

Kriisiolukorra ja riigikaitse seaduse täiendamise seaduse (tuumarelvade Eestis paiknemine) eelnõu seletuskiri

1. Sisu lühikokkuvõte

Eelnõuga täiendatakse kriisiolukorra ja riigikaitse seadust sättega, mille kohaselt on tuumarelvade Eesti Vabariigi territooriumile toomine, seal hoidmine või muul viisil Eesti Vabariigi territooriumil viibimine rahuajal lubatud üksnes Riigikogu otsuse alusel ja vastavas otsuses sätestatud tingimustel.

2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ettevalmistaja on Riigikogu liige Varro Vooglaid.

3. Eelnõu eesmärk

Eelnõu lähtub eesmärgist tagada, et tuumarelvade Eesti Vabariigi territooriumile toomine, seal hoidmine või muul viisil Eesti Vabariigi territooriumil viibimine võiks rahuajal toimuda üksnes Riigikogu otsuse alusel ja vastavas otsuses sätestatud tingimustel.

4. Eelnõu sisu

Kehtivas õiguses puudub sõnaselge regulatsioon, millistel tingimustel on lubatud tuumarelvade Eesti Vabariigi territooriumile toomine, seal hoidmine või muul viisil Eesti Vabariigi territooriumil viibimine (sh nii alaline kui ka ajutine paiknemine). Eelnõuga see lünk täidetakse, täiendades kriisiolukorra ja riigikaitse seadust uue §-ga 144¹. Kavandatav säte paigutatakse seaduse 16. peatüki 3. jakku, mis reguleerib rahvusvahelist sõjalist koostööd Eesti Vabariigi territooriumil, sh välisriigi relvajõudude Eestis viibimise aluseid ning selleks vajalike lubade andmise korda.

Kavandatav regulatsioon hõlmab kõiki tuumarelvade Eesti Vabariigi territooriumile toomise, seal hoidmise või muul viisil seal viibimise juhtumeid, sealhulgas transiiti, sõltumata tuumarelvade kuuluvusest, nende Eestisse toomise eesmärgist või õiguslikust alusest.

Samasisuline seadusandlik ettepanek esitati Riigikogu menetlusse juba 17. juunil 2026 riigikaitseseaduse täiendamise seaduse eelnõuna (960 SE). Kuna riigikaitseseadus kaotas 1. oktoobril 2026 kehtivuse ning selle asendas kriisiolukorra ja riigikaitse seadus, võeti senine eelnõu tagasi. Käesoleva eelnõuga esitatakse sama regulatiivne ettepanek uuesti, nähes ette vastava täienduse tegemise kehtivasse seadusse.

Eelnõu taustaks on tõsiasi, et tuumarelvade Eesti territooriumil paiknemise lubamine on Eesti julgeoleku ja riigikaitse seisukohalt erakordselt suure strateegilise tähtsusega küsimus. Sellise otsusega võivad kaasneda kaugeleulatuvad poliitilised, julgeolekulised ja keskkonnaohutusega seotud tagajärjed, mis mõjutavad nii Eesti julgeolekukeskkonda kui ka laiemat regionaalset julgeolekuolukorda. Seetõttu ei ole põhjendatud jätta niivõrd suure kaaluga küsimuse otsustamist üksnes täitevvõimu pädevusse.

Eelnõu 960 SE menetluses asus Vabariigi Valitsus seisukohale, et kavandatav regulatsioon võiks kahjustada NATO sõnumiühtsust, kuna avalik parlamentaarne arutelu võib pärssida NATO

tuumaheidutuse ühtsust ning takistada vajaduse korral tuumarelvade kiiret Eestisse paigutamist.¹ Selline argumentatsioon ei ole veenev. NATO sõnumiühtsuse tagamise kaalutlus ei saa olla olulisem Eesti Vabariigi põhiseaduse aluspõhimõtetest, sealhulgas riiklikust iseseisvusest, demokraatiast ja parlamentaarsest riigikorraldusest. Eesti kuulumine NATOsse ei tähenda loobumist õigusest otsustada iseseisvalt oma territooriumile tuumarelvade paigutamise üle ega õigusta niivõrd kaaluka küsimuse lahendamist ilma rahvaesinduse osaluseta. Vastupidi, eelduslikult põhineb NATO demokraatlike riikide koostööl ning nende põhiseadusliku riigikorralduse austamisel. Ka vajadus kiiresti tegutseda ei välista iseenesest parlamentaarset otsustamist, sest kiireloomuliste küsimuste lahendamiseks on võimalik Riigikogu erakorraliselt kokku kutsuda.

Pealegi ei ole sugugi selge, mil määral parandaks tuumarelvade Eesti territooriumile paigutamine meie julgeolekuolukorda. NATO tuumaheidutus põhineb juba praegu suuresti väljaspool Eestit paiknevatel tuumarelvadel, sh strateegilistel tuumajõududel, mille kasutamine ei eelda tuumarelvade eelnevat paigutamist Eesti territooriumile. Seevastu tuleb arvestada, et tuumarelvade Eestisse paigutamine võiks muuta meie territooriumi senisest olulisemaks sõjaliseks sihtmärgiks. See oht ei ole pelgalt oletuslik, sest Venemaa Föderatsiooni 19. novembril 2024 kinnitatud tuumadoktriinis on tuumarelvade ja nende kandevahendite paigutamine Venemaaga piirnevate tuumarelvadeta riikide territooriumile sõnaselgelt nimetatud sõjalise ohuna, mille neutraliseerimiseks rakendatakse tuumaheidutust.² Just selliste riskide ja võimaliku julgeolekualase kasu põhjalik läbikaalumine ongi põhjus, miks vastav otsustuspädevus peaks kuuluma Riigikogule kui rahvaesindusele.

