohutusala teadus- ja arendustegevusega, mis võimaldab tagada tehnilist sõltumatust.<sup>283</sup> OECD on Soome osas märkinud, et sõltumatus eeldab usaldust ja pädevust ning Soomes on tuumaohutuseksperide vastu usaldus.<sup>284</sup>

---

<sup>280</sup> OECD, The Characteristics of an Effective Nuclear Regulator, 2014, lk 7.

<sup>281</sup> OECD, The Characteristics of an Effective Nuclear Regulator, 2014, lk 16-17. [The Characteristics of an Effective Nuclear Regulator \(oecd-nea.org\)](http://www.oecd-nea.org)

<sup>282</sup> IAEA, Licensing the First Nuclear Power Plant, INSAG-26, 2012, [STI/PUB/1573 \(iaea.org\)](http://www.iaea.org), lk 37.

<sup>283</sup> Soome tuumaohutusamet (STUK), <https://www.stuk.fi/web/en/topics>

<sup>284</sup> OECD, Nuclear Energy Agency Organisation For Economic Co-Operation And Development, 2019, lk 40

Tuumaohutuse direktiiv näeb ette, et asutus võib kasutada oma reguleerivate ülesannete toetamiseks väliseid teaduslikke ja tehnilisi vahendeid ning eksperte.<sup>285</sup> Välise tehnilise abi kasutamine tuumaregulaatori poolt ei ole sõltumatus kriteeriumiga vastuolus. IAEA soovitus näeb ette, et tuumaregulaatorile tuleks võimaldada juurdepääs vähemalt ühele TSO-le (*technical support organisation*), kellel on asjakohased tehnilised ressursid tuumakäitamise lubadega seotud tehniliste aspektide üksikasjalikuks läbivaatamiseks. Uus turule tulija peaks kaaluma välismaiseid TSO-sid teadus- ja arendustegevuse tulemusi algfaasis.

Ametlikke suhted kodumaiste ja välismaiste teadus- ja arendusorganisatsioonide vahel tuleks soodustada.<sup>286</sup> Siseriikliku õigusraamistiku kohaselt ei tohiks esineda märkimisväärseid piiranguid välise abi kasutamisega seoses. Tuumaregulaator kui haldusorgan, saab olenevalt asjaoludest osta TSO-delt teenust vastavalt riigihanke korraldamise reeglitele.<sup>287</sup> Avalike ülesannete delegeerimine on teatud piirides võimalik halduskoostöö seaduse alusel. Haldusülesannet saab volitada täitma halduslepinguga.<sup>288</sup> Tuumaregulaatoril on lubatud kasutada välist abi, kuid otsuse tegemise õigus peab jääma tuumaregulaatorile. Tuumaohutusameti põhufunktsioonide delegeerimine ei ole lubatud.

„Halduslepingu sõlmimiseks peab alati olema seaduslik alus. Kui seadus otsesõnu ei luba halduslepingut sõlmida, on selle sõlmimine keelatud.<sup>289</sup> Samas tuleb arvestada ka õigusraamistiku kavandamisel, et riigituumikfunktsioone üle anda ei ole lubatud. „Riigi ülesanded avalikku korda ähvardavate ohtude ennetamisel, tõrjumise ja korrarikkumiste kõrvaldamisel kuuluvad riigi tuumikfunktsioonide hulka. Üldjuhul delegeeritakse halduslepingu alusel avalike teenuste osutamise funktsioone. Erasisikute õigustesse sekkumist eeldavate võimufunktsioonide täitmisega seotud halduslepinguid on Eesti õiguspraktikas seni tagasihoidlikult kasutatud (võimalused selleks on siiski loodud näiteks teatud väärtegade kohtuvälisel menetlemisel, alkoholi puudutavate nõuete täitmisega üle riikliku järelevalve teostamisel alkoholiseaduse alusel, veterinaarjärelevalve teostamisel halduslepingu alusel volitatud veterinaararsti poolt ja veel mõnes valdkonnas).“<sup>290</sup>

---

<sup>285</sup> Direktiiv 2009/71, artikkel 5 lõige 2 d).

<sup>286</sup> IAEA, Licensing the First Nuclear Power Plant, INSAG-26, 2012, lk 37.

<sup>287</sup> Siseriiklikult sätestatud riigihangete seaduses. – RT I, 23.02.2023, 7.

<sup>288</sup> Halduskoostöö seadus. RT I, 07.03.2023, 32, § 4-6 jj.

<sup>289</sup> Kergandberg, E. Avaliku ja erasektori koostöö. – 2011.

<sup>290</sup> Korrakaitseaduse eelnõu 49 SE seletuskiri, lk 114.

