



Õiguskantsler

Teie 03.09.2026 nr

Meie 14.09.2026 nr 6-8/262060/2607502

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 19 lõike 2 punkti 3 ja lõike 3² põhiseaduspärasus

Lugupeetud avaldaja

Palusite kontrollida, kas [kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse](#) (KOKS) § 19 lõike 2 punkt 3 koostoimes sama paragrahvi lõikega 3² on kooskõlas [Eesti Vabariigi põhiseadusega](#) (PS). Näete probleemi selles, et seaduses ei ole sätestatud, kui pikaks ajaks võib volikogu liige oma volitused peatada.

Leian, et KOKS § 19 lõike 2 punkt 3 ja lõike 3² on (nii eraldi kui ka koostoimes) põhiseadusega kooskõlas.

KOKS § 19 lõike 2 punkti 3 põhiseaduspärasus

KOKS § 19 lõike 2 punkti 3 kohaselt peatatakse volikogu liikme volitused tema avalduse alusel selles näidatud tähtajaks, mis ei või olla lühem kui kolm kuud. Põhiseaduse § 156 lõike 1 esimese lause kohaselt on kohaliku omavalitsuse esinduskoguks volikogu, kes valitakse vabadel valimistel neljaks aastaks.

Volikogu liikme volituste peatumise alused on sätestatud KOKS [§ 19 lõikes 2](#). Volikogu liikme volituste peatumine tähendab, et ta on ajutiselt vabastatud volikogu liikme ülesannete täitmisest (KOKS § 19 lg 1). Volituste peatamise ajalise alampiiri sätestamisega (vähemalt kolm kuud ilma ennetähtaegse volituste taastamise võimaluseta) on soovitud tagada õiguskindlust ja volikogu töö stabiilsust (Riigikohtu 24.11.2016 otsus, [3-4-1-12-16](#), p 23).

Minimaalse tähtaja sätestamine seaduses on tingitud ühest küljest sellest, et volituste peatamist kasutatakse põhjendatud juhtudel, kui volikogu liige on volikogu tööst eemal pikemat aega. Teisest küljest peetakse sellise tähtajaga silmas asendusliikmete huve: väga lühiajaline volituste periood muudaks asendusliikmele tegevuse volikogus ebaatraktiivseks ning see võib survestada teda mandaadist loobuma, põhjustades sellega ebastabiilsust volikogu töös.¹

Kui volikogu liikme volitused peatuvad, astub tema asemele volikogu asendusliige, kes määratakse valimiskomisjoni otsusega asendusliikmete nimekirja alusel (KOKS § 20 lg 1). Volikogu liikme volituste taastumist reguleerib [KOKS § 20¹](#). Selle paragrahvi kohasel ei pea volikogu liige volituste taastumiseks avaldust esitama, kui tema volitused on peatatud tema avalduse alusel selles näidatud tähtajaks (lg 1 lause 2); volikogu liikme volitused taastatakse ja

¹ Vt Riigikogu näitel A. Mõttus. Paragrahv 6 kommentaarid, punkt 5. – A. Mõttus jt. Riigikogu liikme staatuse seadus (<https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2014/11/Riigikogu-liikme-staatse-seaduse-kommentaarid-2017.pdf>) (07.09.2026), lk 22.

teda asendanud volikogu liikme volitused lõpevad valla või linna valimiskomisjoni otsuse jõustumisest arvates (lg 4).

KOKS § 19 lõike 1 punkti 3 kohaselt on volikogu liikmel võimalik peatada volitused avalduse alusel, näitamata peatamise põhjust (Riigikohtu 17.04.2020 otsus, [5-19-45/9](#), p 86). Pärast volikogu liikme volituste peatamist ei saa tema avalduse alusel volitusi volikogus taastada enne, kui volituste peatamise avalduses märgitud tähtaeg on möödunud (Riigikohtu 11.08.2003 otsus, [3-4-1-8-03](#), p-d 16-18). KOKS-i sõnastusest ei selgu otseselt, mis eesmärgil on volikogu liikme volituste ennetähtaegse lõppemise (§ 18) ja peatumise (§ 19) aluseid üksteisest eristatud (Riigikohtu 15.10.2014 otsus, [3-4-1-47-14](#), p 27).

