

„Eesti julgeolekupoliitika aluste“ uuendamise seletuskiri

1. Sissejuhatus

Riigikantselei esitab kooskõlastamiseks uuendatud „Eesti julgeolekupoliitika aluste“ eelnõu.

2022. aastal uuendatud julgeolekupoliitika alustel on kolm peamist eesmärki: hinnata julgeolekukeskkonda 2022. aasta lõpu seisuga, selgitada Eesti põhimõtteid ja eesmärke uuenenud julgeolekukeskkonnas ning kirjeldada seatud eesmärkide saavutamiseks vajalikke tegevusi.

Tegevuskava uuendatud eelnõu esitatakse kooskõlastusele ja avalikule konsultatsioonile ajavahemikus 20.12.2022–04.01.2023.

Julgeolekupoliitika aluste eelnõu ja selle seletuskirja on ette valmistanud Riigikantselei julgeoleku ja riigikaitse koordinatsioonibüroo ning julgeoleku ja riigikaitse koordinatsioonidirektor Erkki Tori (Erkki.Tori@riigikantselei.ee).

2. Julgeolekupoliitika aluste uuendamise põhjused

Julgeolekupoliitika aluste kehtivus ei ole ajaliselt piiritletud. Eelmised julgeolekupoliitika alused võeti vastu 2017. aastal. Julgeolekupoliitika aluseid täiendatakse või muudetakse vastavalt sellele, kuidas muutuvad julgeolekukeskkond ja Eesti julgeoleku tagamise võimalused, kuid iga Riigikogu koosseis uuendab neid vähemalt iga nelja aasta järel.

Praeguse ehk viienda julgeolekupoliitika aluste uuendamisega alustati 2021. aastal. Pärast 24. veebruaril 2022. a alanud Venemaa Föderatsiooni agressioonisõda Ukrainas tekkis vajadus hinnata uuesti julgeolekukeskkonna muutusi ning täiendada julgeolekupoliitika põhimõtteid ja töösuundi. Viies julgeolekupoliitika aluste dokument saadetakse selle tõttu kooskõlastusele 2022. aasta lõpus.

Venemaa Föderatsiooni täiemahuline sõda Ukraina vastu on tekitanud viimase kolmekümne aasta kõige pingelisema julgeolekukeskkonna Euroopas. Sellele eelnenud COVID-19 pandeemia näitas tsiviilkriisiga kaasnevate mõjude olulisust. Need suundumused on muutnud julgeolekupoliitilist mõtlemist nii Eestis kui ka lääneriikides laiemalt. See tingib riigis ja ühiskonnas tervikuna vajaduse olla valmis varem mõeldamatuna tundunud riskistsenaariumideks ning peame tegema senisest märgatavalt kiiremini ja suuremaid pingutusi julgeoleku tugevdamiseks.

3. Julgeolekupoliitika aluste uuendamine

Julgeolekupoliitika aluste dokumendi koostab Vabariigi Valitsus ja selle kiidab heaks Riigikogu. Vähemalt korra nelja-aastase tsükli jooksul teavitab peaminister julgeolekupoliitika alustes püstitatud eesmärkide saavutamisest Riigikogu. 2022. aastal valminud julgeolekupoliitika aluste koostamise eest vastutas Riigikantselei. Dokumendi kaasvastutajateks olid Välisministeerium, Kaitseministeerium, Siseministeerium ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium.

Riigikantselei alustas julgeolekupoliitika aluste koostamist 2021. aasta sügisel. Kaasava protsessi raames korraldas Riigikantselei avalikud seminarid ministeeriumide, asutuste ja teiste huvirühmadega. Seminaridele olid kutsutud teiste hulgas Riigikogu väliskomisjoni ja riigikaitsekomisjoni liikmed. Pärast 24. veebruari 2022. a toimus julgeolekukeskkonna hindamine, mille tulemused kajastuvad käesolevas julgeolekupoliitika alustes. 2022. aasta sügisel toimusid konsultatsioonid Välisministeeriumi, Kaitseministeeriumi, Siseministeeriumi

ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumiga ning kahel korral Riigikogu väliskomisjoni ja riigikaitsekomisjoniga.