Eelnõu 960 SE kohta avaldatud arvamuses osutas Riigikogu riigikaitsekomisjoni nõunik Aivar Engel võimalusele tõlgendada Eesti NATO liikmesust juba iseenesest kohustusena lubada Eesti territooriumile tuumarelvi.³ Sellisel tõlgendusel puudub aga alus, sest Põhja-Atlandi lepingust ei tulene liikmesriikidele kohustust lubada oma territooriumile tuumarelvi paigutada. Samuti ei saa nõustuda seisukohaga, et tuumarelvade Eestisse paigutamine eeldaks igal juhul Riigikogu osalust põhiseaduse § 121 punkti 4 alusel, mis näeb ette Riigikogu pädevuse ratifitseerida välislepinguid, millega Eesti Vabariik võtab endale sõjalisi või varalisi kohustusi. Ei saa välistada tuumarelvade Eestisse paigutamist sõjalise koostöö osana selliste kokkulepete või otsuste alusel, mis ei nõua eraldi uue Riigikogus ratifitseeritava välislepingu sõlmimist – sh Põhja-Atlandi lepingu alusel. Seetõttu ei ole kehtivas õiguses üheselt tagatud, et niisuguse otsuse tegemiseks oleks igal juhul vajalik Riigikogu nõusolek.

Oluline on toonitada, et eelnõuga ei kehtestata tuumarelvade Eesti territooriumil paiknemise keeldu ega välistata sellise otsuse tegemist tulevikus. Samuti ei seata kahtluse alla Eesti liikmelisust NATOs ega kollektiivkaitse põhimõtteid. Eelnõuga sätestatakse üksnes nõue, et küsimuse üle, kas ja millistel tingimustel lubada tuumarelvade rahuaegset Eesti territooriumil paiknemist, peab otsustama Riigikogu kui Eesti rahva esinduskogu. Riigikogu otsuse nõue tagab, et niivõrd suure mõjuga küsimus lahendatakse parlamentaarse arutelu käigus ning sellele antakse selge demokraatlik legitimatsioon.

5. Eelnõu terminoloogia

Eelnõus kasutatakse mõisteid Eestis kehtivates õigusaktides neile omistatud tähenduses. Uusi mõisteid eelnõuga kasutusele ei võeta. Eelnõus on rahuaja all peetud silmas aega, mil Eestis ei ole välja kuulutatud sõjaseisukorda.

¹ Kaitseministri 20.07.2026 kiri nr 5-1/26/15-5.

² Venemaa presidendi 19.11.2024 dekreet nr 991, kinnitatud aluste p 15 alapunkt d.

³ Hr Aivar Engeli 26.06.2026 arvamus eelnõu 960 SE kohta.

6. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu ei ole vastuolus Euroopa Liidu õigusega. Tuumarelvade Eesti Vabariigi territooriumile toomise, seal hoidmise või muul viisil Eesti Vabariigi territooriumil viibimisega seotud küsimused kuuluvad liikmesriikide julgeoleku- ja kaitsepoliitilise pädevuse valdkonda. Euroopa Liidu õigus ei reguleeri tuumarelvade liikmesriigi territooriumile toomise, seal hoidmise või muul viisil viibimise lubamise otsustusprotsessi.

7. Eelnõu vastavus põhiseadusele

Eelnõu on kooskõlas põhiseadusega. Põhiseaduse §-dest 1, 59 ja 65 tuleneb Riigikogu kui rahvaesinduse keskne roll demokraatlikus riigikorralduses, sealhulgas riigi elu põhisuundade kujundamisel ja riigikaitse seisukohalt oluliste küsimuste otsustamisel. Tuumarelvade rahuaegne Eesti Vabariigi territooriumile toomine, seal hoidmine või muul viisil Eesti Vabariigi territooriumil viibimine puudutab vahetult riigi julgeoleku ja riigikaitse põhiküsimusi ning võib mõjutada Eesti julgeolekupoliitilist positsiooni pikaajaliselt ja ulatuslikult.

Eelnõu tugevdab parlamentaarse demokraatia põhimõtte järgimist, tagades, et niivõrd suure kaaluga otsust ei saa langetada üksnes täitevvõim. Muudatus ei piira ühegi isiku põhiõigusi ega vabadusi ning ei võta riigilt võimalust teha tulevikus vajaduse korral otsust tuumarelvade Eesti Vabariigi territooriumil viibimise lubamiseks.

8. Seaduse mõju

Eelnõu peamine mõju seisneb riigikaitse- ja julgeolekupoliitiliste otsuste demokraatliku legitiimsuse tugevdamises. Muudatus tagab, et tuumarelvade Eesti territooriumil viibimise küsimuse otsustamisel on tagatud Riigikogu osalus ning parlamentaarne poliitiline arutelu, mis omakorda aitab tagada avalikkuse informeeritust. Eelnõu ei muuda Eesti rahvusvahelisi kohustusi ega piira riigi võimalust teha tulevikus julgeolekuolukorrast lähtuvaid otsuseid, vaid määrab kindlaks selliste otsuste tegemiseks pädeva riigiorgani.

9. Seaduse rakendamiseks vajalikud kulutused ja seaduse rakendamise eeldatavad tulud

Seaduse rakendamine ei too kaasa otseseid kulutusi riigieelarvest ega tekita riigile täiendavaid tulusid.

10. Rakendusaktid

Eelnõu jõustumisega ei kaasne rakendusaktide kehtestamise ega muutmise vajadust.

11. Seaduse jõustumine

Käesolev seadus jõustub üldises korras.

Algatab Riigikogu liige Varro Vooglaid

12. oktoobril 2026

