



Kaido Loor
Advokaadibüroo LOOR OÜ
kaido.loor@abloor.ee

Teie 22.07.2026

Meie 25.08.2026 nr 1.4-1/3098-2

Vastuskiri

Lugupeetud Kaido Loor

Olete pöördunud Rahandusministeeriumi poole seoses kohaliku omavalitsuse (KOV) volikogu liikme õigusega vaidlustada volikogu või valitsuse õigusvastast otsust. Käsitlesime Teie pöördumist märgukirjana märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seaduse § 2 lõike 1 mõttes.

Esmalt täname teema püstituse ja ettepaneku esitamise eest. Selgitame, et KOV üksuste esindusorganite tööd puudutavatele küsimustele selgituste andmine on Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi pädevuses. Volinike kaebeõiguse näol on tegemist küsimusega, mis on kerkinud korduvalt ning leidnud käsitlemist ka kohaliku omavalitsuse korralduse eelnõu menetluses, õiguskantsleri poolt kui ka Riigikohtu praktikas. Teie pöördumises viidatud ulatusega kaebeõigust pole tänaseni laiendatud.

Õiguskantsler on oma 10.05.2019 kirjas nr 16-4/190677/1902393¹ Riigikogu põhiseaduskomisjonile (edaspidi *komisjon*) toonud välja, et volikogude liikmed on õiguskantslerile korduvalt esitanud kaebusi ja küsimusi sarnasel teemal. Õiguskantsler tegi oma pöördumisega ettepaneku komisjonile kaaluda volikogu liikme õiguste kaitseks vajaliku seadusemuudatuse algatamist, et võimaldada volikogu liikmel kohtusse pöördumist.

Oma kirjas tõi õiguskantsler muuhulgas välja, et kehtiva õiguse kohaselt on KOV volikogude sisesed õigusvaidlused halduskohtu pädevuses, kuid volikogu liikmel puudub nende vaidluste algatamiseks kaebeõigus. Volikogu liikme õigused ei ole tema hinnangul subjektiivsed õigused, s.t. õigused Eesti Vabariigi põhiseaduse § 15 lõike 1 ja halduskohtumenetluse seadustiku § 44 lõike 1 tähenduses.

Komisjon arutas õiguskantsleri ettepanekut 3. juuni 2019. a istungil. Protokollist² nähtub, et arutati kas kehtiv regulatsioon, kus üksikaktide üle teostab haldusjärelevalvet Justiitsministeerium (Vabariigi Valitsuse seaduse § 75³ alusel) võiks olla piisav või vajab volikogu liige siiski kohtusse pöördumise õigust. Analüüsiti Justiitsministeeriumi ja

¹ [Volikogu liikme õiguste kaitse halduskohtus.pdf](#)

² [Riigikogu põhiseaduskomisjoni 3. juuni 2019. a istungi protokoll](#)

Rahandusministeeriumi järelevalvepädevusse jõudnud juhtumeid ning võimalikku kuritarvitamise riski, et kohtusse pöördumise kaudu takistada volikogu tööd. Selle olukorra lahenduseks nähti ühe võimalusena kaebeõiguse ulatuse täpset piiritlemist. Tookord otsustas komisjon, et arutelu sel teemal tuleb jätkata.

Komisjoni 16. detsembri 2019. a istungi protokollis nr 26³ on kajastatud õiguskantsleri pöördumise jätku arutelu koos konsensusliku otsusega „valmistada ette eelnõu, mille kohaselt nähakse seaduses ette volikogu liikmetele õigus pöörduda piiratud ulatuses oma õiguste kaitseks halduskohtusse“.