Viiendad julgeolekupoliitika alused toetuvad 2017. aastal vastu võetud julgeolekupoliitika alustele ning lähtuvad strateegilisest ohuhinnangust ja riigikaitse arengukavast. Samal ajal julgeolekupoliitika aluste uuendamisega koostatakse kriisideks valmisoleku seadust, millega liidetakse üheks tervikuks seni eraldiseisvad riigikaitsealane õigusruum (RiKS, ErSS) ja tsiviilkriiside õigusruum (HOS), mis vastab paremini muutunud julgeolekukeskkonna vajadustele. Lähtudes õigusaktide uuendamise protsessist ning avarast julgeolekukäsitusest vaatlevad julgeolekupoliitika alused riigikaitsealast ja tsiviilkriisidega seonduvat ühtse tervikuna.

Iseseisvuse taastamise järel käsitleti Eesti julgeolekupoliitika aluseid esmakordselt 1996. aasta dokumendis „Eesti riigi kaitsepoliitika põhisuunad“. 2001. aastal vastu võetud julgeolekupoliitika aluseid on järjepidevalt uuendatud aastatel 2004, 2010 ja 2017.

4. Julgeolekupoliitika aluste sisu

Eesti julgeolekupoliitika võtab arvesse kõiki riigi julgeolekut mõjutavaid suundumusi ja tegureid. Sellest tulenevalt viib Eesti oma julgeolekupoliitikat ellu põhimõttel ühiskond ja riik kui tervik. Eesti julgeolekupoliitika alused lähtuvad avarast julgeolekukäsitusest ning Eesti riigikaitse lähtub laia riigikaitse käsitusest. Laia riigikaitse käsituse eesmärk on riigi kaitsmine ja selleks valmistumine, kasutades kõiki riigi käsutuses olevaid sõjalisi ja mittedõjalisi võimeid ning ressursse ning kaasates avaliku, era- ja kolmanda sektori. Lai riigikaitse käsitus on avara julgeolekukäsituse lahutamatu osa.

Uute julgeolekupoliitika aluste peamised järeldused on järgmised:

- Eesti on kõige pinevamas rahvusvahelises julgeolekukeskkonnas alates iseseisvuse taastamisest. Peame riigis ja ühiskonnas tervikuna olema valmis varem mõeldamatuna tundunud riskistsenaariumideks.
- Julgeolek algab meist endast. Eesti jaoks tähendab pingelisemaks muutunud julgeolekukeskkond vajadust suunata senisest enam tähelepanu ja ressursse julgeoleku kindlustamisele ning viia kiirendatud korras ellu vajalikud arendustegevused. Kaitsekulude uus tase on vähemalt 3% SKP-st ja riigikaitse mittedõjaliste võimete eesmärgipäraseks arendamiseks kindlustatakse püsiv rahastus. Viimase puhul on üks prioriteetsetest valdkondadest elanikkonnakaitse.
- Eesti jaoks on eksistentsiaalselt oluline reeglitel põhineva maailmakorra püsimine. Eesti julgeoleku vaatepunktist on samuti tähtis, et Eesti püsib demokraatlikus läänes ja et demokraatlik lääts jääb püsima.

Eesti julgeolekupoliitika põhimõtted

Julgeolekupoliitika alused kirjeldavad julgeolekut kui tervikut ja rõhutavad kõigi vastutust – julgeoleku ja kriisikindluse tagamine riigis ning ühiskonnas on läbiv, pidev ja sihipärane tegevus. See peab peegelduma põhiseaduslike institutsioonide, täidesaatva riigivõimu, kohaliku omavalitsuse üksuste, ettevõtete, organisatsioonide, kogukondade ja üksikisikute mõtlemises, valmisolekus ning tegutsemises. Riik soosib ja toetab vabatahtlikku tegevust kriisikindluse suurendamisel ja kriiside lahendamisel. Rahvusvahelises vaates toetub Eesti julgeolek liikmesusele NATO-s ja Euroopa Liidus ning tihedale koostööle liitlaste ja partneritega; Eesti käsitleb iseenda ja liitlaste julgeolekut jagamatuna. Eesti kaitseb end igal juhul ja kõikide ohtude eest, sõltumata nende päritolust või ilmnemise ajast ja kohast, ja kui tahes ülekaaluka vastase vastu.

