



JUSTIITS- JA DIGIMINISTEERIUM

Jõelähtme Vallavolikogu
kantselei@joelahtme.ee
Postijaama tee 7
Jõelähtme küla
74202, Harju maakond

Meie 13.03.2026

nr 20-1/565

Tähelepanu juhtimine

Lugupeetud Jõelähtme Vallavolikogu

Justiits- ja Digiministeeriumile edastati taotlus, paludes õiguslikku hinnangut Jõelähtme Vallavolikogu komisjonide koosseisude poliitilise tasakaalustatuse kohta (sh volikogu liikmete määramise kohta erinevatesse komisjonidesse). Muuhulgas paluti selgitust kohaliku omavalitsuse noortevolikogu liikmete võimalikule kaasamisele volikogu komisjonide töösse.

Vastavalt [Vabariigi Valitsuse seaduse](#) (VVS) § 75³ lõikele 1 teostab Justiits- ja Digiministeerium haldusjärelevalvet kohaliku omavalitsuse üksuste haldusaktide õiguspärasuse üle. VVS §-s 75³ sätestatud protestiga seonduvat reguleerib [halduskohtumenetluse seadustiku](#) (HKMS) 25. peatükk. HKMS § 6 lõike 1 kohaselt loetakse haldusaktiks haldusakt [haldusmenetluse seaduse](#) (HMS) § 51 tähenduses, haldusleping HMS § 95 tähenduses, samuti üksikjuhtumit reguleeriv halduse siseakt. Järelevalve eesmärgiks on tuvastada, kas haldusakt on õiguspärane ega riku avalikku huvi. Avalik huvi on ülekaalukas huvi kohaliku omavalitsuse või riigi elanike vaatest tervikuna, hõlmates laiemalt ühiskondlikke hüvesid ja väärtusi. Avalikuks huviks on ka kogukonna ootus kohaliku omavalitsuse seadusest tulenevate ülesannete õiguspärasele täitmisele, mis hõlmab ka volikogu töö õiguspärasest korraldamist (sh tagada kõigi valijatelt toetuse saanud poliitiliste jõudude kaasatus komisjonide töösse).

Haldusakti õiguspärasuse eeldused on sätestatud HMS §-s 54. Haldusakt on õiguspärane, kui ta on antud pädeva haldusorgani poolt andmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas, proportsionaalne, kaalutusvigadeta ning vastab vorminõuetele.

Kui valdkonna eest vastutav minister või tema volitatud ametnik leiab, et kohaliku omavalitsuse üksuse haldusakt või selle andmata jätmine on õigusvastane ja rikub avalikku huvi, võib ta 30 tööpäeva jooksul haldusakti andmisest või sellest keeldumisest teadasaamisest arvates teha kirjaliku ettepaneku tunnistada haldusakt kehtetuks, viia see õigusnormidega vastavusse või anda nõutav haldusakt välja (VVS § 75³ lõige 4). Sama paragrahvi lõige 8 sätestab, et juhul, kui kohaliku omavalitsuse üksus ei ole 30 tööpäeva jooksul pärast valdkonna eest vastutava ministri või tema volitatud ametniku kirjaliku ettepaneku saamist haldusakti kehtetuks tunnistanud, seda õigusnormidega kooskõlla viinud, nõutavat haldusakti andnud või haldusakti tagajärgede kõrvaldamist otsustanud, võib valdkonna eest vastutav minister või tema volitatud ametnik halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud tingimustel ja korras esitada protesti.

Justiits- ja Digiministeeriumile esitatud taotluse kohaselt ei järginud Jõelähtme Vallavolikogu alatiste komisjonide moodustamisel demokraatliku esindatuse printsiipi ega taganud ka volikogu opositsioonile proportsionaalset esindatust komisjonide koosseisus vastavalt [kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse](#) (KOKS) § 47 lõikele 1³.

Veebilehe <https://www.valimised.ee/> info kohaselt said Jõelähtme volikogus:

Eesti Reformierakond 8 mandaati
ISAMAA Erakond 4 mandaati
EKRE - Eesti Konservatiivne Rahvaerakond 3 mandaati
Eesti Keskerakond 2 mandaati
Sotsiaaldemokraatlik Erakond 2 mandaati

11.11.2025 sõlmisid Eesti Reformierakond ja Sotsiaaldemokraatlik erakond koalitsioonileppe.

