HARKU VALLAVOLIKOGU

Justiits- ja Digiministeerium
info@justdigi.ee
Regionaal- ja Põllumajandusministeerium
info@agri.ee

Meie: 23. oktoober 2026 nr 1-8/5846

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 47 regulatsiooni võimaliku muutmise vajadus volikogu komisjonide töö järjepidevuse tagamiseks ning korduvatest tagasiastumistest tulenevate töökorralduslike takistuste vältimiseks

Harku Vallavolikogu esimehena pöördun ministeeriumide poole palvega analüüsida kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (edaspidi ka KOKS) § 47 regulatsiooni muutmise vajadust, lähtudes Harku Vallavolikogus kujunenud olukorrast, kus komisjonide koosseisude proportsionaalsuse üle tekkinud vaidlusele on järgnenud opositsiooni kuuluvate volikogu liikmete ühine tagasiastumine alatiste komisjonide aseesimeeste ja liikmete kohtadelt.

Kujunenud olukord tõstatab põhimõttelise küsimuse, kas kehtiv õiguslik regulatsioon tagab piisava tasakaalu volikogu vähemuse õiguste kaitse ning volikogu ja selle komisjonide töö järjepidevuse vahel või võimaldab see korduvate tagasiastumiste kaudu ebaproportsionaalselt häirida volikogu tavapärast tööd.

I Harku Vallavolikogus kujunenud olukord

Harku Vallavolikogu alatiste majanduskomisjoni, haridus- ja kultuurikomisjoni ning sotsiaalkaitse-, turvalisus- ja tervishoiukomisjoni liikmed kinnitati vastavate komisjonide esimeeste esildiste alusel Harku Vallavolikogu 28. mai 2026 istungil.

Nii istungi avalikust videosalvestisest kui istungi protokollist nähtub, et nimetatud komisjonide koosseisude kinnitamise otsused võeti vastu ühehäälselt. Komisjoni koosseisude kinnitamise poolt hääletasid seega ka kõik istungil osalenud opositsiooni kuuluvad volikogu liikmed. Nii ei kujunenud komisjonide koosseisud olukorras, kus volikogu enamus oleks otsustanud need kinnitada istungil osalenud opositsiooni esindajate vastuseisust hoolimata. Vastupidi, komisjonide koosseisud said kõikide volikogus esindatud poliitiliste jõudude, sealhulgas opositsiooni esindajate ühehäälse toetuse.

Lisaks täiendati 23. juulil 2026 majanduskomisjoni ning sotsiaalkaitse-, turvalisus- ja tervishoiukomisjoni koosseise, andes opositsioonile kummaski komisjonis ühe täiendava koha.

Selle aasta augustikuus pöördus Harku Vallavolikogu opositsiooni kuuluva valimisliidu fraktsiooni esimees Justiits- ja Digiministeeriumi poole, soovides ministeeriumi seisukohta Harku Vallavolikogu komisjonide koosseisude proportsionaalsuse kohta.

Menetluse käigus küsis ministeerium selgitusi ka Harku Vallavolikogu esimehelt. Selgitasin sealjuures, et komisjonide koosseisude kinnitamine ei kuulu volikogu esimehe pädevusse, vaid komisjonide koosseisud kinnitab volikogu komisjonide esimeeste esildiste alusel.

Samuti juhtisin tähelepanu, et KOKS § 47 lõikes 1^3 sätestatud erakondade ja valimisliitude esindajate osakaalu arvestamise kohustus ei tähenda nõuet korrata igas komisjonis matemaatilise täpsusega volikogus kujunenud poliitiliste jõudude protsentuaalset jaotust. Seda käsitlust toetab ka KOKS-i muutmise eelnõu seletuskiri, mille kohaselt tuleb komisjonide koosseisude kujundamisel tagada üldine poliitiline tasakaal, sealhulgas opositsiooni ülekaal revisjonikomisjonis ning koalitsiooni ülekaal teistes alalistes komisjonides.