Julgeolekukeskkonna kirjeldus

Praeguse julgeolekukeskkonna suurim strateegiline väljakutse on intensiivistunud vastasseis erinevate poliitiliste, majanduslike ja ühiskondlike süsteemide vahel. Demokraatial, turumajandusel, õigusriigil ja inimõigustel põhinev väärtusruum on surve all ning ideoloogiline vastukaal ja -tegevus sellele suureneb. Oleme jõudnud varjatud konkurentsist avatud vastasseisuni.

Suurim julgeolekuoht Eestile on Venemaa Föderatsioon, kelle eesmärk on lõhkuda ja ümber kujundada Euroopa julgeolekuarhitektuur ja reeglitel põhinev maailmakord ning taastada mõjusfääride poliitika. Venemaa Föderatsioon kasutab oma poliitiliste eesmärkide saavutamiseks nii sõjalisi kui ka mittesõjalisi vahendeid, sealhulgas mõjutustegevus, k.a informatsiooniline, energeetika, ränne või kübervahendid. Hiina Rahvavabariigi mõju rahvusvahelisel areenil on kasvanud. Väljakutse Eesti julgeolekule tuleneb Hiina eesmärgist kujundada ümber rahvusvahelise tegevuse normid ning mõjuvõimu kasvatamisest mittesõjaliste vahenditega.

Strateegiliseks väljakutseks on ka piiriülesed probleemid, näiteks kliimamuutused, rändesurve, toidujulgeolek, pandeemiad, terrorism, äärmuslus, energiajulgeolek ja globaalmajanduse väljakutsed, mis otseselt või kaudselt mõjutavad nii riiklikku kui ka rahvusvahelist julgeolekut.

Julgeolekupoliitika tegevusvaldkonnad

Julgeoleku tugevdamiseks tegutseb Eesti viies omavahel tihedalt seotud ja üksteist toetavas tegevusvaldkonnas, mis moodustavad terviku ning mille iga osa on samaväärse tähtsusega:

- Ühiskonna sidusus ja riigi kerksus

Ühiskonna sidususe tugevdamisega vähendame rahulolematuse, konfliktide ja radikaliseerumise riske. Selleks, et vältida elanike hoiakute mõjutamist viisil, mis viib põhiseaduslikku korda ohustavate konfliktideni, tuleb kiirelt tuvastada informatsiooniline mõjutustegevus ja desinformatsioon ning takistada selle levikut. Kerksust edendatakse Eestis terviklikult ja koordineeritult, tihedas koostöös riigi eri tasandite ning elutähtsate teenustega.

- Majandusjulgeolek ja elutähtsad teenused

Majandusjulgeoleku kindlustamisel on Eesti eesmärk ennetada ja välistada sõltuvust meie väärtusi mittejagavatest riikidest ning neid esindavatest ebausaldusväärsetest ettevõtetest. Energiajulgeoleku kindlustamiseks on Eesti eesmärk saavutada ja säilitada täielik energiasõltumatus Venemaa Föderatsioonist ning muuta oma energiaallikaid mitmekesisemaks. Ühiskonna toimimise ja kriisikindluse tagamiseks kindlustame elutähtsate teenuste toimepidevuse ka kriisides, muu hulgas sõja ajal.

- Sisejulgeolek ja avalik kord

Muutunud julgeolekukeskkond tingib vajaduse suurendada elanikkonna kriisikindlust ja süstemaatilisemalt rakendada elanikkonnakaitset. Tagame tõhusa välispiiri valve. Eesti tegutseb otsustavalt vaenulike eriteenistuste ja mitteriiklike tegutsejate tegevuse ennetamiseks ning tõkestamiseks. Arvestades Eesti riigi ja ühiskonna sõltuvust digitaalsetest teenustest, kindlustab riik avalike teenuste kättesaadavuse, andmete konfidentsiaalsuse ja tervikluse, sealhulgas kriisides.

