



JUSTIITS- JA DIGIMINISTEERIUM

Põltsamaa Vallavolikogu
info@poltsamaa.ee
Lossi tn 9
Põltsamaa linn

Meie 28.01.2026

nr 20-1/9986

Tähelepanu juhtimine

Lugupeetud Põltsamaa Vallavolikogu

Justiits- ja Digiministeeriumile edastati taotlus, paludes õiguslikku hinnangut Põltsamaa Vallavolikogu komisjonide koosseisude poliitilise tasakaalustatuse kohta (sh volikogu liikmete määramise kohta erinevatesse komisjonidesse). Muuhulgas viidati, et mõnedel volikogu alalistel komisjonidel puuduvad aseesimehed.

Vastavalt [Vabariigi Valitsuse seaduse](#) (VVS) § 75³ lõikele 1 teostab Justiits- ja Digiministeerium haldusjärelvalvet 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 õiguspärast 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 Põltsamaa Vallavolikogu alaliste komisjonide moodustamisel demokraatliku esindatuse printsiipi ega taganud ka volikogu opositsioonile proportsionaalset esindatust komisjonide koosseisus vastavalt KOKS § 47 lõikele 1³.

Põltsamaa Vallavolikogu [kodulehe](#) ja veebilehe <https://www.valimised.ee/> info kohaselt said volikogus:

- Valimisliit Ühine Põltsamaa Vald 9 mandaati;

- Erakond ISAMAA 7 mandaati;
- Valimisliit Uued Tuuled 2 mandaati;
- EKRE - Eesti Konservatiivne Rahvaerakond, Eesti Reformierakond ja Eesti Keskerakond võrdselt 1 mandaadi.

Isamaa Erakond, Eesti Reformierakond, Valimisliit Uued Tuuled, Eesti Konservatiivne Rahvaerakond ja Eesti Keskerakond allkirjastasid 27. oktoobril 2025 Põltsamaa lossis koalitsioonilepingu, saades 21-liikmelises vallavolikogus kokku 12 mandaati.

Valla dokumendiregistrist nähtub, et Põltsamaa Vallavolikogu esimees on 29.12.2025 vastuskirjas nr [1-9/2025/2262](#) märkinud järgnevat:

- komisjonide koosseisude kujundamisel oleme arvestanud erakondade ja valimisliitude esindajate osakaalu volikogus. 11-liikmelise komisjoni kohtade arv jaotub nii, et 9 kohta volikogus annab 4 kohta komisjonis, 7 kohta volikogus 3 kohta komisjonis, 2 kohta volikogus 1 koha komisjonis ja 1 koht volikogus samuti 1 koha komisjonis. Sellega oleme arvestanud kõigi volikogus olevate valimisliitude ja erakondadega nii, et kõigil erakondadel ja valimisliitudel on esindajad komisjonides. Moodustatud kogukonnakomisjoni koosseisu kaasame lisaks volikogus olevate erakondade ja valimisliitude esindajatele ka 10 piirkondade esindajat;
- Revisjonikomisjoni moodustamise otsuses on komisjoni suuruseks märgitud kuni 6 liiget. Seega võib komisjoni suuruseks olla 3-6 liiget. Revisjonikomisjoni moodustamine on volikogu jaanuarikuu istungi päevakorras.

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

	Mandaate volikogus / osakaal	Kultuuri- ja spordikomisjon	Esindatus komisjonis
Valimisliit Ühine Põltsamaa Vald	9 / (42,86%)	4	36,36 %
ISAMAA Erakond	7 / (33,33%)	3	27,27 %
Valimisliit Uued Tuuled	2 / (9,52%)	1	9,09 %
EKRE - Eesti Konservatiivne Rahvaerakond	1 / (4,76%)	1	9,09 %
Eesti Keskerakond	1 / (4,76%)	1	9,09 %
Eesti Reformierakond	1 / (4,76%)	1	9,09 %
Kokku	21	11	

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 [Põltsamaa valla põhimääruse](#) § 28 lõige 2, et alatise komisjoni koosseisu kujundamisel arvestatakse erakondade ja valimisliitude esindajate osakaalu volikogus.

Olles tutvunud Põltsamaa Vallavolikogu 11.12.2025 otsustega nr [1-3/2025/60](#) ja [1-3/2025/62](#) ning 30.12.2025 otsusega nr [1-3/2025/77](#), peame vajalikuks juhtida Teie tähelepanu järgnevale.

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

[Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse](#) (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 säte 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 aja 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.