Ministeeriumi lõplik seisukoht ei ole küll avaliku dokumendiregistri kaudu kättesaadav, kuid pöörduja enda avaldatud selgituste kohaselt jättis ministeerium järelevalvemeetme rakendamata, arvestades muu hulgas järgmisi asjaolusid:

1) 28. mai 2026 istungil hääletasid komisjonide koosseisude kinnitamise poolt ka istungil osalenud opositsiooni liikmed;
2) 23. juulil 2026 anti opositsioonile majanduskomisjonis ning sotsiaalkaitse-, turvalisus- ja tervishoiukomisjonis üks täiendav koht;
3) ministeeriumile teadaolevalt ei olnud opositsioonierakonnad ega valimisliit esitanud täiendavaid ettepanekuid oma esindajate komisjonidesse nimetamiseks;
4) komisjoni kuulumine on volikogu liikme õigus, mitte kohustus.

Nimetatud asjaolud viitavad sellele, et komisjonide koosseisude kujundamisel oli opositsioonile antud võimalus osaleda ning esitada oma esindajaid. Seega on oluline eristada olukorda, kus poliitilise jõu esindatust komisjonis takistatakse, olukorrast, kus poliitilisel jõul on olnud võimalus komisjoni töös osaleda, kuid ta otsustab sellest võimalusest loobuda.

Käesoleva nädala jooksul esitasid opositsiooni kuuluvad volikogu liikmed volikogu esimehele ja alatiste komisjonide esimeestele ühise pöördumise komisjonide koosseisude õiguspäraseks kujundamiseks. Ühtlasi astusid kõik opositsiooni kuuluvad volikogu liikmed tagasi alatiste komisjonide, välja arvatud revisjonikomisjoni, aseesimeeste ja liikmete kohtadelt.

Seega on Harku Vallavolikogus kujunenud olukord, kus opositsiooni kuuluvad volikogu liikmed on esmalt toetanud komisjonide koosseisude kinnitamist, seejärel seadnud kahtluse alla nende koosseisude proportsionaalsuse ning pärast ministeeriumi poole pöördumist ja järelevalvemeetme rakendamata jätmist otsustanud ühiselt komisjonide aseesimeeste ja liikmete kohtadelt tagasi astuda.

Sellise tegevuse tulemusena on tekkinud vajadus korraldada komisjonide esimeeste ja aseesimeeste uued valimised ning kujundada ümber komisjonide koosseisud.

See tõstatab põhimõttelise küsimuse, kas kehtiv õiguslik regulatsioon on sellises olukorras proportsionaalne ja otstarbekas, arvestades, et komisjonide aseesimeeste koordineeritud tagasiastumist võib käsitada volikogu töö takistamisele suunatud obstruktsioonina. Kehtiv regulatsioon võimaldab olukorda, kus aseesimeeste korduva tagasiastumise korral tuleb igal järgmisel volikogu istungil uuesti korraldada nii komisjonide esimeeste kui ka aseesimeeste valimised. See võib kujuneda järjepidevaks volikogu tavapärase töö häirimise vahendiks, koormates volikogu istungite päevakorda ning takistades sisuliste küsimuste menetlemist. Seetõttu

tekib küsimus, kas seadusandja on sellise võimalusega arvestanud ning kas vähemuse õiguste kaitseks kehtestatud regulatsioon tagab piisava tasakaalu nende õiguste ja volikogu töövõime vahel.

II Kehtivast regulatsioonist tulenev probleem

KOKS § 47 lõike 1^1 kohaselt valitakse komisjoni esimees ja aseesimees või aseesimehed üheaegselt salajasel hääletusel.

Sama paragrahvi lõige 1^6 näeb ette, et komisjoni esimehe või aseesimehe volituste lõppemisel muu hulgas tagasiastumise tõttu valitakse uus komisjoni esimees ja aseesimees. See tähendab, et ka üksnes komisjoni aseesimehe tagasiastumisel tuleb korraldada mõlema komisjoni juhi uued valimised, kuigi komisjoni esimees ei ole tagasi astunud ning tema jätkamise suhtes ei pruugi olla tekkinud ühtegi sisulist vaidlust.

Mõistan, et komisjoni esimehe ja aseesimehe üheaegse valimise regulatsiooni eesmärk on tagada poliitiline tasakaal ja kaitsta volikogu vähemuse võimalust osaleda komisjonide juhtimises. Samas tekitab Harku Vallavolikogus kujunenud olukord küsimuse, kas nimetatud eesmärgi saavutamiseks valitud regulatsioon on kõigis olukordades proportsionaalne.

