

Riigikogu otsuse „Eesti julgeolekupoliitika alused“ heakskiitmine“ eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

Vabariigi Valitsus esitab Riigikogule heakskiitmiseks „Eesti julgeolekupoliitika alused“, mis asendab „Eesti julgeolekupoliitika alused (2023)“, mille Riigikogu kiitis heaks 22. veebruaril 2023.

Uuendatud julgeolekupoliitika alustel on kolm peamist eesmärki: kirjeldada julgeolekukeskkonda 2026. aasta alguse seisuga, selgitada Eesti julgeolekupoliitika põhimõtteid ning kirjeldada ohtude tõrjumiseks ja riskide maandamiseks seatud eesmärged.

Julgeolekupoliitika aluste eelnõu ja selle seletuskirja on ette valmistanud Riigikantselei julgeoleku ja riigikaitse koordinaatsioonibüroo (JRKB) direktor Erkki Tori (erkki.tori@riigikantselei.ee) ja JRKB nõunik Eve Vungo (eve.vungo@riigikantselei.ee).

2. Julgeolekupoliitika aluste uuendamise põhjused

Eelmised julgeolekupoliitika alused võeti vastu 2023. aastal. Julgeolekupoliitika aluseid täiendatakse või muudetakse vastavalt sellele, kuidas muutuvad julgeolekukeskkond ja Eesti julgeoleku tagamise võimalused, kuid iga Riigikogu koosseis uuendab neid vähemalt ühe korra. Seega uuendatakse julgeolekupoliitika aluseid vähemalt iga nelja aasta järel.

Julgeolekupoliitika aluste uuendamisega alustati 2025. aastal, sest rahvusvaheline julgeolekukeskkond ja globaalsed jõujooned on muutunud ning riikidevaheline vastasseis on teravnenud. Demokraatiale, õigusriigile, inimõigustele ja vabakaubandusele toetuv väärtusruum on ohustatud. Pikaajalised suundumused Euroopa julgeolekukorralduses ning muutused Ameerika Ühendriikide strateegilistes huvides ja hoiakutes on viinud olukorrani, mis nõuab Euroopa riikidelt suurema vastutuse võtmist ja tegevust ühise julgeoleku tagamiseks, sh sõjalise kaitse kulutuste kiirendatud suurendamist ja NATO võime-eesmärkide saavutamist. See tingib ühiskonnas tervikuna vajaduse olla valmis kriisiks ja sõjaks. Eesti peab julgeoleku tugevdamiseks tegema senisest märgatavalt kiiremini ja suuremaid pingutusi.

Eelnõu valmis 2026. aasta alguses.

3. Julgeolekupoliitika aluste uuendamise protsess

Julgeolekupoliitika aluste dokumendi koostab Vabariigi Valitsus ja selle kiidab heaks Riigikogu. Peaminister esitab regulaarselt Riigikogule ülevaate julgeolekupoliitika alustes püstitatud eesmärkide saavutamisest. 2026. aastal valminud julgeolekupoliitika aluste koostamist juhtis Riigikantselei. Dokumendi koostamisse panustasid kõik ministriumid ja Eesti Pank.

Riigikantselei tutvustas 2025. aasta sügisel julgeolekupoliitika aluste uusi rõhuasetusi Rahvusvahelise Kaitseuringute Keskuse (RKK) korraldatud seminaril, kus lisaks RKK teaduritele osalesid ka Sisekaitseakadeemia ja Balti Kaitsekolledži teadurid, iseseisvad eksperdid ning ajakirjanikud. 2025. aasta sügisel ja 2026. aasta kevadtalvel toimusid konsultatsioonid ministriumidega ning neljal korral ühisistungid Riigikogu väliskomisjoni ja riigikaitsekomisjoniga.

Kuuendad julgeolekupoliitika alused toetuvad 2023. aastal vastu võetud julgeolekupoliitika alustele. Samal ajal julgeolekupoliitika aluste uuendamiseks on koostatud kriisiolukorra ja riigikaitse seadust, millega liidetakse üheks tervikuks seni eraldiseisvad riigikaitsealane õigusruum (RiKS¹, ErSS²) ja tsiviilkriiside õigusruum (HOS³), mis vastab paremini muutunud julgeolekukeskkonna vajadustele. Lähtudes õigusaktide uuendamise protsessist ja avarast julgeolekukäsitusest, hõlmavad julgeolekupoliitika alused riigikaitsealast ning tsiviilkriisidega seonduvat ühtse tervikuna.