Kokkuvõtvalt saab öelda, et järelevalve on tuumaregulaatori tuumikfunktsioon. Seejuures ei ole väliste tehniliste ekspertide kasutamine sõltumatuse nõudega vastuolus. Vastupidi, IAEA soovitus on vähemalt ühe tehnilise toe organisatsiooniga koostööd teha. Ekspertide kasutamist järelevalves aktsepteerib ka elektrituruseadus, mille kohaselt põhjendatud juhtudel on lubatud sõltumatute välisekspertide kasutamine.<sup>291</sup>

---

<sup>291</sup> Elektrituruseadus, § 93 lõige 2.

## KOKKUVÕTE

Käesoleva töö esimene peatükk andis ülevaate tuumaohutusasutustele kohalduvatest nõuetest, mis tulenesid nii rahvusvahelistest konventsioonidest, direktiividest kui ka IAEA ohutusstandarditest. Esimene peatükk käsitles esmalt rahvusvahelist raamistikku, mis piiritlevad sõltumatuse sisu. Vastukaaluks oli kajastatud põhiseaduse aluspõhimõtteid ja nii füüsiliste isikute kui ka tuumarajatiste käitaja kaitstavaid põhiõigusi. Tuumaohutusnõuded, sh nõuded järelevalveasutustele kaitsevad isikute põhiõigusi, sh õigust elule (PS § 16), õigust tervisele (§ 28), õigust omandipuutumatusse (PS § 32). Põhiõiguste kaitsel tuleb kaaluda ka teiste isikute, eelkõige tuumarajatise käitaja põhiõigusi, sh ettevõtlusvabadusõigust (PS § 31). Tuumaohutusasutusele ulatuslike volituste andmisel tuleb tagada kaitse riigi omavoli eest (PS 13) ja arvestada demokraatia ning õigusriigi põhimõtteid. Põhiseaduse aluspõhimõtted piiravad täisautonoomse valitsusasutuse asutamist. Täisautonoomse valitsusasutuse puhul ei ole isikute põhiõiguste kaitse tagatud. Need asjaolud piiravad ühe valitsusasutuse täisautonoomsuse olemist. Põhiseadus, aga ka Vabariigi Valitsuse seadus näevad ette raamistiku valitsusasutuse toimimiseks. See sisaldab mh ministri õigust koordineerida valitsemisala küsimusi, ministri määrusandlusõigust, valitsusasutuse rahastamist eelarveprotsessi reeglistikku arvestades, samuti teenistusliku järelevalve teostamist. Kehtiv Vabariigi Valitsuse seadus kohaldub kõikidele valitsusasutustele ühetaolistelt, sh teenistusliku järelevalve sätted.

Käesoleva töö teises peatükis käsitleti siseriiklikke asutusi, kellele on antud sõltumatuse privileeg. Senini on siseriiklikus õigusraamistikus sõltumatus tagatud Eesti Pangale ja Finantsinspeksioonile, kuid kummagi näol ei ole tegemist valitsusasutusega. Eesti Panga puhul on tegemist vähemalt põhiseadusliku institutsiooniga ning Finantsinspeksioon on Eesti Panga juures tegutsev asutus.

Seevastu Andmekaitse Inspeksioon on valitsusasutus, kellele samuti tuleneb EL õigusest sõltumatuse nõue. Sõltumatuse nõuet on sisustanud ja selgelt kinnitanud ka Euroopa Liidu kohus. Ehkki isikuandmete kaitse seadus sätestab *expressis verbis*, et Andmekaitse Inspeksioon on sõltumatu, ei ole käesoleva töö autori hinnangul üheselt siseriiklikust õigusraamistikust järeldatav, millised sõltumatuse garantiid inspeksioonile kohalduvad. Näiteks, kas Vabariigi Valitsuse seaduse teenistusliku järelevalvesätted, sh otstarbekuse

kontrolli läbiviimine, kohalduvad. Käesoleva töö autori hinnangul tuleks sõltumatuse garantiid siseriiklikus õigusraamistikus selgemalt määratleda.

Tuumaohutusasutuse näol on tegemist valitsusasutusega. Tuumaohutuasutus on nii haldusorgan haldusmenetluse seaduse tähenduses kui ka korrakaitseorgan korrakaitseaduse tähenduses. Tuumaohutuasutuste ülesanne, tuginedes rahvusvahelisele õigusele, on kaitsta töötajate ja kogu elanikkonna tervist ioniseerivast kiirgusest tulenevate ohtude eest. Eesti põhiseaduse kohaselt on kaitstavateks hüvedes õigus elule (§ 16), õigus tervise kaitsele (§ 28), õigust omandile (§ 32). Teiselt poolt ettevõtlusvabadus ja kaitse riigi omavoli eest.