Justiits- ja Digiministeerium kontrollis kõigi Jõelähtme Vallavolikogus esindatud poliitiliste jõudude komisjonides esindatust. Kokkuvõtlikud andmed komisjonides esindatuse kohta on esitatud alljärgnevas tabelis. Tabeli viimases veerus on esindatus märgitud esiteks kõiki komisjonide liikmeid ja teiseks ainult erakondadega seotud komisjonide liikmeid arvestades. Siinkohal selgitame täiendavalt, millistel andmetel viidatud tabel põhineb. Justiits- ja Digiministeerium kontrollis Jõelähtme valla veebilehe ja veebilehe <https://www.valimised.ee/> alusel seda, millise erakonna või valimisliidu nimekirjas komisjoni liikmed kohalike omavalitsuste volikogude valimistel kandideerisid. Erakonna või valimisliidu esindajaks luges Justiits- ja Digiministeerium – nii valimistel valituks osutunud kui mitteosutunud isikud. Kui eeltoodud allikate alusel ei õnnestunud tuvastada, millisesse erakonda või valimisliitu komisjoni liige kuulub, lahterdas ministeerium vastava komisjoni liikme kategooriasse „Erakonnaga mitteseotud liikmed“.

	Mandaate volikogus	Arengu-komisjon	Elanikkonna-kaitse komisjon	Haridus-komisjon	Keskkonna-komisjon	Revisjoni-komisjon	Sotsiaal-komisjon	Kohti komisjonides kokku	Esindatus komisjonides
Eesti Reformierakond	8 / (42,11%)	3	2	4	3	1	2	15	25%/ 32,61%
ISAMAA Erakond	4 / (21,05%)	2	0	3	3	1	2	11	18,33%/ 23,91%
EKRE - Eesti Konservatiivne Rahvaerakond	3 / (15,79%)	2	1	1	2	1	2	9	15%/ 19,57%
Eesti Keskerakond	2 / (10,53%)	0	1	0	0	0	1	2	3,33%/ 4,35%
Sotsiaaldemokraatlik Erakond	2 / (10,53%)	2	1	2	1	1	2	9	15%/ 19,57%
Erakonnaga mitteseotud liikmed	0	3	3	2	3	0	3	14	
Kokku	19							60/46	

Eelkirjeldatud komisjonide koosseisude kujundamine ei taga KOKS § 47 lõikes 1³ sätestatud, et volikogu komisjoni koosseisu kujundamisel arvestatakse erakondade ja valimisliitude esindajate osakaalu volikogus.

KOKS § 47 lõike 2 kohaselt sätestatakse volikogu komisjoni moodustamise kord ning tegevuse alused ja kord valla või linna põhimääruses. Sarnaselt KOKS § 47 lõikele 1³ sätestab [Jõelähtme valla põhimääruse](#) § 16 lõige 3, et alatise komisjoni koosseisu kujundamisel arvestatakse erakondade ja valimisliitude esindajate osakaalu volikogus.

Olles tutvunud Jõelähtme Vallavolikogu 14.01.2026 otsustega nr 26-31, peame vajalikuks juhtida Teie tähelepanu järgnevale.

1. Jõelähtme Vallavolikogu kõnealused otsused ei ole kooskõlas KOKS § 47 lõikega 1³.

KOKS § 47 üheks oluliseks eesmärgiks on tagada komisjonides poliitiline tasakaal ja kõigi valijate esindatus selliselt, et ka volikogu opositsiooni esindajatel oleks võimalik komisjonide töös osaleda. KOKS § 47 lõige 1³ sätestab, et volikogu komisjoni koosseisu kujundamisel arvestatakse erakondade ja valimisliitude esindajate osakaalu volikogus.