Kui komisjoni aseesimehe tagasiastumine toob igal juhul kaasa mõlema juhi uued valimised, on võimalik olukord, kus sama menetlust tuleb korraldada korduvalt, sõltumata sellest, kas komisjoni esimehe tegevuse või komisjoni juhtimise suhtes on tekkinud sisuline probleem. Mitme komisjoni aseesimehe samaaegne tagasiastumine suurendab sellise olukorra mõju veelgi.

Korduvate tagasiastumiste korral võib volikogu sattuda olukorda, kus märkimisväärne osa istungite ajast ja töökorralduslikust ressursist kulub komisjonide juhtide valimiste ettevalmistamisele ja läbiviimisele, selle asemel et tegeleda kohaliku omavalitsuse sisuliste ülesannetega. Samuti võib korduv vajadus kujundada ümber komisjonide juhtimine põhjustada ebakindlust komisjonide töö planeerimisel ning raskendada eelnõude ettevalmistamist ja menetlemist.

Küsimus ei ole seega üksnes Harku Vallavolikogus tekkinud poliitilises erimeelsuses, vaid kehtiva regulatsiooni võimalikus laiemas puuduses.

III Võimalik vajadus KOKS § 47 muutmiseks

Pean oluliseks rõhutada, et volikogu liikmel on õigus komisjoni töös osalemisest loobuda ning tagasi astuda komisjoni aseesimehe või liikme kohalt.

Samas tuleb eristada üksiku volikogu liikme otsust komisjoni tööst loobuda olukorrast, kus mitme komisjoni aseesimehe ja liikme samaaegne või korduv tagasiastumine võib kujuneda poliitilise surve avaldamise või volikogu töö takistamise vahendiks.

Eespool toodut tervikuna arvesse võttes palun ministeeriumidel hinnata, kas KOKS § 47 regulatsiooni oleks põhjendatud muuta näiteks selliselt, et komisjoni esimehe ja aseesimehe üheaegse valimise nõue säiliks komisjoni esmakordsel moodustamisel, kuid aseesimehe hilisema tagasiastumise korral oleks võimalik valida uus isik üksnes aseesimehe kohale.

Selline lahendus võimaldaks säilitada komisjonide juhtide esialgse ühise valimise põhimõtte, kuid vähendaks olukordi, kus ühe ametikoha vabanemine toob automaatselt kaasa vajaduse valida uuesti ka komisjoni aseesimees.

Mõistagi tuleks sellise muudatuse puhul hinnata, kuidas säilitada komisjonide juhtimisel poliitiline tasakaal ning volikogu vähemuse õigused. Alternatiivselt võiks kaaluda regulatsiooni, mis võimaldaks kohaliku omavalitsuse volikogul oma töökorralduses ette näha täpsemad komisjonide juhtide asendamise ja töö järjepidevuse tagamise mehhanismid.

Oluline on, et võimalik lahendus ei piiraks tagasiastumise õigust ega looks võimalust opositsiooni komisjonide juhtimisest kõrvale tõrjuda.

IV Õigusliku hinnangu ja seisukohtade küsimine

Harku Vallavolikogus kujunenud olukord näitab, et komisjonide koosseisude ja poliitilise esindatuse üle tekkinud vaidlus võib kaasa tuua märkimisväärseid tagajärgi volikogu töökorraldusele ka olukorras, kus komisjonide koosseisud on algselt kinnitatud opositsiooni esindajate toetusel ning hiljem on opositsiooni esindatust täiendatud.

Pean oluliseks, et volikogu vähemuse õigused oleksid tagatud ning komisjonide koosseisude kujundamisel arvestataks seaduses sätestatud poliitilise esindatuse põhimõtteid. Samas peab seadus tagama ka selle, et volikogu ja selle komisjonid saaksid täita oma ülesandeid järjepidevalt ning et volikogu liikmete õigust komisjonide tööst tagasi astuda ei oleks võimalik kasutada koordineeritud ja korduva obstruktsioonivahendina, mis põhjustab vajaduse korraldada üha uusi komisjonide juhtide valimisi ning seeläbi ebaproportsionaalselt koormab ja häirib volikogu tavapärast tööd.