Ehkki tuumaohutuasutus peab olema sõltumatu, peab asutuse tegevus olema läbipaistev. Teabe kättesaadavus ja regulatiivse tegevuse läbipaistvus ning reguleerivate otsuste aruandlus võivad suurendada üldsuse usaldust, et otsuste aluseks on kindlad kriteeriumid ja protsessid.<sup>292</sup>

OECD käsitleb ühe sõltumatuse elemendina poliitilist sõltumatust. Arvestades Eesti valitsusasutuse asutamise põhimõtteid, täidesaatva võimu hierarhilist ülesehitust, ministri rolli valitsemisala tegevuste koordineerimisel, on poliitilise sõltumatuse tagamine mõnevõrra küsitav. Vabariigi Valitsuse seaduse ja põhiseaduse kohaselt on ministril teatav roll, mis omakorda tuleneb demokraatia ja õigusriigi põhimõtetest. Kui ministri rolli sisuliselt kitsendada, tekib küsimus võimalikust kooskõlast põhiseadusega. Poliitilise sõltumatuse tagamiseks konkreetse asutuse jaoks erinormide tagamine Vabariigi Valitsuse seaduses näib küsitav. Kehtiv Vabariigi Valitsuse seadus kohaldub kõikidele valitsusasutustele ühetaolistelt ning oleks pretsedent anda ühele valitsusasutustele sõltumatuse privileeg. Senini on õigusraamistikus sõnaselgelt väljendatud privilegeritud seisund antud Eesti Pangale ja Finantsinspeksioonile, kuid kummagi näol ei ole tegemist valitsusasutusega. Seevastu Andmekaitse Inspeksiooni näol on tegemist valitsusasutusega, kellele tuleneb EL otsekohalduvast õigusest sõltumatuse nõue, mida on selgelt kinnitanud ja toetanud ka Euroopa Liidu kohus. Ehkki isikuandmete kaitse seadus sätestab *expressis verbis*, et Andmekaitse Inspeksioon on sõltumatu, puuduvad siseriiklikus raamistikus sõltumatuse garantiid. Seejuures ei ole käesoleva töö autor hinnangul üheselt mõistetav, kas kuidas teenistusliku järelevalve läbiviimine on kooskõlas otsekohalduvast määrustest tuleneva sõltumatuse nõudega.<sup>293</sup>

<sup>292</sup> OECD, *The Characteristics of an Effective Nuclear Regulator*, 2014, lk 16.

<sup>293</sup> Euroopa Liidu toimimise leping, artikkel 288.

Käesoleva töö autori hinnangul tuleks tuumaohutusasutuse puhul sõltumatuse garantiid siseriiklikus õigusraamistikus määratleda. Näiteks Vabariigi Valitsuse seaduses sätestatud teenistusliku järelevalve sätete rakendamise osas on küsitav, kas ja millisel määral on teenistusliku järelevalve läbiviimine lubatav, ilma et see kahjustaks asutuse sõltumatust. Teisalt võivad erisätted vähendada isiku võimalusi oma õiguste kaitsel, sh riigivõimu omavoli eest.

OECD teine sõltumatuse liigitus kätkeb endas finantsilist sõltumatust. Käesoleva töö teises peatükis käsitleti erinevaid järelevalveasutuse rahastamise võimalusi. Tuumaohutusasutuse rahastamismudel peab olema selline, et oleks tagatud finantsiline sõltumatus. Üldreeglina rahastatakse valitsusasutusi nende poolt täidesaatva võimu teostamiseks riigieelarvest. See on teatud määral mõeldav ka tuumaohutusameti osas. Teisalt on riigieelarve protsess jäik ning üldreeglina ei võimalda kiireid muudatusi ning paindlikkust asjaolude muutumisel. Riigieelarve on oma olemuselt poliitiline otsus, mille valmistab ette Vabariigi Valitsus ja mille võtab vastu Riigikogu. Seega on sel selgelt poliitika kujundamise roll. Kui eelarveprotsessi kaudu kujundatakse sisuliselt valdkondlikku poliitikat, ei ole see kooskõlas finantsilise sõltumatusega. Tuumaohutusasutus viib läbi riiklikku järelevalvet, sh tehniliselt keerukates ja mahukates valdkondades, mille jaoks tuleb tagada vajalikud ressursid. Töös käsitleti ka maksutulu laekumise võimalusi, kuid see ei ole sobiv võimalus järelevalveasutuse rahastamiseks. Maksutulu laekub üldiselt riigieelarvesse ja maksumaksjal puudub õigus vastusoorituseks. Töö käsitles ka riigilõivusid ning järelevalvetasusid. Riigilõiv on sobilik instrument näiteks kiirgustegevusloa menetlemiseks. Seevastu ei ole lubatav järelevalvetegevusi rahastada riigilõivudest. Finantsilist sõltumatust näib enim tagavat järelevalvetegevuste rahastamine järelevalvetasude kaudu. Kuivõrd järelevalvetasu näol on tegemist põhiseaduse § 113 mõistes riiklike maksetega, on oluline järelevalvetasu kohustus ja ka arvutamise põhimõtted kehtestada Riigikogu poolt seaduse tasemel. Põhiseaduse §-ist 113 tuleneb, et on oluline, et tasud on kehtestatud seadusandja poolt ning et neid ei kehtestaks läbipaistmatul moel. Järelevalvetasu kohustuse ja määrade delegeerimine täidesaatvale võimule, või veelgi enam, valitsusasutusele, kahjustaks ettevõtlusvabadust ja jätkaks isikud kaitseta riigivõimu omavoli eest. Samuti tuleb järelevalvetasude õigusraamistiku väljatöötamisel arvestada, et näiteks baasjärelevalvetasust ei tekiks rahastamise allikas muude tegevuste jaoks. Näiteks kui tasud on kõrged ja järelevalvet sisuliselt ei tehta. Riigieelarve ja järelevalvetasude rahastamismudelit kasutab Soome tuumaohutusamet.

