



JUSTIITS- JA DIGIMINISTEERIUM

Saaremaa Vallavolikogu
raekoda@saaremaavalld.ee
Tallinna 2
93819 Kuressaare

Meie 29.01.2026 nr 20-1/14

Tähelepanu juhtimine

Lugupeetud Saaremaa Vallavolikogu

Justiits- ja Digiministeeriumile edastati taotlus algetada haldusjärelevalve Saaremaa Vallavolikogu 04.12.2025 otsuse nr [1-3/68](#) üle, millega kinnitati volikogu alatiste komisjonide koosseisud.

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, sh volikogu töö õiguspärasele korraldamisele (sh kõigi valijatelt toetuse saanud poliitiliste jõudude komisjonide töösse kaasatuse tagamisele).

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 Saaremaa 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.

Valla dokumendiregistris olevast Saaremaa Vallavolikogu [04.12.2025 istungi protokoll](#) punktist 7 nähtub, et kohad komisjonides jagunesid järgmiselt:

ISAMAA Erakond – 4 kohta
Valimisliit Terve Saaremaa – 3 kohta
EKRE - Eesti Konservatiivne Rahvaerakond – 2 kohta
Eesti Reformierakond – 2 kohta
Eesti Keskerakond – 2 kohta

Saaremaa Vallavolikogus on kokku 31 kohta, mis pärast 2025. aasta valimisi veebilehe <https://www.valimised.ee/> info kohaselt jagunesid järgmiselt:

ISAMAA Erakond – 11 mandaati
Valimisliit Terve Saaremaa – 9 mandaati
EKRE - Eesti Konservatiivne Rahvaerakond – 4 mandaati
Eesti Reformierakond – 4 mandaati
Eesti Keskerakond – 3 mandaati

Koalitsioonilepingu sõlmisid erakonnad ISAMAA, EKRE - Eesti Konservatiivne Rahvaerakond ja Eesti Keskerakond.

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

	Mandaate volikogus	Haridus- ja noorsootöökomisjon (erakonnaga seotud liikmed)	Esindatus komisjonis
ISAMAA Erakond	11 / (35,48%)	4	30,77%
Valimisliit Terve Saaremaa	9 / (29,03%)	3	23,08%
EKRE - Eesti Konservatiivne Rahvaerakond	4 / (12,9%)	2	15,38%
Eesti Reformierakond	4 / (12,9%)	2	15,38%
Eesti Keskerakond	3 / (9,68%)	2	15,38%
Kokku	31	13	

Olles tutvunud kõnealuse otsusega nr 1-3/68, peame vajalikuks juhtida Teie tähelepanu järgnevale.

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 aqa 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 enamuse neist kohtadest on ühes komisjonis.

Eeltoodust tulenevalt tuleb asuda seisukohale, et Saaremaa Vallavolikogu kõnealune otsus ei ole kooskõlas KOKS § 47 lõikega 1³.

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 Saaremaa Vallavolikogu otsus arutluskäiku, mis võimaldaks mõista volikogu komisjonide kohtade jaotamise põhimõtteid.

Kokkuvõttes on Justiits- ja Digiministeerium otsustanud käesoleval juhul VVS § 75³ lõikes 4 nimetatud ettepaneku tegemise asemel piirduda tähelepanu juhtimisega puudustele alalistes komisjonide koosseisude kujundamisel Saaremaa Vallavolikogus järgnevatel põhjustel. 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. Justiits- ja Digiministeeriumile esitatud taotluses ei ole revisjonikomisjoni moodustamist puudutavate otsuste üle järelevalve teostamist taotletud ning esitatud taotlusest nähtuvalt on revisjonikomisjoni igast fraktsioonist määratud üks liige.

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. 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 Saaremaa 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:
Vallavolikogu liige
Liis Lepik

Victoria Tamme 53523094
victoria.tamme@justdigi.ee