Lisaks tuleb märkida, et kuigi otsus volikogu komisjonide koosseisu kinnitamise kohta ei ole suunatud volikogust väljapoole, vaid see on haldusesisene akt, mis reguleerib volikogu kui kollegiaalorgani sisesuhteid, peab ka selline otsustus olema motiveeritud määral, mis võimaldaks selle õiguspärasuse kontrollimist (vt Riigikohtu halduskolleegiumi kohtumäärus nr [3-17-2784](#) punkt 8). Seetõttu on otstarbekas vastavas ulatuses ka selliste otsuste tegemisel lähtuda haldusakti põhjendamise kohustuse põhimõttest. Otsuse motiveerimine toimib muu hulgas nii haldusorgani enesekontrollina kui ka võimaldab halduskohtul teostada otsuse õiguspärasuse kohtulikku kontrolli. Kuivõrd volikogu komisjonide liikmete arvu määramine ja sellega seonduvalt volikogu koosseisu kujundamine on diskretsiooniotsus, tuleks otsuse tegemisel arvestada kõiki olulisi asjaolusid, kaalutlused peavad olema loogiliselt jälgitavad ning otsuse motiveerimine on äärmiselt oluline kõikide asjassepuutuvate osapoolte jaoks (vt Riigikohtu halduskolleegiumi otsus nr [3-3-1-64-02](#) punkt 16).

Antud juhul ei sisalda Põltsamaa Vallavolikogu otsused arutluskäiku, mis võimaldaks mõista volikogu komisjonide kohtade jaotamise põhimõtteid.

2. KOKS § 47 kohaselt peab volikogu komisjonil olema nii esimees kui ka aseesimees.

Kuigi Põltsamaa Vallavolikogu 22.01.2026 otsustega nr [1-3/2026/5](#) ja [1-3/2026/7](#) lahendati see, et volikogu alalistel komisjonidel (hariduskomisjon, kultuuri- ja spordikomisjon ning sotsiaal- ja heaolukomisjon) puudusid aseesimehed ning valiti uuesti alaliste komisjonide esimehed ja aseesimehed, puudub volikogu kogukonnakomisjonil tagasiastumise tõttu aseesimees alates 23.01.2026. KOKS § 47 lõike 1¹ esimese lause kohaselt valitakse komisjoni esimees ja aseesimees või aseesimehed üheaegselt salajasel hääletusel. Samuti sätestavad põhimääruse § 28 lõiked 4 ja 5, et volikogu komisjoni esimees ja aseesimees valitakse volikogu liikmete hulgast üheaegselt ja salajase hääletamise teel. Seega on kohustuslik, et volikogu komisjonil on nii esimees kui aseesimees. Kuigi seadus ei täpsusta, millal komisjoni aseesimehe valimised uuesti korraldada tuleb, tuleb seda teha mõistliku aja jooksul. Olukord, kus komisjonil ei ole aseesimeest, on vastuolus KOKS §-s 47 ja põhimääruse § 28 lõikes 4 ja 5 sätestatuga.

3. Põltsamaa Vallavolikogu revisjonikomisjon koosneb volikogu koalitsiooni esindajatest.

Põltsamaa Vallavolikogu 22.01.2026 otsustega nr [1-3/2026/4](#) ja [1-3/2026/6](#) moodustati volikogu revisjonikomisjon ning valiti selle liikmed. KOKS § 48 lõike 3 ja Põltsamaa valla põhimääruse § 34

lõike 1 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. Ainult 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.

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

Kuigi volikogu kogukonnakomisjonil puudub aseesimees ning Justiits- ja Digiministeerium on seisukohal, et Põltsamaa Vallavolikogu komisjonide koosseisud ei ole kooskõlas KOKS § 47 lõikes 1³ sätestatud poliitilise tasakaalustatuse ja valijate esindatuse põhimõttega, piirdub ministeerium 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 ja kõigi valijate esindatus ning korraldab kogukonnakomisjoni aseesimehe valimise. 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 Põltsamaa Vallavolikogul võimalik iseseisvalt jõuda otsustuseni, kuidas tagada volikogu komisjonide poliitiline tasakaalustatus ning selleks tehtavate otsuste õiguspärasus (vastavus KOKS § 47 lõikele 1³). Arvestada tuleb ka, et KOKS § 47 lõike 1 kohaselt on igal volikogu liikmel õigus kuuluda vähemalt ühte komisjoni). KOKS § 22 lõike 1 punktist 20 tulenevalt on komisjoni liikmete määramise otsustamine volikogu ainupädevuses.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Victoria Tamme
nõunik

Lisaadressaadid:
Sigrid Maansoo

Victoria Tamme 53523094
victoria.tamme@justdigi.ee