OECD kolmas sõltumatuse liigitus käsitleb tehnilise sõltumatuse tagamist. Tehniline sõltumatuse all mõistetakse tuumaohutusameti võimet tagada pädevate töötajate olemasolu ning õigus kasutada välist abi. Mõlema elemendi tagamiseks eelduseks on ka piisava eelarve olemasolu. Kompetentsi tagamiseks on mh vajalik töötajate pidev koolitamine ning selleks pakub siseriiklik raamistik piisavaid võimalusi. Näiteks koolituste ja teadus- ja arendustegevuse läbiviimiseks siseriiklikus õigusraamistikus kitsaskohti ei esine. Tehnilise sõltumatuse üks element on välise abi kasutamine. – nimetatud õiguse näeb ette tuumaohutuse direktiiv<sup>294</sup> ning IAEA täpsustab, et tuumaregulaatorile tuleks võimaldada juurdepääs vähemalt ühele tehnilise toe organisatsioonile (*technical support organisation*).<sup>295</sup> Välise abi kasutamisel on vajalik siseriiklikus raamistikus piiritleda tuumaregulaatori ja tehnilise toe organisatsioonide roll. Arvestada tuleb, et riigil ei ole lubatud oma tuumikfunktsioone delegeerida, sh riiklikku järelevalvet (otsuste tegemist).

Seega, kui riik kavandab tuumaenergia kasutuselevõttu, tuleb õigusraamistiku väljatöötamisel arvestada järelevalveasutuse sõltumatuse nõudega. See sisaldab järelevalveasutuse õigust teha iseseisvalt otsuseid, asutusele tuleb tagada pädevad töötajad, piisav eelarve, tehniline võimekus ja õigus jagada tuumaohutusega seotud teavet, ilma et selleks oleks vajalik ühegi muu asutuse kooskõlastus. Volituste ja ressursside andmisel tuleb arvestada põhiseaduse aluspõhimõtetega ning tuumaregulaatorile volituste andmisel tuleb kaaluda kõikide isikute põhiõigusi, nii elanikkonna, töötajate kui ka tuumarajatiste käitaja. Järelevalveasutusele antud ulatuslik diskretsioon, näiteks tuumarajatise tegevuse peatamise osas, võib oluliselt riivata käitaja ettevõtlusvabadust. Sõltumatuse nõude puhul ei ole tegemist üksnes soovituselise, vaid riigi jaoks õiguslikult siduva kohustusega. Käesoleva töö autori hinnangul tuleks siseriiklikus raamistikus sätestada ka sõltumatuse garantiid. Nendeks on näiteks eelarve (sh järelevalvetasud), otsuste tegemise raamistik, sh võimalike alluvussuhete reguleerimine, asutuse juhtide minimaalne ametiaeg, teenistusest vabastamise kord, teenistusliku järelevalve kord, mehhanismid otsuste jõustamiseks jm). Arvestades Euroopa Liidu kohtupraktikat näiteks andmekaitsevaldkonnas, on selgelt järeldatav, et igasugune sekkumine asutuse töösse rikub sõltumatust, sh näiteks õigus asutuse suhtes läbi viia riiklikku järelevalvet ning ka personaliküsimustesse sekkumine ja põhjendamatud jooksva aruandlusega seotud kohustused. Teisalt tuleb siiski leida võimalused sõltumatu järelevalveasutuse integreerimiseks Eesti

---

<sup>294</sup> Direktiiv 2009/71/Euratom, artikkel 5.