- Sõjaline kaitse

Eesti kaitsevõime tugevdamiseks arendame välja sõjalisele nõuandele tuginedes, kiirendatult ja täies mahus sõjalised võimed erinevates valdkondades. Keskse tähtsusega on valmisoleku suurendamise ja otsustusprotsesside kiirus. Eesti kaitse alustalaks on ühiskonna suur kaitsetahe. NATO tugevdatud kaitsehoiak alliansi idatiival peab lähtuma tõkestusheidutuse põhimõttest, mille eesmärk on veenda agressorit, et tema eesmärkide saavutamine sõjaliste vahenditega on võimatu.

- Rahvusvaheline tegevus

Eesti välispoliitika on enesekindel, aktiivne ja konstruktiivne. Suhted liitlaste ja partneritega võimestavad Eesti julgeolekut. Venemaa Föderatsiooni agressiooni ohvriks langenud Ukrainat peavad kõik samameelsed riigid toetama kestvalt ja vajalikus ulatuses nii poliitiliselt, sõjaliselt kui ka majanduslikult. Eesti panustab arengu- ja humanitaarabi kaasabil ning ÜRO ülemaailmsete säästva arengu eesmärkide saavutamise kaudu üleilmse stabiilsuse edendamisse ning kriiside ja konfliktide puhkemise riski vähendamisse.

5. Julgeolekupoliitika aluste terminid

Eesti avara julgeoleku kontseptsioonis kasutatav terminoloogia on pidevas arengus. Allolev nimekiri selgitab julgeolekupoliitika aluste peamiste mõistete praegust arengujärku.

Avar julgeolekukäsitlus – arusaam julgeolekust kui riigi ja selle rahva võimest kaitsta endale omaseid sisemisi väärtusi ja eesmärke mitmesuguste väliste poliitiliste, sõjaliste, majanduslike ja ühiskondlike ohtude ja riskide ning nende koosmõjude eest ja saavutada nende ohtude ja riskide tasalülitamine. Selleni jõudmiseks rakendatakse koordineeritult stabiilse ja rahuliku keskkonna kujundamisel ja alalhoidmisel oma osa etendanud riiklikke ning valitsusväliseid kehameid ja vahendeid.

Elanikkonnakaitse – tegevused, mille eesmärk on tagada elanikkonna elu ja tervise kaitse ning toimetulek kriisides. Elanikkonnakaitse hõlmab lisaks varjumisele ja evakatsioonile nii täidesaatva riigivõimu asutuste kui kohalike omavalitsuste tegevusi kriisideks valmistumisel ja selle lahendamisel, sealhulgas elanikkonna teavitamist ja nõustamist eesmärgiga suurendada nende valmisolekut kriisideks ja kriisides ise toime tulla.

Elutähtis teenus – teenus, millel on ülekaalukas mõju ühiskonna toimimisele; mille katkemine ohustab vahetult inimeste elu või tervist või teise elutähtsa teenuse või üldhuviteenuse toimimist või tekitab suurt keskkonnakahju ja mille katkemisel on oluline mõju riigi majandusele ja riigikaitsele. 2022. aasta lõpu seisuga on elutähtsad teenused 1) makseteenuse toimimine (korraldab Eesti Pank); 2) sularaharingluse toimimine (Eesti Pank); 3) kaugküttega varustamine (KOV-id); 4) kohaliku tee sõidetavuse tagamine (KOV-id); 5) veega varustamine ja kanalisatsiooni toimimine (KOV-id); 6) tervishoiuteenuste korraldamise seaduse tähenduses vältimatu abi (SoM); 7) elektriga varustamine (MKM); 8) maagaasiga varustamine (MKM); 9) vedelkütusega varustamine (MKM); 10) riigitee sõidetavuse tagamine (MKM); 11) telefoniteenuse toimimine (MKM); 12) mobiiltelefoniteenuse toimimine (MKM); 13) andmesideteenuse toimimine (MKM); 14) elektrooniline isikutuvastamine ja digitaalne allkirjastamine (MKM). Töö käib järgmiste teenuste elutähtsateks teenusteks muutmisega: lennuväljade toimimine; aeronavigatsiooniteenuse

toimimine; avaliku raudtee toimimine; raudteeveo toimimine; sadamate toimimine; toidu varustuskindlus; ravimite varustuskindlus.