Viimati nimetatud sätte lisati seadusesse [kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise seadusega 602 SE](#). Algselt eelnõus olnud lõikele 1³ vastava sätte sõnastus oli isegi rangem, sätestades, et volikogu valimistel valituks osutunud erakonna ja valimisliidu nimekirjade esindatus volikogu poolt moodustatavais komisjonides peab olema proportsionaalne nende esindatusega volikogus. Menetluse käigus muutis Riigikogu sätte sõnastust, põhjendades seda järgnevalt: „Volikogus esindatud erakondade ja valimisliitude täpselt proportsionaalse esindatuse tagamine volikogu komisjonides võib olla aga raskendatud, kui komisjoni liikmete arv ei vasta täpselt volikogu liikmete arvule. Seetõttu sätestatakse ettepanekuga KOKS § 47 lõikes 1³ üldisem nõue, mille kohaselt arvestatakse volikogu komisjonide koosseisude kujundamisel erakondade ja valimisliitude esindajate osakaaluga volikogus. KOV üksused saavad vajadusel nõude järgimisega seonduvaid küsimusi reguleerida täpsemalt linna või valla põhimääruses.“ Eelnevast nähtub, et seadusandja tahe on olnud suunatud sellele, et komisjonide koosseisu kujundamisel arvestataks võimalikult täpselt erakondade ja valimisliitude esindajate osakaalu volikogus. Eelnõu seletuskirjast nähtuvalt võib sellest põhimõttest kõrvale kalduda eelkõige siis, kui volikogu ja komisjoni liikmete arvu suhtest tulenevalt ei ole täpse matemaatilise proportsionaalsuse saavutamine võimalik.

Ka Rahandusministeerium (praegu Regionaal- ja Põllumajandusministeerium) on selgitanud, et KOKS § 47 lõigete 1¹ ja 1³ mõte on selgelt olnud volikogu komisjonide moodustamisel rõhutada nii koalitsiooni kui opositsiooni kaasamist võimalikult võrdsetel alustel. Poliitiline tasakaal ei tähenda, et kõikides komisjonides peab volikogu liikmete erakondlik või valimisliidu esindatuse proportsioon olema täpselt sama kui volikogus, vaid esindajate osakaalu tuleb võtta komisjonide moodustamisel arvesse selliselt, et volikogu komisjonide töös oleks tagatud poliitiline tasakaal, sh opositsiooni ülekaal revisjonikomisjonis ning koalitsiooni ülekaal teistes alalistes komisjonides. Komisjonide moodustamisel peab volikogu järgima demokraatliku esindatuse printsiipi ning tagama ka volikogu opositsioonile proportsionaalse esindatuse komisjonide koosseisus. Seejuures on Rahandusministeerium KOKS § 47 lõiget 1³ tõlgendanud nii, et lõikes nimetatud nõuet tuleks järgida ka iga komisjoni puhul eraldi. See tähendab, et seaduses sätestatuga ei ole kooskõlas olukord, kus volikogu komisjonide peale kokku on valimisliidul küll proportsionaalne komisjoni kohtade arv, kuid enamus neist kohtadest on ühes komisjonis.

2. Jõelähtme Vallavolikogu revisjonikomisjoni koosseis.

KOKS § 48 lõike 3 kohaselt on revisjonikomisjonil ülesandeks kontrollida ja hinnata vallavalitsuse, vallavalitsuse ametiasutuste ja nende ametiasutuste hallatavate asutuste või kohaliku omavalitsuse üksuse valitseva mõju all oleva äriühingu, sihtasutuse ja mittetulundusühingu tegevuse seaduslikkust, otstarbekust ja tulemuslikkust ning valla vara kasutamise sihipärasust; ning kontrollida ja hinnata vallaeelarve täitmist. Peamiselt koalitsiooni liikmetest koosnev revisjonikomisjon ei pruugi võimaldada seda ülesannet piisavalt tulemuslikult täita. Seetõttu on heaks haldustavaks olnud see, et üle poole revisjonikomisjoni liikmetest on valitud volikogus vähemuses olevatele poliitiliste jõudude esindajate hulgast. See tähendab, et revisjonikomisjoni esimees oleks opositsiooni esindaja ja komisjoni koosseis koosneks valdavalt opositsiooni kuuluvatest volikogu liikmetest. Olgugi, et Jõelähtme Vallavolikogu revisjonikomisjoni esimees on opositsiooni esindaja, on neljaliikmelise komisjoni koosseisust pooled koalitsiooni ja pooled opositsiooni esindajad, siis on see vastuolus eelkirjeldatud hea haldustavaga. Seadusest sellist nõuet siiski ei tulene. Seetõttu ainuüksi see asjaolu ei anna alust Justiits- ja Digiministeeriumi pädevusse kuuluva järelevalve algatamiseks. Ministeerium teostab järelevalvet õigusvastaste halduse üksikaktide õiguspärasuse üle, mitte hea haldustava rikkumise osas.