<sup>295</sup> IAEA, Licensing the First Nuclear Power Plant, INSAG-26, 2012, lk 37.

õiguskorda, vastasel juhul ei ole tuumaenergia kasutuselevõtmine võimalik. Kuivõrd ulatuslike volituste ja garantiide andmine järelevalveasutusele võib kahjustada põhiseaduse aluspõhimõtteid ja piirata isikute võimalusi põhiõiguste kaitseks, on vajalik sõltumatuse nõuet siseriikliku raamistiku välja töötades senisest enam avada. Loodav õigusraamistik peab tagama, et järelevalvefunktsiooni rakendamine täidaks oma eesmärgi, kuid arvestades seejuures põhiseaduse aluspõhimõtete ja kaitstavate õigushüvedega.

## ABSTRACT

The first chapter of this thesis gave an overview of the requirements applicable to nuclear safety authorities, which were derived from international conventions, directives and IAEA safety standards. The first chapter dealt first with the international framework that shapes the content of independence. This was balanced by a discussion of the fundamental principles of the Constitution and the fundamental rights for both natural persons and nuclear operators. Nuclear safety requirements, including requirements for regulatory authorities, basically protect fundamental rights of individuals, including the right to life (Article 16 of the Constitution), the right to health (Article 28), the right to property (Article 32 of the Constitution). When protecting fundamental rights of individuals and workers there must also taken into account the fundamental rights of others, in particular the operator of the nuclear installation, including the right to freedom to conduct a business (Article 31 of the Constitution). When granting of extensive powers to the nuclear safety authority, there must also be guarantee protection against arbitrary action by the state (Article 13 of the Constitution) and respect the principles of democracy and the rule of law. Fundamental constitutional principles limit the establishment of a fully autonomous government agency. The protection of fundamental rights of individuals is not guaranteed in the case of a fully autonomous government body. These circumstances limit the full autonomy of one government body. The Constitution, as well as the Law on the Government of the Republic, provide a framework for the functioning of a government agency. This includes, the right of the minister to coordinate matters within the scope of ministry, the right of the minister to issue regulations, the financing of the government agency in accordance with the rules of the budgetary process. It also provides the framework for the supervisory control. The current Law on the Government of the Republic applies uniformly to all government agencies, including the provisions on supervisory control.

The second chapter of this work dealt with the national authorities, which are already provided with the privilege of independence. So far, the national legal framework has explicitly granted privileged status to Eesti Pank and the Financial Supervision Authority, but neither of them is a government agency. In the case of Eesti Pank, at least, it is a constitutional institution, and the Financial Supervision Authority is a body part of the Eesti Pank.

The Data Protection Supervisory Authority, on the other hand, is a government body, which is also subject to the requirement of independence under EU law, which has been very clearly confirmed and upheld by the Court of Justice of the European Union. Although the Personal Data Protection Act provides *expressis verbis* that the Data Protection Supervisory Authority is independent, in the opinion of the author of this paper it is not clear which guarantees of independence apply to the Authority. For example, whether the provisions of the Government of the Republic Act on supervisory control may lead to a failure to comply with the independence requirement. In the author's view, the guarantees of independence should be more clearly defined in the national legal framework.

The Nuclear Safety Authority is a government agency. A nuclear safety authority is both an administrative body within the meaning of the Administrative Procedure Act and enforcement agency within the meaning of the Law Enforcement Act. The nuclear safety authorities have the task, on the basis of international law, of protecting the health of workers and the general public against the dangers arising from ionising radiation. According to the Constitution of Estonia, the rights to be protected are the right to life (§ 16), the right to protection of health (§ 28) and the right to property (§ 32). On the other hand, freedom to conduct a business and protection against arbitrary action by the state.

While the nuclear safety authority must be independent, its activities must be transparent. Access to information and transparency of regulatory activities and reporting on regulatory decisions can increase public confidence that decisions are based on sound criteria and processes.

The OECD considers political independence as an element of independence. In Estonia, given the principles of the establishment of a government, there is hierarchical structure of the executive power, the role of the minister in coordinating the activities of the government, the guarantee of political independence is questionable. According to the Government of the Republic Act and the Constitution, the minister has a certain role, which in turn derives from the principles of democracy and the rule of law. If the role of the minister is narrowed in substance, the question of possible compatibility with the Constitution arises. Providing for specific norms for a particular institution in the Government of the Republic Act to ensure political independence seems problematic. The current Government of the Republic Act applies uniformly to all government agencies and it would be a precedent to grant one government