Iseseisvuse taastamise järel käsitleti Eesti julgeolekupoliitika aluseid esmakordselt 1996. aasta dokumendis „Eesti riigi kaitsepoliitika põhisuunad“. 2001. aastal heaks kiidetud julgeolekupoliitika aluseid on järjepidevalt uuendatud aastatel 2004, 2010, 2017 ja 2023.

Julgeolekupoliitika aluste tegevusvaldkonnad on aluseks riigi kaitsetegevuse kava (RKTK) ja riigikaitse arengukava (RKAK) koostamisele. RKTK-s käsitletakse olemasolevaid võimeid, millega tagatakse riigi julgeolekut ähvardava ohu ennetamine ja tõrjumine ning riigi toimimine sel ajal, ning kirjeldatakse riigikaitseülesandeid. RKAK-is kirjeldatakse, mida on riigikaitseülesannete ettevalmistamiseks ja täitmiseks vaja ning millal ja kuidas need võimed välja arendatakse. Riigikaitseülesannete täitmise valmisolekut ja tulemuslikkust hinnatakse valmisolekuraportis⁴. Eesmärkide saavutamist ehk toimetulekut ohustenaariumidega hinnatakse riigi kriisiõppuse käigus.

4. Julgeolekupoliitika aluste sisu

Dokument koosneb kolmest põhilisest osast:

- 1) Eesti julgeolekupoliitika põhimõtted;
- 2) julgeolekukeskkonna kirjeldus;
- 3) tegevused, mida Eesti plaanib selleks, et kirjeldatud ohtusid tõrjuda.

Dokument peaks kehtima järgmised neli aastat ja teksti üldistusaste toetab seda eesmärki. Tekst ei sisalda seetõttu liigseid detaile, mis julgeolekukeskkonna kiire muutumise korral võiksid peatselt oma aktuaalsuse kaotada.

Eesti julgeolekupoliitika põhimõtted

Põhimõtted pole võrreldes 2023. aasta julgeolekupoliitika alustega olulisel määral muutunud. Peatüki sõnastusi on täpsustatud, sh selleks, et tagada kooskõla uute õigusaktidega.

Eesti peamine eesmärk on vastast heidutades sõda ära hoida ning muuta agressioon Eesti riigi vastu teostamatuks. Heidutuse ebaõnnestumise korral kaitseb Eesti end igal juhul ja kõikide ohtude eest, sõltumata nende päritolust või ilmumise ajast ja kohast, ning kui tahes ülekaaluka vastase vastu eesmärgiga sõda võita. Sõda pole vältimatu. Sõja võitmist tuleb vaadelda kui planeerimiseesmärki, ehk Eesti vastupanu ei oleks pelgalt sümboolne, vaid perspektiiviga vastast võita, mida Eesti on ajaloos varemgi saavutanud. Seejuures ei kohaldu ambitsioonitase üksnes nendele, kes panustavad sõjalisse kaitseesse, vaid kogu ühiskonnale. Kaitsevägi peab üksnes lahinguid, sõda peab kogu rahvas.

¹ Riigikaitse seadus

² Erakorralise seisukorra seadus

³ Hädaolukorra seadus

⁴ Valmisolekuraport koostatakse DOTMLPFI meetodika alusel. Ingliskeelne lühend DOTMLPFI tähendab doktriini (kasutuseesmärki ja põhimõtteid), ülesehitust või struktuuri (i.k. *organization*), väljaõpet, varustust ja varusid, eestvedamist, isikkoosseisu, taristut ja koostegutsemisvõimet.

Rahuaaja kriiside lahendamisel on Kaitsevägi ja Kaitseliit vajaduse korral toetavas rollis. Sõja korral on sõjaline kaitse riigi põhipingutus, mille puhul kogu ühiskond toetab sõjalist kaitset. Kui ühiskonna ambitsioonitase on tulla edukalt toime nii sõjas kui ka kõige tõsisemates kriisides, siis ollakse valmis lahendama ka väiksema mõjuga kriise.

Lähimuse põhimõtte kohaselt toimub kriisideks valmistumine ja nende lahendamine madalaimal võimalikul tasemel, st et kõiki tegevusi ei otsustata valitsuse tasemel. Valitsuse- ja peaministrikeskne juhtimiskorraldus toimub vaid suure mõjuga kriiside või sõja korral, kui on vaja tagada mitme asutuse ühtne koordineeritud tegevus, täiendavate meetmete rakendamine ning tavapärasest rohkemate võimete, vahendite ja varude kaasamine ning kui olukorda lahendav asutus ei ole lähimuse põhimõtet arvestades tulnud toime olukorra lahendamisega.

