



JUSTIITS- JA DIGIMINISTEERIUM

Tapa Vallavolikogu
vallavalitsus@tapa.ee
Pikk 15
45106, Tapa, Lääne-Viru maakond

Meie 18.03.2025 nr 20-1/2132

Tähelepanu juhtimine

Justiits- ja Digiministeeriumile esitati pöördumine Tapa Vallavolikogu 30.01.2025 otsuse nr 177 „Revisjonikomisjoni 2025. aasta tööplaani kinnitamine“ kohta. Pöördumises märgiti, et volikogus revisjonikomisjoni tööplaani kinnitamisel jäeti tööplaanist täielikult välja kõik opositsiooni poolt esitatud kontrollimise teemad ning et selle tulemusel on komisjoni tööplaani muudetud formaalseks ning sisuline järelevalve valla tegevuse üle on oluliselt piiratud.

Vastavalt [Vabariigi Valitsuse seaduse](#) (VVS) § 75³ lõikele 1 teostab Justiits- ja Digiministeerium haldusjärelevalvet kohaliku omavalitsuse üksuste haldusaktide õiguspärasuse üle. Justiits- ja Digiministeeriumi poolt teostatava järelevalve eelduseks on VVS § 75³ lõikest 4 tulenevalt kohaliku omavalitsuse üksuse haldusakti õigusvastasus ja avaliku huvi rikkumine. Sõltumata sellest, kas tingimused on või ei ole täidetud, on ministeeriumil kaalutlusõigus küsimuses, kas järelevalvet alustada või mitte.

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.

Kõnealuse otsuse volikogu istungile esitatud (revisjonikomisjoni poolt koostatud) eelnõu nägi komisjoni tööplaanis muuhulgas ette volikogu ning Tapa Vallavalitsuse 2024.a õigusaktide täitmise järelevalve valimi (haridusvaldkond, läbiviidud hanked) alusel (eelno punkt 1.3) ja hallatavate asutuste (Tapa Valla Kool, Tamsalu Kool, Tapa Valla Gümnaasium, Tapa Valla Köök) majandustegevuse ja rahaliste vahendite kasutamise kontrolli (eelno punkt 1.4). Otsuses nr 177 olid viidatud punktid välja jäetud ning nende asemel oli tööplaani märgitud majandustegevuse ja rahaliste vahendite kasutamise kontroll valla äriühingutes.

Olles tutvunud otsuse nr 177 ja selle eelnõu ning volikogu 30.01.2025 istungi protokolliga ja videosalvestisega, soovib ministeerium volikogu tähelepanu juhtida järgnevale.

1. Revisjonikomisjoni tööplaani vastavusest seaduse eesmärkidele.

Ministeeriumile esitatud pöördumises märgiti, et volikogus revisjonikomisjoni tööplaani kinnitamisel jäeti tööplaanist välja opositsiooni poolt esitatud kontrollimise teemad ning selle tulemusel on komisjoni tööplaani muudetud formaalseks ning sisuline järelevalve valla tegevuse üle on oluliselt piiratud.

[Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus](#) (KOKS) ega muu seadus ei reguleeri eraldi seda, kuidas volikogu revisjonikomisjoni tööplaani kinnitamine toimuma peaks. KOKS § 48 lõige 4 sätestab, et revisjonikomisjon täidab oma pädevuses olevaid ülesandeid valla või linna põhimääruses sätestatud korras tööplaani alusel või volikogu ülesandel.

Justiits- ja Digiministeerium konsulteeris pöördumises esitatud asjaoludele hinnangu andmiseks ka Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumiga, kelle pädevusse kuulub kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse kohta selgituste andmine. Regionaal- ja Põllumajandusministeerium selgitas, et seadus ei kohusta revisjonikomisjoni tööplaani volikogus kinnitama, kuigi selline praktika on laialt levinud. Samuti ei ole seadusega sätestatud revisjonikomisjoni tööplaani sisulisi nõudeid ega vormi. Kohalik omavalitsus ise kehtestab tööplaani koostamise ja kinnitamise reeglid. Seejuures saab volikogu KOKS § 47 lõike 2 ja § 8 lõike 1 punkti 1 alusel valla või linna põhimääruses kehtestada, et revisjonikomisjon kinnitab oma tööplaani ise. Tööplaani kinnitamine revisjonikomisjoni enda poolt välistab võimaluse volikogul n-ö boikoteerida tööplaani kinnitamist ja vältida tööplaanis nimetatud ülesannete täitmist revisjonikomisjoni poolt.

Tapa Vallavolikogu on 28.03.2018 [määruse](#) nr 12 „Tapa valla põhimäärus“ § 21 lõike 2 kohaselt jätnud tööplaani kinnitamise volikogu otsustuspädevusse. Küll aga on komisjoni esimehe (või tema äraolekul aseesimehe) ülesandeks pandud tööplaani eelnõu volikogule esitamine.

Revisjonikomisjoni peamine eesmärk on anda avalikkusele kindlus, et maksumaksja raha kasutatakse ja eesmärgid täidetakse kõige paremal viisil. Revisjonikomisjoni näol on tegemist nn poliitilise kontrolliga, kes peab kriitiliselt jälgima poliitikate elluviimist. Revisjonikomisjon on poliitilise kontrolli tööriist valitsejate üle, mille eesmärk on tasakaalustada võimu, võimestada opositsiooni valitsejate vigade või varjamise suhtes ning selle kaudu muuta valitsemist läbipaistvamaks ja anda valijatele kindlus- ja usaldustunnet, et valitsejad teevad õigeid asju õigesti. Opositsiooni suhtes aga saaksid valijad hinnata, kas nad suudavad möödalaskmised välja tuua ning näidata, et nemad teostaksid kohalikku võimu paremini.

