



SAKU VALLAVOLIKOGU

Õiguskantsleri kantselei
info@oiguskantsler.ee

20.07.2026 nr 1-9/1571-1

Arvamuse küsimine KOKS § 47 lõike 1³ tõlgendamise ning kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse ulatuse kohta

Lugupeetud õiguskantsler Ülle Madise

Olukorra kirjeldus

Saku Vallavolikogu koostab uut Saku valla põhimäärust ja selle protsessi käigus on üles kerkinud mitmed põhimõttelised õigusküsimused KOKS § 47 lõike 1³ tõlgendamise kohta. Erinevates õigusvaldkondades seisukohtades on rõhutatud nii erakondade ja valimisliitude proportsionaalse esindatuse vajadust kui ka revisjonikomisjoni sõltumatuse ning opositsiooni rolli olulisust. Samas ei reguleeri KOKS sõnaselgelt komisjonikohtade jaotamise metoodikat ega määra, millises ulatuses võib volikogu kasutada põhiseadusest tulenevat enesekorraldusõigust oma sisemise töökorralduse kujundamisel.

KOKS § 47 üheks oluliseks eesmärgiks on tagada komisjonides poliitiline tasakaal ja valijate esindatus, et ka volikogu opositsiooni esindajatel oleks võimalik komisjonide töös osaleda. KOKS § 47 lõike 1³ sätestab, et volikogu komisjoni koosseisu kujundamisel arvestatakse erakondade ja valimisliitude esindajate osakaalu volikogus.

Meie hinnangul puudutab küsimus otseselt kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust (PS § 154), demokraatia põhimõtet (PS § 10) ning võrdse kohtlemise põhimõtet (PS § 12). Komisjoni kuulumine mõjutab volikogu liikmete võimalusi osaleda sisuliselt kohaliku elu küsimuste arutelus. Samal ajal peab volikogul säilima võimalus kujundada töökorraldust lähtuvalt kohalikest oludest, valimistulemustest ning tõhusa valitsemise eesmärgist.

Käesoleva pöördumise eesmärk ei ole saada hinnangut ühelegi konkreetsele volikogu otsusele. Meie sooviks on saada üldised juhised kas KOKS § 47 lg 1³ tuleb tõlgendada selliselt, et volikogu on kohustatud tagama erakondade ja valimisliitude esindatuse kindlal viisil, või sätestab see põhimõtte, mille järgimise viis jääb kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse raames volikogu otsustada; ja kui volikogul on kaalutlusõigus, siis kas see ulatub nii kaugele, et volikogus väiksema kohtade arvuga erakond saab komisjonides suurema kohtade arvu, kui erakond, kel on volikogus rohkem kohti?

Üldine tõlgendus sättest viib mitmete üksikküsimusteni, mis ei ole ainult teoreetilised, vaid neil on väga praktiline roll. Nii on KOKS § 47 lõiget 1³ tõlgendatud nii, et iga erakonna või valimisliidu osakaalu tuleb järgida võimalikult – lausa matemaatiliselt – täpselt igas komisjonis. Teise käsitluse kohaselt tuleb hinnata komisjonide süsteemi tervikuna ning jätta volikogule kaalutlusruum erinevate õiguspäraste eesmärkide tasakaalustamiseks. Seaduse tekst ei anna nende käsitluste vahel valiku tegemiseks ühest suunist.

Kas osakaalu tuleb arvestada komisjonides süsteemselt ehk tervikuna või iga üksiku komisjoni lõikes eraldi?

Põhiseaduse § 154 kohaselt otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused kõiki kohaliku elu küsimusi iseseisvalt. Volikogu sisemine töökorraldus, sealhulgas komisjonide moodustamise kord, on üldjuhul osa enesekorraldusõigusest. Küsimus on, kui kaugele ulatub kaalutlusruum olukorras, kus KOKS sätestab üldise põhimõtte, kuid mitte üksikasjaliku jaotusmudeli.

KOKS ei reguleeri, kas koalitsioon või opositsioon võivad kokku leppida ja volikogu oma otsusega kehtestada komisjonikohtade jaotuse, mis erineb osakaalu arvestamisest. Näiteks on opositsiooni jäänud erakonnal komisjonis suurem osakaal kui tema kohtade arv volikogus tingiks. Või kui koalitsiooni kuuluv volikogus väikseima kohtade arvuga erakond on komisjonides „üle esindatud“, kuna koalitsiooni arvates tagatakse nii demokraatia põhimõtte, mille kohaselt efektiivseks omavalitsuse juhtimiseks on vajalik infovahetusse ja aruteludesse kaasata rohkem koalitsiooni esindajaid. Niisugused lahendused võivad suurendada väiksemate poliitiliste jõudude osalemist komisjonide töös, kuid mitte tagada osakaalu ega kohelda ka erakondi võrdselt (näiteks saab väiksema kohtade arvuga erakond komisjonides suurema osakaalu kohti).

Kas volikogu otsusega oleks mingitel juhtudel lubatav erakonna/valimisliidu suurem osakaal komisjonides?

Eeltooduga seondult - millistel alustel kuuluvad jagamisele kohad, mida erakond või valimisliit ei soovi täita ja on nõus loovutama teisele erakonnale või valimisliidule. Kas erakonnal on õigus nõuda kohta mingis konkreetsetes komisjonis ehk kuidas tagada osakaal, kui erakond ühes komisjonis keeldub kohta täitmast ja nõuab seda mõnest muus komisjonis.

Kui erakond/valimisliit keeldub täitmast/ei tee ettepanekut olemasoleva komisjonikoha täitmiseks, siis kas tal on õigus nõuda kohta mõnes muus komisjonis?

Väljakujunenud kohaliku omavalitsuse praktika kohaselt on revisjonikomisjon eelkõige kontrollorgan, mille liikmed on kõik või valdavalt opositsiooni kuuluvad volikogu liikmed, kuigi seadus sellist erisust sõnaselgelt ei sätesta. Kui ka revisjonikomisjoni moodustamisel tuleb arvestada osakaalu, siis tuleb see täita peamiselt koalitsiooni kuuluvate liikmetega – kui aga revisjonikomisjon tuleks täita opositsionisaadikutega, siis kas seda arvestada osakaalu süsteemsel kujundamisel või on revisjonikomisjon osakaalu suhtes „väljaspool“ arvestust.

Kuidas arvestada revisjonikomisjoni moodustamisel erakondade osakaalu?

Leiame, et tegemist ei ole üksnes KOKS üksiksätte tõlgendamise küsimusega, vaid kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse ulatust puudutava põhiseadusliku küsimusega. Soovime vältida olukorda, kus põhimäärus rajatakse ühele võimalikule halduspraktikas kujunenud tõlgendusele, aga neid tõlgendusi võib eri omavalitsustes olla ka teistsuguseid seda nii ühel samal ajahetkel kui ka sama omavalitsuse raames erinevates koosseisudes. Komisjonide koosseisu kujundamine on üks kohaliku poliitilise elu keskseid vaidlusküsimusi, mida on rakendatud erinevalt ja mida on proovitud lahendada ka kohtulikul teel.

Õiguskantsleri seisukoht aitaks kujundada regulatsiooni, mis on kooskõlas põhiseaduse, KOKS eesmärgi ning hea kohaliku omavalitsuse põhimõtetega ning loob selgema õigusliku aluse kõigile kohalikele omavalitsustele.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/
Tanel Ots
vallavolikogu esimees