Hübridrännak – osa vaenuliku riigi eesmärgipärasest tegevusest, kus kasutatakse asümmeetrilisi vahendeid, nagu mõjutustegevus, sealhulgas informatsiooniline, energeetika, ränne või kübervahendid.

Kerksus (sünonüümid: kriisikindlus, säilenõtkus) – süsteemi, isiku, kogukonna või ühiskonna vastupidavusvõime, kohanemisvõime ja taastumise võime inimese või looduse põhjustatud ohtude korral.

Kriis – üldtermin, mis katab kõiki soovimatuid olukordi, mis jäävad väljapoole tavaolukorda, hõlmates nii tsiviil- kui ka sõjalisi kriise.

Kriisikindlus – kerksuse sünonüüm.

Küberkaitse – meetmete rakendamine küberrünnakute ennetamiseks ja tõrjumiseks.

Küberruum – võrgu- ja infosüsteemide ühendamisel tekkiv keskkond (riiklik ja rahvusvaheline mõõde).

Küberturve (infoturve) – võrgu- ja infosüsteemide turvalisuse tagamine (organisatsioonipõhiselt.) Kaitstud küberruum hõlmab riiklike ja organisatsioonipõhiste meetmete rakendamist üheskoos.

Laia riigikaitse käsitus – riigi kaitsmine ja selleks valmistumine, kasutades kõiki riigi käsutuses olevaid nii sõjalisi kui ka mittesõjalisi võimeid ja ressursse ning ühendades olulised tegevused nii avalikust, era- kui ka kolmandast sektorist. Riigikaitse on riigi julgeoleku tagamisel lahutamatu osa, mis näeb ette riigi sõjaliseks kaitseks vajalike jõudude ja vahendite korrastatud süsteemi loomist ja ülalpidamist rahu ajal ning rakendamist agressiooni korral Eesti Vabariigi vastu. Riigikaitse laia käsituse tõhusus sõltub peamiselt riigi majanduse seisundist, sise- ja välispoliitilisest olukorrast ning rahva ja riigi valmisolekust kaitsta riigi iseseisvust ja riiklike huve.

Riigi tegevusvaru – riiklik varu kriisideks valmistumisel ja selle lahendamisel, elanikkonnakaitse ja ühiskonna toimimise tagamiseks vajalikud tooted, mis on tegevusvaru haldaja omandis või mille omandamine või kasutamine on tagatud tegevusvaru haldajaga eelnevalt sõlmitud lepingutega.

Strateegiline kommunikatsioon – riigi strateegiliste sõnumite mõtestamine, planeerimine ja levitamine nii sõnade kui ka tegudega, et tagada Eesti ühiskonna ja liitlaste toetus Eesti põhiseaduslikule ja demokraatlikule korrale.

Territoriaalkaitse (sünonüüm: maakaitse) – sõjalise riigikaitse põhimõtte ja sellest lähtuv tegevuste kogum, mille eesmärk on kujundada sõjateatrit, sh kulutada vastast, kaitsta võtmetähtsusega objekte ja ühendusteid, toetada elanike kaitset kogu riigi territooriumil kogu konfliktispektri ulatuses.

Toimepidevus – süsteemi sisene (sh töökorralduslik) suutlikkus järjepidevalt toimida ja tagada igal ajahetkel valmidus vajalike ülesannete täitmiseks.

Tsiviilkriis – olukord, mis võib põhjustada tõsiseid ja ulatuslikke häireid ühiskonna toimimises või ohustada vahetult paljude inimeste elu ja tervist või põhjustada suure varalise, majandusliku või keskkonnakahju, sealhulgas loodusõnnetus, katastroof või nakkushaiguse levik.

Eelnõu koostöölastamine

„Eesti julgeolekupoliitika aluste“ eelnõu esitati koostöölastamiseks kõikidele ministriumidele ja Õiguskantsleri Kantseleile ning avalikuks konsultatsiooniks eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu 20.12.2022.