Eesti kaitseb end maal, õhus, merel, kosmoses ja küberruumis avalduvate ohtude, samuti informatsioonilise mõjutustegevuse eest. Kosmose puhul peetakse eelkõige silmas vajadust esmalt teadvustada ühiskonna sõltuvust kosmosega seotud teenustest, sealhulgas positsioneerimisest, navigatsioonist ja täpse aja määramisest, ning seejärel minimeerida võimalike vastaste tekitatavat negatiivset mõju Eestile. Eesti kasutab oma julgeoleku tagamisel üha enam kosmosega seotud võimeid.

Julgeolekukeskkond

Peatükis kirjeldatakse julgeolekukeskkonda, sh globaalseid muutusi ja trende, transatlantilisi suhteid ja Euroopa riikide suuremat rolli oma julgeoleku tagamisel. Julgeolekukeskkonna kirjelduse üldistusaste on kooskõlas eesmärgiga tagada peatüki aktuaalsus üle pikema aja. Suurimaks ohuks on Venemaa Föderatsioon, keda toetavad Hiina Rahvavabariik, Põhja-Korea, Valgevene ja Iraan.

Peatükis käsitletakse Eesti liitlaskoostöö rolli ja riikide tahet tegutseda Euroopa Liidu ja NATO kõrval ka koalitsioonides ning regionaalsetes ja muudes kaitsekoostööformaatides (näiteks Põhjala ja Balti riikide koostööformaat, Ukrainat toetav tahtekoalitsioon, Ühendkuningriigi juhitud Ühendekspeditsioonivägi (*Joint Expeditionary Force*) jne).

Peatükis käsitletakse ka teisi julgeolekukeskkonda mõjutavaid tegureid. Lisaks varem esinenud ohtudele ja riskidele, sh terrorism ja äärmuslus, kirjeldatakse nüüd ka uute tehnoloogiate kasutuselevõtu ja ristsõltuvustega kaasnevaid riske (ristsõltuvus tähendab olukorda, kus erinevad ettevõtted, asutused või riigid sõltuvad üksteise teenustest, tehnoloogiast või toodetest). Samuti märgitakse ära välisühenduste olulisus Eesti varustuskindluse tagamisel nii side, energia kui ka laevaühenduste puhul. Veealuse side- ja energiataristu haavatavus on viimastel aastatel muutunud ilmseks seoses laevaankrute lohistamise ja teiste intsidentidega, millel on olnud märkimisväärne mõju Eesti majandusele. Laevaühendused on ühiskonnale väga olulised juba tavaolukorras, kuid nad on kriitilise tähtsusega sõja korral, kui tuleb eeldada, et maismaaühendused teiste liitlastega on kas ülekoormatud või katkenud. Venemaa sõda Ukrainas ja täpsemalt Mustal merel on näidanud, mis võib tsiviilaevaliiklusega juhtuda, kui kindlustusettevõtjad keelduvad sõjalise ohu tõttu laevu kindlustamast.

Julgeolekupoliitika tegevusvaldkonnad

Eesti kavandab tegevusi julgeoleku tugevdamiseks viiel omavahel tihedalt seotud ja üksteist toetavas tegevusvaldkonnas. Esimesed tegevusvaldkonnad keskenduvad inimestele, ühiskonnale ja eluks vajalikule. Järgmised valdkonnad käsitlevad sisemiste ja väliste ohtude tõrjumist. Tegevusvaldkonnad moodustavad terviku, mille iga osa on samaväärse tähtsusega,

kuigi rõhuasetused muutuvad tulenevalt sellest, kas riigis valitseb rahu või on riik kriisis või sõjas. Peatükis selgitatakse erinevate osaliste rolle ja vastutust kriisiks ja sõjaks valmisoleku suurendamisel. Samuti kirjeldatakse tegevusi hübriidohtude ennetamiseks, mis võivad mõjutada kõiki tegevusvaldkondi. Selles on ka esile toodud avaliku sektori juhtide vastutus ja vajadus edendada koostööd regionaalsel tasandil, kus jõustruktuuride vastutusalade piirid ei ole praegu ühtlustatud. Elutähtsate teenuste tasemed võivad kriisi ja sõja korral muutuda mõlemas suunas sõltuvalt vajadustest ja võimalustest. Peatükis käsitletakse ka Eesti riigikaitse rahastamise põhimõtteid sõjalise kaitse kulude osas ja mittesõjaliste võimepuudujääkide likvideerimiseks. Esile tuuakse ka siht kaasata välisrahastust NATO-st ja Euroopa Liidust.