3. Noortevolikogu liikmete võimalikust kaasamisest volikogu komisjonide töösse.

Noortevolikogu liikme vallavolikogu alatise komisjoni töös osalemise kohta on õiguskantsler 08.07.2022 kujundanud seisukoha nr [16-5/220143/2203730](#), milles on selgitatud, et noortevolikogu liikmete osalemine valla- või linnavolikogu alalistes komisjonides on üldjoontes kohaliku omavalitsuse enesekorralduse küsimus. Seejuures on oluline, et määrates noortevolikogu liikmeid alalistesse

komisjonidesse, arvestataks poliitilise tasakaalustatuse nõuet ehk erakondade ja valimisliitude esindajate osakaalu volikogus, nagu on ette nähtud KOKS § 47 lõikes 1³.

Kokkuvõttes piirdub Justiits- ja Digiministeerium käesoleval juhul tähelepanu juhtimisega puudustele alaliste komisjonide koosseisude kujundamisel Jõelähtme Vallavolikogus.

Kuigi Jõelähtme Vallavolikogu opositsioonis oleva erakonna Eesti Keskerakond komisjonide kohtade jaotuses esineb kohtade omavahelise jaotuse kõrvalekaldumine mandaatide suhtest ning revisjonikomisjoni koosseis ei vasta heale haldustavale, piirdub Justiits- ja Digiministeerium käesoleval juhul VVS § 75³ lõikes 4 nimetatud ettepaneku tegemise asemel kõnealuste otsuste õigusvastasusele tähelepanu juhtimisega. On mõistlik, et volikogu korraldab oma tegevuse õiguspärasuse põhiseaduse §-st 154 tuleneva enesekorraldusõiguse alusel. Tuleb arvestada ka asjaoluga, et volikogu komisjonil on volikogu ees otsustusi ettevalmistav ja nõuandev roll, komisjon ei ole otsustusorgan, kes langetaks siduvaid otsuseid. KOKS § 48 nõuab kohustusliku alatise komisjonina vaid revisjonikomisjoni moodustamist.

Avaldame lootust, et volikogu leiab esimesel võimalusel kohase viisi volikogu komisjonide koosseisude kooskõlla viimiseks KOKS § 47 eesmärgiga tagada komisjonides poliitiline tasakaal, et tagada volikogus vähemuses olevate poliitiliste jõudude esindatus ja kõigi valijate esindatus. KOKS-is sätestatu rakendamisega seonduvate küsimuste korral palume nõu saamiseks pöörduda Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi poole.

Lõpetuseks märgime, et kui volikogu liige ei nõustu volikogus poolthäälte enamusega vastu võetud otsustustega, tuleb oma poliitilise tahte realiseerimiseks lähtuda eeskätt KOKS-is sätestatud võimalustest, sh võimalusest esitada eelnõusid ja pöördumisi ning äärmuslikul juhul ka võimalusest algatada KOKS §-s 46 sätestatud umbusaldusmenetlus. Omavalitsuse sisesuhete pinnalt tekkivate vaidluste lahendamine valdkonna eriseaduses ettenähtud võimaluste kaudu aitab kaasa volikogu liikmete vastutuse tunnetamisele ning oma rolli teadvustamisele kohaliku omavalitsuse kui terviku toimimises.

Kohalikul omavalitsusel on põhiseaduse §-st 154 tulenev enesekorraldusõigus. Seega on Jõelähtme Vallavolikogul võimalik iseseisvalt jõuda otsustuseni, kuidas tagada volikogu komisjonide poliitiline tasakaalustatus ning selleks tehtavate otsuste õiguspärasus (vastavus KOKS § 47 lõikele 1³). KOKS § 22 lõike 1 punktist 20 tulenevalt on komisjoni liikmete määramise otsustamine volikogu ainupädevuses.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Victoria Tamme
vabakutsete talituse nõunik

Victoria Tamme 5352 3094
victoria.tamme@justdigi.ee