



JUSTIITS- JA DIGIMINISTEERIUM

Luunja Vallavolikogu
volikogu@luunja.ee
Puiestee 14
Luunja, Tartu maakond 62222

Meie 27.02.2026 nr 20-1/497

Tähelepanu juhtimine

Lugupeetud Luunja Vallavolikogu

Justiits- ja Digiministeeriumile edastati taotlus haldusjärelevalve teostamiseks Luunja Vallavolikogu 08.12.2025 otsuse nr [1-3/27](#) (Luunja Vallavolikogu alatiste komisjonide moodustamine ja töövaldkondade määramine) ja protokollilise otsuse (Komisjoni liikmete nimekirjade kinnitamine) suhtes.

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 Luunja 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.

14.11.2025 allkirjastasid koalitsioonileppe ISAMAA Erakond, Eesti Konservatiivne Rahvaerakond, Valimisliit Meie Luunja ja Valimisliit Luunja Restart.

Veebilehe <https://www.valimised.ee/> info kohaselt said Luunja Vallavolikogus:

Valimisliit Luunja Hooandjad - 7 mandaati

ISAMAA Erakond - 5 mandaati

Valimisliit LUUNJA RESTART - 2 mandaati

Valimisliit Meie Luunja - 2 mandaati

EKRE - Eesti Konservatiivne Rahvaerakond - 1 mandaadi

Justiits- ja Digiministeerium kontrollis kõigi Luunja Vallavolikogus esindatud poliitiliste jõudude komisjonides esindatust. Kokkuvõtlikud andmed komisjonides esindatuse kohta on esitatud alljärgnevas tabelis. Siinkohal selgitame täiendavalt, millistel andmetel viidatud tabel põhineb. Justiits- ja Digiministeerium kontrollis otsuse nr 1-3/27, Luunja 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.

	Mandate volikogus	Planeeringu- ja keskkonna-komisjon	Haridus- ja noorsoo-töö-komisjon	Majandus- ja eelarve-komisjon	Kultuuri- ja spordi-komisjon	Sotsiaal- ja tervisedenduse-komisjon	Revisjoni-komisjon	Kohti komisjonides kokku	Esindatus komisjonides
Valimisliit Luunja Hooandjad	7 / (41,18%)	3	3	3	3	3	1	16	32%
ISAMAA Erakond	5 / (29,41%)	3	3	3	3	3	1	16	32%
Valimisliit LUUNJA RESTART	2 / (11,76%)	1	1	1	1	1	1	6	12%
Valimisliit Meie Luunja	2 / (11,76%)	1	1	1	1	1	1	6	12%
EKRE - Eesti Konservatiivne Rahvaerakond	1 / (5,88%)	1	1	1	1	1	1	6	12%
Erakonnaga mitteseotud liikmed	0	0	0	0	0	0	0	0	
Kokku	17							50	

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 [Luunja valla põhimääruse](#) § 14 lõige 4, et alatise komisjoni koosseisu kujundamisel arvestatakse erakondade ja valimisliitude esindajate osakaalu volikogus.

Olles tutvunud Luunja Vallavolikogu 08.12.2025 otsusega nr 1-3/27, peame vajalikuks juhtida Teie tähelepanu järgnevale.

1. Luunja Vallavolikogu kõnealune otsus 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 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 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. Vallavolikogu 08.12.2025 protokolliline otsus „Komisjoni liikmete nimekirjade kinnitamine“ on vastuolus Luunja valla põhimäärusega.

Luunja valla põhimääruse § 14 lõike 2 kohaselt kinnitatakse komisjoni koosseis nimekirjana komisjoni esimehe ettepanekul volikogu poolthääle enamusega avalikul hääletamisel. Taotluse kohaselt kõnealuse otsuse menetlemisel nimetatud nõuet ei järgitud ning see nähtub ka volikogu 08.12.2025 istungi protokoll nr 1-1/11 punktist nr 3.

Avaliku võimu teostamine eeldab ühiskonna usaldust ametiasutuse vastu ning ametiasutuse oskuslikku ja läbipaistvat tegutsemist. See, et volikogu ise ei järgi enda kehtestatud põhimäärust, kahjustab õiguskindluse põhimõtet ja ühiskonna usaldust volikogu vastu. Volikogu peab olema ühiskonnale eeskujuks seaduste ja ka enda poolt kehtestatud õigusaktide järgimisel. Seega tuleb volikogul iseseisvalt jõuda otsustuseni, kas vajadusel tulevikus muuta põhimääruse § 14 lõiget 2.