Rahandusministeerium esitas 26. juunil 2020. a kooskõlastamiseks ja arvamuse andmiseks kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (edaspidi *KOKS*) ja teiste seaduste muutmise seaduseelnõu väljatöötamiskavatsuse (edaspidi *VTK*)⁴. *VTK* punktis 9.3.3. on analüüsitud volikogu liikmete individuaalset kaebeõigust ja KOV kohtulikku kaebeõigust tulenevalt õiguskantsleri 10. mai 2019. a pöördumises. *VTK*-s on märgitud, et „*KOKS* eksperdikomisjon ei ole senistel aruteludel toetanud volikogu liikmele individuaalse kaebeõiguse andmist pöörduda KOV sisevaidlustes halduskohtusse. Volikogu liikmel on juba täna võimalik pöörduda õiguskaitsevahendina sisevaidlustes KOV haldusaktide osas Justiitsministeeriumi poole, kes teostab KOV haldusaktide üle haldusjärelevalvet. Näiteks, kui volikogu liiget ei arvata ühegi volikogu komisjoni koosseisu, saab ta pöörduda Justiitsministeeriumi poole taotlusega alata selle KOV üle haldusjärelevalve. Kui KOV Justiitsministeeriumi haldusjärelevalve ettekirjutust ei täida, saab ministeerium pöörduda Vabariigi Valitsuse seaduse § 75⁵ sätestatud korras protestiga avaliku huvi kaitseks halduskohtusse. Lisaks tuleb arvestada, et:

- volikogu liikmetele kohtuliku kaebeõiguse lubamisel tuleb olla konservatiivne, sest potentsiaalselt tekiks juurde 1729 volinikust vaidlustajat. Halduskohtute koormus võib arvestatavalt kasvada, kui kohus peaks hakkama hindama dokumentide sisu ja seost volikogu tööga.
- KOVides tekkinud probleemidele saab tähelepanu juhtida Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumis⁵ toimuva KOV nõustamistöo käigus (näiteks küsimustes, kus ei ole tegemist KOV haldusakti andmise või selle andmata jätmisega) ja ka Justiitsministeeriumi teostatavas KOV haldusaktide järelevalves. Siiani on probleemid saanud alati kiire lahenduse KOVidega telefonikõne või e-kirjade saatmise tulemusel ja see on oluliselt kiirem halduskohtu kaudu vaidluste menetlemisest.
- Reeglina on volinike poolt teabe küsimine seotud volikogu istungite ettevalmistamisega ja tegemist on üldjuhul ajakriitilise küsimusega. Kohtust taotletavat esialgset õiguskaitset ei suudeta rakendada tundide jooksul, samas Justiitsministeeriumi KOV haldusaktide järelevalve käigus on tihti võimalik reageerida päringutele samal päeval.
- Volinike õiguste ring on laiem. On meelevaldne öelda, et praktikas on rikutud vaid õiguskantsleri välja toodud norme. Volinikel on lisaks ka õigus alata KOV õigusakte, esitada eelnõudele muutmisettepanekuid jne.“

VTK-s asuti seisukohale, et „KOVide õiguskaitsevahendid ja kaebeõigus on kehtivas õigusruumis siiski väga tõhusad“ ning selles osas *KOKS* revisjoni raames muudatusi ei kavandatud.

Komisjoni 14. septembri 2020. a istungi päevakorras oli muuhulgas eeltoodud *VTK*. Arutelu käigus tõi Rahandusministeeriumi esindaja välja, et *KOKS*i eksperdikomisjon on seisukohal,

³ [Riigikogu põhiseaduskomisjoni 16. detsembri 2019. a istungi protokoll](#)

⁴ [Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduseelnõu väljatöötamiskavatsus – EIS](#)

⁵ Hetkeseisuga Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumis.

et otsene halduskohtulik kaabeõigus toob kaasa kohtu jaoks kurnavad poliitilised vaidlused ning halduskohtud saavad üle koormatud poliitilise kultuuri vaidlustega. Kokkuvõtvalt otsustas komisjon võtta VTK sellisel kujul teadmiseks. 2022. aastal jõudis KOKSi muutmise esialgne pakett Riigikogusse, kuid eelnõu langes menetlusest välja Riigikogu koosseisu volituste lõppemisel. Volikogu liikmete kaabeõigust kõnealuses eelnõus kajastatud ei olnud.⁶