Regionaal- ja Põllumajandusministeerium rõhutas ka, et kui volikogu ei kinnita tööplaani või jätab kõrvale revisjonikomisjoni esimehe poolt eelnõus esitatud kontrolliülesanded, ei saa revisjonikomisjon tulemuslikult täita talle seadusega pandud ülesannet. Selline praktika on taunitav ega ole kooskõlas seaduse mõttega. Seetõttu saaks volikogu põhjendatult keelduda tööplaani kinnitamisest vaid juhul, kui tööplaanis nimetatud ülesanded ei ole kooskõlas KOKS § 48 lõikes 3 sätestatud revisjonikomisjoni pädevusega. Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi selgitustega on võimalik lähemalt tutvuda [kohalike omavalitsuste järelevalve- ja nõustamispraktika ülevaates](#) (lk 59 jj) ja vastuses Saarde Vallavolikogu liikmele, mis on kättesaadav Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi [dokumendiregistrist](#).

Kokkuvõttes ei sätesta seadus revisjonikomisjoni tööplaani kinnitamisele teiste eelnõude menetlemisega võrreldes küll teistsuguseid nõudeid, sh keeldu eelnõu muuta, kuid seaduse eesmärgiga ei ole sellegipoolest kooskõlas see, kui volikogus enamuses olevad ja seega kohalikku omavalitsust juhtivad jõud ei võimalda revisjonikomisjonil teostada kontrolli viisil, mida revisjonikomisjon peab mõistlikuks ja põhjendatuks.

Lisaks märgib Justiits- ja Digiministeerium, et tööplaani kinnitamise otsuses oleks selle ühe õigusliku alusena korrektne viidata ka põhimääruse § 21 lõikele 2.

2. Volikogu esimees andis revisjonikomisjoni töö aluste kohta ebaõigeid selgitusi.

Volikogu istungil jäeti komisjoni tööplaanist välja punkt, mis nägi ette volikogu ning Tapa Vallavalitsuse 2024.a õigusaktide täitmise järelevalve valimi (haridusvaldkond, läbiviidud hanked) alusel. Volikogu esimees põhjendas seda sellega, et revisjonikomisjonile „on see õigus antud põhimääruse ja kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse alusel. Põhimääruses on kirjas, et teile on antud õigus kontrollida ja me ei saa seda kuidagi reglementeerida.“.

KOKS § 48 lõike 3 punkti 1 kohaselt on revisjonikomisjonil tõesti õigus kontrollida ja hinnata valla- või linnavalitsuse, valla- või linnavalitsuse 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 või linna vara kasutamise sihipärasust. Küll aga sätestab KOKS § 48 lõike 4, et revisjonikomisjon täidab oma pädevuses olevaid ülesandeid valla või linna põhimääruses sätestatud korras tööplaani alusel või volikogu ülesandel.

Põhimääruse § 21 lõikest 2 tuleneb muuhulgas, et revisjonikomisjon täidab revisjonikomisjoni pädevusse antud ülesandeid üldjuhul tööplaani alusel ning et vajadusel võib volikogu oma otsusega anda revisjonikomisjonile komisjoni pädevuses olevate ülesannete täitmiseks tööplaaniväliseid

ülesandeid. Ministeeriumi hinnangul viitab sõna „üldjuhul“ nimetatud sättes – KOKS § 48 lõiget 4 arvestades – vaid volikogu võimalusele anda otsusega komisjonile tööplaaniväliseid ülesandeid, mitte ei loo alust selleks, et komisjon võtab omaalgatuslikult endale ülesandeid, mille täitmist on volikogu pidanud ebavajalikuks.

Eelnevast tulenevalt on ebaõiged volikogu esimehe poolt antud selgitused selle kohta, et revisjonikomisjon saab eelnõust välja jäetud ülesandeid ka omaalgatuslikult täita ning nende tööplaanis reguleerimine seetõttu vajalik ei ole. Istungi videosalvestisest jäi ka mulje, et nimetatud selgitus võis mõjutada volikogu otsust viidatud punkt komisjoni tööplaanist välja jätta.

Kokkuvõttes soovitab Justiits- ja Digiministeerium volikogul pöörata kohast tähelepanu sellele, et volikogu revisjonikomisjon saaks tulemuslikult täita oma seadusest tulenevat ülesannet tagada kohaliku omavalitsuse läbipaistvus ja usaldusvärsus. Muuhulgas on volikogul võimalik kaaluda, kas oleks otstarbekas revisjonikomisjoni tööplaani muuta või reguleerida tööplaani kinnitamise teisiti. Põhimääruse § 59 lõike 1 kohaselt on eelnõu algatamise õigus nii volikogu liikmel kui ka volikogu komisjonil. Seega on ka revisjonikomisjonil endal võimalik vastav eelnõu algatada.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Glen Roosaar
nõunik

Lisaadressaadid:
Regionaal- ja Põllumajandusministeerium

Glen Roosaar 53293222
Glen.Roosaar@justdigi.ee