3. Luunja 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 olevate poliitiliste jõudude esindajate hulgast. See tähendab, et revisjonikomisjoni esimees oleks opositsiooni esindaja ja komisjoni koosseis

koosneks valdavalt opositsiooni kuuluvatest volikogu liikmetest. Kuivõrd 14.11.2025 allkirjastasid koalitsioonileppe ISAMAA Erakond, Eesti Konservatiivne Rahvaerakond, Valimisliit Meie Luunja ja Valimisliit Luunja Restart ning Luunja valla kodulehelt nähtub, et revisjonikomisjoni koosseisus on 5st liikmest 4 koalitsiooni esindajad (sh esimees), 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.

Samas nähtub Luunja Vallavolikogu 08.12.2025 otsusest nr [1-3/28](#), et volikogu revisjonikomisjonil puudub aseesimees, kuivõrd esimehe ja aseesimehe valimisel esitati vaid üks kandidaat. Volikogu 08.12.2025 istungi protokoll nr 1-1/11 punktist nr 2.6 nähtub, et:

Kaimo Keerdo esitab Janek Sõber kandidatuuri. Valmisliit Luunja Hooandjad loobub revisjonikomisjoni juhtimises osalemisest ja ei esita kandidaati.

KOKS § 47 lõike 1¹ esimese lause kohaselt valitakse komisjoni esimees ja aseesimees või aseesimehed üheaegselt salajasel hääletusel. Samuti sätestab põhimääruse § 14 lõige 2, 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 § 14 lõikes 2 sätestatuga.

4. Volikogu liikmete esitatud vaidetest ja võimalustest volikogu tegevuse mõjutamiseks.

Valimisliit Luunja Hooandjad esitas Luunja Vallavolikogule vaide 08.12.2025 otsuse nr 1-3/27 (Luunja Vallavolikogu alatiste komisjonide moodustamine ja töövaldkondade määramine) ja protokollilise otsuse (Komisjoni liikmete nimekirjade kinnitamine) vaidlustamiseks. Luunja Vallavolikogu tagastas vaide 19.01.2026 otsusega nr 1-11/30-2. Viidatud otsuses sedastati, et „Vaie tuleb tagastada, sest volikogu liikmetel puudub kaebeõigus volikogu otsuste vaidlustamiseks. Otsus volikogu komisjonide kinnitamise kohta on haldusesisene akt, mis reguleerib volikogu sisesuhteid. Kohtud on korduvalt leidnud, et sellistes vaidlustes puudub volikogu liikmel kaebeõigus. Veel enam on vaie esitatud valimisliidu nimel.“.

Luunja Vallavolikogu põhimääruse § 9 lõike 1 punkti 2 kohaselt on volikogu liikmel õigus algatada volikogu õigusakte. Volikogu peab oma tegevuses lähtuma ka HMS §-s 5 sätestatud eesmärgipärasuse ja efektiivsuse põhimõtetest ning §-s 6 sätestatud uurimis põhimõttest, sh üritama tõlgendada pöördumist eesmärgipäraselt ning selgitama välja pöördumise sisulise eesmärgi. Kuigi pöördumine oli pealkirjastatud vaidena ja vaideotsuses esitatud seisukoht vaide esitanud volikogu liikme subjektiivsete õiguste rikkumise puudumise kohta on õige, oleks Luunja Vallavolikogu Justiits- ja Digiministeeriumi hinnangul saanud ja pidanud vaiet selle sisust tulenevalt käsitlema põhimääruse § 9 lõike 1 punktis 2 nimetatud pöördumisena. Seetõttu oleks Luunja Vallavolikogul tulnud pöördumist käsitleda ka sisulisemalt, mitte piirduda vaid kaebeõiguse puudumise sedastamisega. Volikogu liige oleks saanud pöördumise korrektsele käsitlemisele kaasa aidata, vormistades oma pöördumise selgelt kas volikogu õigusakti algatamisena või ettepanekuna volikogu istungil arutatava küsimuse kohta.

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 Luunja Vallavolikogu otsused arutluskäiku, mis võimaldaks mõista volikogu komisjonide kohtade jaotamise põhimõtteid.

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

Kuigi volikogu revisjonikomisjonil puudub aseesimees ning Justiits- ja Digiministeerium on seisukohal, et Luunja 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 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 revisjonikomisjoni aseesimehe valimise. KOKS-is sätestatu rakendamisega seonduvate küsimuste korral palume nõu saamiseks pöörduda Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi poole.

Ka on Luunja Vallavolikogul võimalik iseseisvalt jõuda otsustuseni volikogu liikme poolt esitatud vaide menetlemisel (sh vajadusel arutada pöördumist volikogu istungil uuesti). Kui volikogu liige peab vajalikuks, et Luunja Vallavolikogu pöördumist uuesti ja sisuliselt arutaks, on tal võimalik see uuesti esitada.

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 algtada 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 Luunja 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