Ühiskonna sidususe ja elanikkonnakaitse alapeatükk: Võrreldes eelmiste julgeolekupoliitika alustega on alapeatükki lisatud elanikkonnakaitse, mida varem käsitleti koos sisejulgeolekuga. Alapeatükis on nüüd käsitletud kaks suuremat valdkonda, mis kirjeldavad tegevusi, mille eesmärk on tugevdada ühiskonda: ühiskonna sidusus ja elanikkonnakaitse.

- Ühiskonna sidususe tekst on kooskõlas sidusa Eesti arengukavas 2021–2030 nimetatud visiooniga. Ühiskonna sidususe tugevdamist toetab psühholoogiline kaitse.
- Elanikkonnakaitset on kirjeldatud kui mitmetasandilist süsteemset tegevust, kus igal tasandil on oma selge roll ja vastutus. Inimestelt eeldatakse valmisolekut vähemalt seitse päeva iseseisvalt hakkama saada.

Majandusjulgeolek ja elutähtsad teenused: Alapeatükis on rõhutatud majandusliku edu tähtsust julgeolekule ning sellega seotud tegureid. Eraldi pööratakse tähelepanu ebausaldusväärsetest riikidest ja ettevõtjatest lähtuvatele julgeolekuohtudele. Majandusjulgeoleku kontekstis peetakse silmas strateegilisi valdkondi, mis on loetletud välisinvesteeringute usaldusvääruse hindamise seaduse §-s 4. Samuti käsitletakse energiajulgeolekut, sh elektrivarustuskindluse tagamist kohalike tootmisvõimsuste osakaalu suurendamise ja salvestusega. Digitaalses ruumis tuleb läbivalt kõigis infosüsteemides, organisatsioonides ja protsessides planeerida küber- ja infoturvet. Igapähe on oma roll küberjulgeoleku tagamisel: riik loob õigusliku raamistiku, asutused ja ettevõtted rakendavad turvameetmeid ja üksikisikud vastutavad teadliku ja turvalise käitumise eest digikeskkonnas. Alapeatükk käsitleb ka ristsõltuvustest tulenevate riskide maandamist. Uue suunana on esile toodud vajadus, et ühiskond tuleks toime rahvusvaheliste ühenduste häirete või katkemise korral. Selleks on vaja välja töötada varustuskindluse lahendused toimepidevuse tagamiseks vähemalt 30 päeva vältel. See aitab tagada käesolevas dokumendis sätestatud põhimõtet, et valmistudes sõja korral selle võitmiseks ja kõige tõsisemateks kriisideks, on Eesti valmis lahendama ka väiksema mõjuga kriise.

Sisejulgeolek: Alapeatükis käsitletakse sisejulgeoleku tagamise eesmärki ning selleks kavandatavaid tegevusi ja põhimõtteid. Samuti kirjeldatakse idapiiri olulist rolli Eestile ja rahvusvaheliselt ning Euroopa Liidu ja Schengeni ruumi ülese sisejulgeolekupoliitika edendamist erinevate koostööformaaside kaudu. Dokumendis rõhutatakse liitlaste ja partnerite kohaloleku olulisust Eesti territooriumil, sh idapiiril sisejulgeoleku tagamisel. Lisaks kirjeldatakse sanktsioonide rakendamiseks vajalikke tegevusi, sh tõhus tollikontroll ja sanktsioonirikkumiste ennetamine ja menetlemine. Alapeatükis märgitakse ära ka sisekaitse roll julgeolekuolukorra halvenemise korral ning loodav kriisireserv kui vajalik meede ülesannetele reageerimiseks ja nende järjepidevaks täitmiseks pikaajalise kriisi või sõja korral, mis eeldatavasti toob kaasa sisejulgeoleku valdkonnas töökoormuse hüppelise tõusu.

Sõjaline kaitse: Alapeatükis sätestatakse, et sõjalise kaitse eesmärk on ennetada sõjalisi ohte. Juhul, kui see ei õnnestu, kaitstakse riiki eesmärgiga sõda võita. Sõja puhkemise korral on selle võitmine kõrge ambitsioonitasemega planeerimiseesmärk, millele alternatiivi ei ole. Sõjalise