agency the privilege of independence. So far, the legal framework has explicitly granted privileged status to Eesti Pank and the Financial Supervision Authority, but neither is a government agency. Eesti Pank is a constitutional institution and the Financial Supervision Authority is a body attached to Eesti Pank. The Data Protection Supervisory Authority, on the other hand, is a government body, which is also subject to the requirement of independence under EU law, which has been very clearly confirmed and upheld by the Court of Justice of the European Union. Although the Court of Justice of the European Union provides expressly *verbis* that the national authorities are independent, there are no guarantees of independence in the national framework. In the author's opinion, it is not clear whether the performance of the supervision by the service is in line with the requirement of independence stemming from the explicit regulations. In the author's opinion, the guarantees of independence for the nuclear safety authority should be defined in the national legal framework. For example, with regard to the implementation of the provisions on civil servant supervision laid down in the Government of the Republic Act, it is questionable whether and to what extent supervisory control is permissible without undermining the independence of the body. On the other hand, specific provisions may reduce the possibilities for a person to defend his or her rights, including against arbitrary acts of the public authority.

The OECD's second classification of independence includes financial independence. The second chapter of this thesis looked at the different financing options. The financing model of the nuclear safety authority must be such as to ensure financial independence. As a general rule, government agencies are funded from the national budget for the exercise of their executive powers. This should be suitable also to the regulatory body. On the other hand, the national budget process is strict and does not generally allow for smooth changes and flexibility in the event of changing circumstances. The national budget is a political decision, prepared by the Government of the Republic but adopted by the Riigikogu. It therefore clearly has a policy-making role. If sectoral policies are essentially designed through the budget process, this is not consistent with financial independence. The nuclear safety authority carries out national supervision, including in technically complex and voluminous areas. The thesis also looked at the possibility of tax revenues, but these are not suitable for financing the Authority, as tax revenues are generally paid into the state budget and the taxpayer has no right of recourse. It also looked at state fees and supervision fees. State fees are an appropriate instrument for dealing with, for example, the authorisation of a radioactive activity. By contrast, it is not acceptable to finance supervision activities through fees. The introduction of monitoring fees

seems to be the most appropriate mechanism to finance monitoring activities. Since a supervision fee is a state payment within the meaning of § 113 of the Constitution, it is important that the obligation to pay a supervision fee and the principles of its calculation be established by the Riigikogu at the level of a law. It follows from Article 113 of the Constitution that it is important that the fees are established by the legislature. Delegating the obligation and the rates of the supervision fee to the executive, or even more so to a government agency, would undermine the freedom of enterprise and leave individuals unprotected against arbitrary action by the state. The legal framework for supervision fees must also be designed in such a way that, for example, the basic supervision fee does not become a source of funding for other activities. For example, where fees are high and there is essentially no supervision. The Finnish Nuclear Safety Authority (STUK) uses a funding model based on the national budget and monitoring fees.

The OECD's third classification of independence is about ensuring technical independence. Technical independence includes the ability of the Agency to provide competent staff and to use external assistance. Both elements also require an adequate budget. Ensuring competence requires, inter alia, continuous training of staff, for which the national framework provides sufficient possibilities. For example, there are no restrictions in the national legal framework for carrying out training and research activities. One element of technical independence is the use of external assistance. Such a right is provided for in the Nuclear Safety Directive and the IAEA specifies that the nuclear regulator should be given access to at least one technical support organisation (TSO). In the case of external assistance, it is necessary to delimit the role of the nuclear regulator and the technical support organisations in the national framework. It should be noted that the State cannot delegate its core functions, including state supervision (decision-making).

To conclude, if the State plans to introduce nuclear energy, the independence of the regulatory body must be guaranteed. In doing so, the fundamental principles of the Constitution must be respected, and the fundamental rights of all persons, including the general public, workers and the operator of nuclear installations, must be taken into account when granting powers to the nuclear regulator. Extensive discretionary powers for the regulatory body, for example to suspend the operation of a nuclear installation, may significantly infringe the operator's freedom to conduct a business. The requirement of independence is not merely a recommendation, but a legally binding obligation for the State. Whether and to what extent guarantees of

independence should be provided for in national law is a matter for decision. It is necessary to find ways of integrating the independent authority into the Estonian legal framework, otherwise nuclear energy production will not be allowed. At the same time, compliance with the Constitution must be ensured. The aim is to ensure that the exercise of the supervisory function fulfils its purpose, but in compliance with the fundamental principles of the Constitution and so that the fundamentaal rights are protected.