8. mail 2023. a algatas Riigikogu Isamaa fraktsioon kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise seaduse eelnõu (37 SE)⁷, mille eesmärk oli anda KOV volikogu liikmele õigus pöörduda halduskohtusse. Eelnõuga oli kavas täiendada KOKSi §-ga 17¹, millega sätestatakse, et käesolevas seaduses sätestatud õiguste rikkumisel on volikogu liikmel õigus pöörduda halduskohtusse. Eelnõu seletuskirjas selgitatakse, et volikogu liikme õiguste rikkumised võivad olla seotud näiteks informatsiooni varjamisega või komisjonidesse kuulumisega. Rahandusministeerium andis 20. juunil 2023. a Vabariigi Valitsuse arvamuse viidatud eelnõule, millega eelnõud ei toetatud. Põhjjustena on toodud arvamuses välja esiteks see, et eelnõu seletuskiri põhjendas muudatust napolisõnalise argumentiga, et volikogu liikmete õiguste rikkumised võivad olla seotud näiteks informatsiooni varjamise või komisjonidesse kuulumisega, samal ajal eelnõu sõnastus võimaldas aga väga laia tõlgendust. Teiseks ei olnud eelnõu seletuskirjas piisavalt analüüsitud, miks ei loeta olemasolevaid õiguslikke mehhanisme taoliste vaidluste lahendamisel piisavaks. Kolmandaks on märgitud, et arvamuse koostamise hetkel oli KOV volikogudes 1717 liiget, kellele uus kaabeõigus laieneks, mis tähendaks eelnõu vastuvõtmisel halduskohtute koormuse hüppelist kasvu ja nende kulude suurenemist.

Komisjon arutas Isamaa fraktsiooni eelnõud 18. septembri 2023. aasta istungil⁸. Komisjonis kõlasid nii arvamused kaabeõiguse andmise poolt kui ka selle vastu. Isamaa fraktsiooni esindaja viitas eelnõu põhjendusena nii õiguskantsleri 2019. aasta pöördumisele kui ka praktilistele probleemidele seoses kohalike omavalitsuste volikogudes komisjonide proportsionaalse esindatusega ja volikogu liikme õigusega saada teavet. Vastuargumentidena toodi välja, et olemas on toimiv mehhanism Justiitsministeeriumi haldusjärelevalve näol koos õigusega pöörduda vajadusel kohtusse ning halduskohtute töökoormuse kasvu tõenäosus. Samuti aspekt, et kohus ei saa asuda kohaliku elu küsimuse otsustamisel KOV volikogu kingadesse ega hinnata otsuse otstarbekust, kuna kohus saab kontrollida üksnes otsuse tegemise menetluslikku seaduspärasust. Komisjon otsustas teha ettepaneku võtta eelnõu täiskogu päevakorda 27.09.2023 ja samal ajal tehti koalitsioonierakondade poolt ettepanek eelnõu tagasi lükata. Täiskogu istungil otsustati lõpetada eelnõu esimene lugemine ja suunata eelnõu teisele lugemisele. Eelnõu teist lugemist ei ole toimunud.

13. detsembril 2023. a käsitles Riigikohus volikogu liikme kaabeõiguse küsimust ka lahendis nr 3-22-2094⁹ ja leidis (p 14), et kollegiaalorgani ja selle liikme sisesuhtest võrsunud vaidlust saab halduskohus läbi vaadata vaid juhul, kui seadus selle selgelt ette näeb. Seadusandja pädevuses on otsustada, kas selline volikogu sisevaidlustest tulenevate vaidluste lahendamise regulatsioon kehtestada. Kui seadusandja sellise normistiku loob ja peab vajalikuks kaabeõiguse andmist, siis tuleks sisevaidlustest tulenevad küsimused lahendada süsteemselt ja terviklikult, nähes ette ka vajalikud õiguskaitsevahendid, mida volikogu liikmel oleks võimalik enda õiguste rikkumise korral kasutada.

Kolleegium märkis, et kui volikogu liikmele oleks tema õiguste kaitseks antud kaabeõigus, ei saaks volikogu otsuste kohtulik kontroll ulatuda nende otsuste sisulisele hindamisele (PS § 4).

⁶ [Riigikogu põhiseaduskomisjoni 14. septembri 2020. a istungi protokoll](#)

⁷ [Eelnõu - Riigikogu](#)

⁸ [Riigikogu põhiseaduskomisjoni 18. septembri 2023. a istungi protokoll](#)

⁹ [3-22-2094/13-Riigi Teataja](#)

Küll aga saab kaebeõiguse olemasolu korral olla kohtute pädevuses otsuste vastuvõtmiseni viinud menetlusreeglite järgimise kontroll.

Septembris 2025 võttis Riigikogu menetlusse eeltoodud VTK alusel koostatud uuendatud KOKSi ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu (688 SE). Eelnõu jätkuvalt ei sisaldanud volikogu liikmete kaebeõigust. Eelnõu võeti seadusena vastu 21. jaanuari 2026. a Riigikogu täiskogu korralisel istungil.