kaitse korraldus lähtub demokraatliku tsiviiljuhtimise põhimõttest, mis tähendab, et relvajõud on allutatud rahva valitud tsiviilvõimule. Lävekaitse on NATO mõtteviis ja valmisolek kaitsetegevuseks alliansi piiril, mis kätkeb üksuste, rajatiste ja varustuse eelpaigutust ning plaanide koostamist ja läbiharjutamist. Eesti sõjaline kaitse sõltub mitmes olulisel valdkonnas suuresti tsiviilühiskonna toetusest, kuna Kaitseväes puuduvad tsiviilmaailmaga paralleelsed militaarlahendused, nt meditsiini, energia ja joogivee tagamine, nii nagu need mõnes teises riigis eksisteerivad. Kaitseväe juhataja sõjalisele nõuandele tuginedes arendatakse välja mehitatud, välja õpetatud ja harjutanud, varustatud ja varudega kindlustatud üksused, mis on kõrges valmiduses ega sõltu pikast eelhoiatusest, täiendavatest riigihangetest ega muudest aeganõudvatest tegevustest. Sõjaline kaitse on üles ehitatud aktiivkaitse põhimõttel, mille kohaselt rakendatakse vastase jõudude vastu aktiivseid meetmeid rünnaku ärahoidmiseks või takistamiseks või rünnaku tõhususe vähendamiseks, sealhulgas süvalöögid vastase territooriumile. Territoriaalkaitsel on endiselt oluline roll, kuid eesmärk on tagada, et lahingutegevus ei toimuks Eesti pinnal.

Rahvusvaheline tegevus: Alapeatükis kirjeldatakse rahvusvahelise tegevuse eesmärke, põhimõtteid ja ambitsioonitaset. Nimetatakse kolm põhisuunda, milleks on senise maailmakorra hoidmine, Euroopa aluspõhimõtete püsimine ning koostöö Põhjala-Balti ja teiste samameelsete riikidega, mida on põhjalikult selgitatud. Oluline on silmas pidada, et mõiste „Euroopa“ tähendab dokumendis läbivalt mitte tingimata Euroopa Liitu, vaid laiemalt Euroopa riike ja neid põhiväärtusi, mille tõttu Euroopa Liit omal ajal loodi. Kõik Euroopa põhiväärtusi jagavad Euroopa riigid ei ole Euroopa Liidu liikmed. Dokumendis rõhutatakse NATO ühtsuse ja heidutuse olulisust, kuid samas vajadusele suurendada Eesti koostööd, sealhulgas sõjalist koostööd, ka oma piirkonna ja teiste samameelsete riikidega.

5. Julgeolekupoliitika aluste terminid

Avar julgeolekukäsitlus on arusaam julgeolekust kui riigi ja selle rahva võimest kaitsta endale omaseid väärtusi ja eesmärke välise poliitiliste, sõjaliste, majanduslike ja ühiskondlike ohtude ja riskide ning nende koosmõjude eest ja saavutada nende ohtude tõrjumine ja riskide maandamine.

Elutähtis teenus on ühiskonna toimimiseks hädavajalik teenus, mille katkemine ohustab vahetult inimeste elu või tervist või teise elutähtsa teenuse või üldhuviteenuse toimimist või tekitab suure keskkonnakahju ning mõjutab oluliselt riigi majandust ja riigikaitset.

Euroopa all mõeldakse dokumendis läbivalt mitte üksnes Euroopa Liitu, vaid nii Euroopa riike kui ka laiemalt neid põhiväärtusi, mille tõttu Euroopa Liit omal ajal loodi.

Majandusjulgeolek on seisund, mille puhul on tagatud riigi majanduskeskkonna turvalisus ja kaitstud viisil, et võimalikud ohud ei mõjuta riigi toimimist ega põhiseaduslikku korda.

Psühholoogiline kaitse on ühiskonna sidususe ja turvatundega seotud ühisväärtuste arendamine, hoidmine ja kaitsmine.

Riigikaitse on Eesti Vabariigi iseseisvuse ja sõltumatuse, tema maa-ala, territoriaalmere ja õhuruumi lahutamatu ja jagamatu terviklikkuse ning julgeoleku ja põhiseadusliku korra kindlustamine, tagades seejuures elanikkonnakaitse ja ühiskonna toimimise.

Riigikaitse lai käsitus hõlmab riigi kaitsmist ja selleks valmistumist, kasutades kõiki riigi käsutuses olevaid sõjalisi ja mittedõjalisi võimeid ja ressursse ning kaasates kogu ühiskonna ning kõik vahendid ja varud.

Sisejulgeolek on seisund, mil riigis valitseb ühiskondlik rahu.

Tsiviilkriis on 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.

6. Kooskõlastamine

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

Esitab Vabariigi Valitsus xx. aprillil 2026. a
Vabariigi Valitsuse nimel

(allkirjastatud digitaalselt)
Heili Tõnisson
Valitsuse nõunik