## LÜHENDITE LOETELU

EL – Euroopa Liit

ELTL – Euroopa Liidu toimimise leping

IAEA – Rahvusvaheline Aatomienergia Agentuur

PS – põhiseadus

RT – Riigi Teataja

RKKRko – Riigikohtu kriminaalkolleegium

RKPJKo – Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium

RKÜko – Riigikohtu üldkogu

OECD – Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon

## KASUTATUD ALLIKAD

### Teaduskirjandus

1. Annus, T. Riigiõigus. – 2006.
2. Cook, H. The Law of Nuclear Energy. – 2018.
3. Craing, P. EU Law. Oxford. Craing, P. EU Law. – 2020.
4. Ernits, M. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik. – 2011.
5. Kergandberg, E (toimetuskolleegium). Avaliku ja erasektori koostöö. – 2011.
6. Laffranque, J. Euroopa Liidu õigussüsteem ja Eesti õiguse koht selles. – 2006.
7. Lehis, L. Maksuõigus. – Tallinn: Juura, 2009.
8. Maruste, R. Konstitusionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Tallinn: Juura 2004.
9. Merusk, K. Administratsiooni ja diskretsioon ja selle kohtulik kontroll. Juura. – 1997.
10. Merusk, K., Koolmeister, I. Haldusõigus. Juura 1995.
11. Selge, I. Eesti Panga määrusandlusõiguse koostöla põhiseadusega. <https://rito.riigikogu.ee/wordpress/wp-content/uploads/2016/03/Eesti-Panga-m%C3%A4%C3%A4rusandlus%C3%B5iguse-koosk%C3%B5lap%C3%B5hiseadusega-Ilmar-Selge.pdf>
12. Truuväli, E-J. (toimetuskolleegium). Eesti Vabariigi Põhiseadus kommenteeritud väljaanne. – Tallinn: Juura, 2008.
13. Varul, P. Tsiviilõiguse üldosa. – 2012.
14. Varul, P (toimetuskolleegium). Tsiviilseadustiku üldosa seadus. Kommenteeritud väljaanne, 2010.
15. Merusk, K. Avalik-õiguslik juriidiline isik avaliku halduse organisatsioonis – Juridica 1996/4.
16. Madise, Ü. (toimetuskolleegium), Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. – Tartu: Sihtasutus Iuridicum, 2020.
17. U. Lõhmus. § 1. – U. Lõhmus (peatoim.). Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaarid. Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapital. 2023
18. Männiko, M. Õigus privaatsusele ja andmekaitse. – 2011.

19. Kergandberg, E. Avaliku ja erasektori koostöö. – 2011.

### **Kasutatud Eesti õigusaktid**

20. Asjaõigusseadus. 09. juuni 1993. – RT I, 17.03.2023, 57.
21. Avaliku teenistuse seadus. 13. juuni 2012. – RT I, 04.06.2022.
22. Eesti Vabariigi Põhiseadus. 28. juuli 1992. – RT I, 15.05.2015, 2.
23. Eesti Panga seadus. 18. mai 1993. – RT I, 01.03.2023, 45
24. Elektriturseadus. 11. veebruar 2003. – RT I 2003, 25, 153
25. Elektriturseadus. 11. veebruar 2003. – RT I, 07.03.2023, 67.
26. Finantsinspektsiooni seadus. 09. mai 2001. – RT I, 30.11.2022, 14.
27. Haldusmenetluse seadus. 06. juuli 2001. – RT I 2001, 58, 354; 2009, 27, 164.
28. Halduskoostöö seadus. 29. jaanuar 2003. RT I, 07.03.2023, 32.
29. Justiitsministri 14.02.2007. a määrus nr 10 „Andmekaitse Inspektsiooni põhimäärus“. – RT I, 01.06.2021, 2.
30. Justiitsministri 19.08.2015. a määrus nr 27 „Konkurentsiameti põhimäärus“. – RT I 2003, 25, 153.
31. Keskkonnaseadustiku üldosa seadus. 16. veebruar 2011. – RT I, 17.03.2023, 31.
32. Kiirgusseadus. 08. juuni 2016. – RT I, 10.07.2020, 52.
33. Korrakaitse seaduse eelnõu 49 SE
34. Maksukorralduse seadus. 20. veebruar 2002. – RT I, 11.03.2023, 63.
35. Riigieelarve seadus. 19. veebruar 2014. – RT I, 30.11.2022, 4.
36. Riigilõivuseadus. 10. detsember 2014. – RT I, 14.03.2023, 32.
37. Toiduseadus. 25. veebruar 1999. – RT I, 17.11.2021, 20.
38. Tsiviilseadustiku üldosa seadus. 27. märts 2002. – RT I, 20.06.2022, 33.
39. Tuumarelvakatsetuste üldise keelustamise lepingu ratifitseerimise seadus. 21. juuni 1999. – RT II 1999, 16, 106.
40. Tuumakahjustuste eest tsiviilvastutuse Viini konventsiooniga ühinemise seadus. 06. aprill 1994. – RT II 1994, 8, 25.
41. Tuumaavariist operatiivse teatamise konventsiooniga nõustumise seadus. 06. aprill 1994. – RT II 1994, 8, 26.
42. Tuumaavarii või kiirgusliku avariolukorra puhul abi andmise konventsiooniga nõustumise seadus. 06. aprill 1994. – RT II 1994, 8, 24.
43. Tuumaohutuse konventsiooniga ühinemise seadus. 16. november 2005. – RT II 2005, 31, 101.