Käesoleva vastuskirja koostamisel suhtlesime ka nii Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi kui Justiits- ja Digiministeeriumi vastava valdkonna teenistujatega, et aru saada, kas antud teemas on olnud täheldada poliitikakujundajate hoiakute muutust. Meile edastatud info kohaselt ollakse jätkuvalt seisukohal, et tänased järelevalve mehhanismid (Justiits- ja Digiministeeriumi järelevalve, õiguskantsleri järelevalve ja Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi võimalused seaduse kohaldamise tõlgendamisel) on piisavad ja oluliselt efektiivsemad ja volinike sisevaidluste küsimus tuleneb enamasti poliitilisest kultuurist.

Näitlikustamiseks, 2022. aastal laekus Justiits- ja Digiministeeriumile 32 volikogu liikmete pöördumist, 2023. aastal 16, 2024. aastal 12, 2025. aastal 22 ja 2026. aastal on laekunud kuni maikuuni 30 pöördumist. Tuleb arvestada siinjuures seda, et paljud pöördumised ei käsitle volikogu liikme õiguste rikkumist ning mõned pöördumised on esitatud haldusakti asemel üldakti või toimingu osas. Märkimist väärib asjaolu, et tavapäraselt on igal aastal mõni volikogu liige, kes esitab 10-15 pöördumist. Samuti on näha, et volikogu liikmete pöördumisi on kõige rohkem pärast kohalikke valimisi, kui alustavad uued volikogud ja volikogude komisjonid.

Tugev argumentatsioon seisneb ka selles, et volikogu liikmele väga laia kaebeõiguse andmine tekitab suure surve halduskohtutele, mis on niigi ülekoormatud. Samuti on sellise kaebeõiguse andmisel suur oht negatiivseks mõjuks KOVi töö sujuvaks korraldamiseks.

Kokkuvõtvalt mööname, et eraõiguses on tunnustatud põhimõte, et kollegiaalorgani liikmel peab olema võimalus vaidlustada organi otsus, kui see on vastuolus seadusega ning selles regulatsioonis võib leida teatavaid paralleele ka volikogu liikme kaebeõiguse osas. Oluline erinevus on see, et volikogu liige täidab avalik-õiguslikku vaba mandaati ega ole valla või linna „osanik“ ega selle vara omanik.

Volikogu otsus väljendab demokraatlikult valitud esinduskogu enamuse tahet. Igale volikogu liikmele piiramatu kaebeõiguse andmine vaidlustada avalikes huvides kõik volikogu, valitsuse ja ametiasutuste otsused kaasneks oht, et poliitilised erimeelsused kantakse kohtumenetlusse, otsuste rakendamine venib ja kohus peab asuma hindama küsimusi, mis kuuluvad demokraatliku otsustusvabaduse, mitte õiguspärasuse kontrolli valdkonda. Eelpoolviidatud Riigikohtu asjas nr 3-22-2094 rõhutas kohus otsesõnu, et võimalik kohtulik kontroll ei tohi PS §-st 4 tulenevalt laieneda volikogu otsuste poliitilisele või sisulisele otstarbekusele.

Eelkirjeldatud ajajoon näitab, et KOV volikogu liikme kaebeõiguse temaatika on olnud läbivalt teemaks ja arutluse all mitmetes formaatides. Siiani ei ole küsimus siiski õigusliku regulatsioonina lahendust saanud, kuna piiri tõmbamine voliniku subjektiivse õiguse ja mandaadist tuleneva poliitilise otsustusvabaduse vahele on ühelt poolt olnud keeruline. Teisalt on puudunud poliitiline üksmeel ka pakutavate lahenduste osas.

Kaebeõiguse laiendamine eeldab põhjalikku mõjude analüüsi ja poliitilist kokkulepet. Arvestades eeltoodut ja seda, et KOV üksuste esindusorganite tööd puudutavatele küsimustele selgituste andmine on Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi pädevuses, ei pea

Rahandusministeerium põhjendatuks ise algatada seadusemuudatust, mis annaks volikogu liikmele üldise õiguse vaidlustada KOV otsuseid.

Lugupidamisega
(allkirjastatud digitaalselt)
Karin Madisson
halduspoliitika asekantsler

Liis Lepik 5370 0586
liis.lepik@fin.ee