Seetõttu palun ministeeriumidel hinnata, kas kehtiv KOKS § 47 regulatsioon tagab piisava tasakaalu vähemuse õiguste ja volikogu töövõime vahel või oleks põhjendatud seadust täpsustada, et vältida komisjonide juhtide korduvate valimiste kaudu volikogu töö järjepidevat häirimist.

Lisaks eespool toodule on opositsiooni kuuluvad volikogu liikmed esitanud volikogu esimehele ettepaneku kutsuda kokku erakorraline volikogu istung komisjonide esimeeste ja aseesimeeste uute valimiste korraldamiseks ning liikmete kinnitamiseks. Samuti on opositsiooni esindajad esitanud volikogu esimehele umbusaldusavalduse, tuginedes komisjonide koosseisude kujundamisega seotud erimeelsustele.

Seega on komisjonide koosseisude proportsionaalsuse üle tekkinud vaidlus viinud olukorrani, kus opositsiooni esindajate ühisele tagasiastumisele on järgnenud nõue korraldada erakorraline volikogu istung ning algatatud on ka volikogu esimehe umbusaldamine.

Harku valla põhimääruse § 46 lõike 2 kohaselt kutsub volikogu esimees või tema asendaja vajadusel istungi kokku vallavalitsuse või vähemalt ühe neljandiku volikogu koosseisu ettepanekul nende tõstatatud ja kiiret otsustamist vajavate küsimuste arutamiseks nädala jooksul pärast vastava ettepaneku esitamist. Eraldiseisva õigusliku küsimusena tõusetub siinkohal ka Harku valla põhimääruse § 46 lõike 2 kooskõla 1. juulil 2026 jõustunud KOKS § 43 lõikega 4, mis sätestab, et sätestab, et erakorralise istungi toimumise aja määrab volikogu esimees või

aseesimees, arvestades volikogu töökorras sätestatut, ning volikogu istung peab toimuma ühe kuu jooksul ettepaneku esitamise päevast arvates.

Küll aga ei sätesta KOKS konkreetset tähtaega, mille jooksul tuleb komisjoni esimehe või aseesimehe tagasiastumise järel korraldada uued valimised või kinnitada komisjoni uued liikmed. Seetõttu tõusetub küsimus, millise aja jooksul tuleb kujunenud olukorras komisjonide juhtide uued valimised korraldada ning kas komisjonide aseesimeeste ja liikmete ühise tagasiastumise tõttu tekkinud vajadust komisjonide koosseise muuta saab iseenesest pidada kiiret otsustamist vajavaks küsimuseks Harku valla põhimääruse tähenduses.

Täna Harku Vallavolikogus kujunenud olukord tõstatabki laiema küsimuse ka volikogu töö järjepidevuse seisukohast. Kui komisjonide aseesimeeste tagasiastumisele peaks igal juhul järgnema kohustus korraldada lühikese aja jooksul erakorraline istung ja/või uued valimised, võib tekkida olukord, kus korduvate ja koordineeritud tagasiastumiste ning neile järgnevate erakorraliste istungite kokkukutsumise nõuete kaudu on võimalik järjepidevalt häirida volikogu tavapärast töökorraldust. Sellisel juhul võib vähemuse õiguste kaitseks kehtestatud regulatsioon kujuneda menetluslikuks vahendiks, mille kasutamine koormab ebaproportsionaalselt kogu volikogu tööd.

Eespool toodust tulenevalt palun ministeeriumidel anda õiguslik hinnang ka sellele, milline on komisjonide esimeeste ja aseesimeeste uute valimiste ning liikmete kinnitamise mõistlik ja õiguspärane ajaraam olukorras, kus seadus konkreetset tähtaega ette ei näe. Samuti palun selgitada, kas kirjeldatud asjaoludel on põhjendatud käsitada komisjonide juhtide uute valimiste korraldamist kiiret otsustamist vajava küsimusena või on volikogul võimalik korraldada need järgmis(t)el korralis(t)el istungi(te)l.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)
Katrin Graverson
Harku Vallavolikogu esimees