44. Vabariigi Valitsuse seadus. 13. detsember 1995. – RT I, 09.08.2022, 6.

#### **Kasutatud Euroopa Liidu õigusaktid**

45. Euroopa aatomienergiaühenduse asutamislepingu konsolideeritud versioon (ELT C 327, 26.10.2012, lk 1–107).
46. Euroopa Liidu põhiõiguste harta (ELT C 83, 30.03.2010, lk 389–403).
47. Euroopa Liidu toimimise leping (ELT C 326, 26.10.2012, lk 47–390).
48. Nõukogu direktiiv 2014/87, millega muudetakse direktiivi 2009/71/Euratom, millega luuakse tuumaseadmete tuumaohutust käsitlev ühenduse raamistik (ELT L 219, 25.7.2014, lk 42–52).
49. Nõukogu direktiiv 2009/71/Euratom, 25. juuni 2009, millega luuakse tuumaseadmete tuumaohutust käsitlev ühenduse raamistik (ELT L 172, 2.7.2009, lk 18–22).

#### **Kasutatud rahvusvahelised välislepingud**

50. Rahvusvahelise Aatomienergiaagentuuri põhikiri. 26. oktoober 1956. – RT II 2007, 6, 22.
51. Tuumaavariist operatiivse teatamise konventsioon. 25. september 1986. – RT II 1994, 8, 26.
52. Tuumaohutuse konventsioon. 17. juuni 1994. – RT II 2005, 31, 101.
53. Tuumaavarii või kiirgusliku avariolukorra puhul abi andmise konventsioon. 25. september 1986. – RT II 1994, 8, 24.

#### **Kasutatud kohtupraktika**

54. RKPJKo 3-4-2-22-03.
55. RKÜKo 3-4-1-1-00.
56. RKKRKO 3-1-1-7-10.
57. RKKRKO 3-1-1-1-12.
58. RKÜKo 3-3-1-69-09.
59. RKPJKo 3-4-1-3-16.
60. RKPJKo 3-4-1-3-96.
61. RKHKo 3-3-1-43-01.
62. RKPKKo 3-4-1-6-00.

63. ELK, C-518/07, Euroopa Komisjon vs. Saksamaa Liitvabariik [suurkoda], 9. märts 2010.
64. ELK, C-614/10, Euroopa Komisjon vs. Austria Vabariik [suurkoda], 16. oktoober 2012.
65. ELK, C-288/12, Euroopa Komisjon vs. Ungari [suurkoda], 8. aprill 2014.

### **Muud kasutatud allikad**

66. Euroopa Liidu Nõukogu, Schengeni *acquis*' korrektset kohaldamist ja parimaid tavasid käsitlevate soovitude kataloog: andmekaitse, 10.05.2010.
67. Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet ja Euroopa Nõukogu, Euroopa andmekaitseõiguse käsiraamat, 2020.
68. IAEA. Licensing the First Nuclear Power Plant. 2012.
69. IAEA. Milestones in the Development of a National Infrastructure for Nuclear Power. 2015.
70. IAEA. Safety Standards for protecting people and the environment. General Safety Requirements. No. GSR Part 1 (Rev. 1). 2010.
71. IAEA, Basic Infrastructure for a Nuclear Power Project, 2006.
72. Isikuandmete kaitse seaduse eelnõu 679 SE seletuskiri, <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/5c9f8086-b465-4067-841e-41e7df3b95af>
73. Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse seletuskiri, <https://k6k.ee/keskkonnaseadustik-2014/4-ptk/1-jagu/pg-23>
74. Korrakaitse seaduse eelnõu 49 SE seletuskiri, <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/8a9c2286-06fc-65d2-957b-bd9e11a940c4/Korrakaitse seadus>
75. Vabariigi Valitsuse 8.04.2021. a kabinetiistungi otsus, <https://envir.ee/keskkonnakasutus/kiirgus/tuumaenergia-tooruhm>
76. OECD. Country-Specific Safety Culture Forum: Finland. 2019. [Country-Specific Safety Culture Forum](#)
77. OECD, The Characteristics of an Effective Nuclear Regulator, 2014. <https://www.oecd-nea.org/upload/docs/application/pdf/2019-12/7185-regulator.pdf>