Kehtestades seaduses tähtaja, kui pikaks ajaks võivad volikogu liikmed oma volitused peatada, piiratakse volikogu liikme passiivset valimisõigust. Passiivne valimisõigus hõlmab lisaks õigusele kandideerida volikogu valimistel ka isiku õigust omada valituks osutumise korral volikogu liikme mandaati (volitusi) (Riigikohtu 17.04.2020 otsus, [5-19-45/9](#), p 42; vt Riigikohtu 27.06. 2001 otsus, [3-3-1-35-01](#), p 2; Riigikohtu 06.06.2018 määrus, [5-18-3/2](#), p 19). Passiivne valimisõigus kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel on seotud PS §-s 10 sätestatud demokraatia põhimõttega (Riigikohtu 17.04.2020 otsus, [5-19-45/9](#), p 44; 15.07.2002, [3-4-1-7-02](#), p-d 19-20; Riigikohtu 19.04.2005 otsus, [3-4-1-1-05](#), p 30; [Euroopa kohaliku omavalitsuse harta](#) preambul ja art 3).

Passiivse valimisõiguse reguleerimisel peab Riigikogu arvestama PS § 156 lõike 1 kolmandas lauses nimetatud valimispõhimõtteid (Riigikohtu 17.04.2020 otsus, [5-19-45/9](#), p 43; *mutatis mutandis* RKÜKo 01.07.2007, [3-4-1-33-09](#), p 30; Riigikohtu 15.07.2002 otsus, [3-4-1-7-02](#), p 19). Põhiseaduse § 156 lõige 1 ei sätesta passiivse valimisõiguse piiramiseks seadusereservatsiooni. Seetõttu on selle põhiõiguse piiramine lubatud üksnes siis, kui see on vajalik teiste põhiõiguste või põhiseaduslike väärtuste kaitseks (vt Riigikohtu 19.04.2005 otsus, [3-4-1-1-05](#), p 24).

Volikogu liikmel on vaba mandaat. Valla- ja linnavolikogu liikme vaba mandaadi põhimõte tuleneb esindusdemokraatia põhimõttest (PS § 156). Selle põhimõtte väljenduseks on ka KOKS § 17 lõige 2, mille kohaselt juhindub volikogu liige seadusest, valla või linna õigusaktidest ning valla- või linnaelanike vajadustest ja huvidest (Riigikohtu 16.05.2017 otsus, [3-4-1-11-16](#), p 66).

Riigikohus on seisukohal, et hoolimata õiguslike tagajärgede võimalikkusest (nt kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu liikme volituste peatumine KOKS § 19 lg 2 p 4 alusel) **on esinduskogu liikme vastutus oma tööülesannete nõuetekohase täitmise, sh esinduskogu tööaja järgimise eest eelkõige poliitilist, mitte õiguslikku laadi** (Riigikohtu 16.05.2017 otsus, [3-4-1-11-16](#), p 71). Volikogu liikme(te) poliitiline vastutus kui põhiseaduslik väärtus tuleneb demokraatia põhimõttest ja avaldub selles, et valijal on võimalus anda hinnang valituks osutunud volikogu liikmete tegevusele ja nende antud valimislubaduste täitmisele (Riigikohtu 19.04.2005 otsus, [3-4-1-1-05](#), p 26).

Volikogu liikme vaba mandaat annab volikogu liikmele õiguse otsustada ise, kui aktiivselt ta oma kohustusi täidab. Vaba mandaadi põhimõte ei ole siiski piiramatu. KOKS § 19 lõike 2 punkti 4 kohaselt peatatakse volikogu liikme volitused, kui ta on puudunud volikogu istungitelt kolme järjestikuse kuu jooksul, arvestamata kuid, millal volikogu istungeid ei toimunud.

Vabariigi Valimiskomisjoni hinnangul ei peaks valla või linna valimiskomisjon aktsepteerima volikogu liikme avaldust peatada volitused kuni volikogu koosseisu volituste lõpuni, sest niisugusel juhul loobub volikogu liige lõplikult tegevusest volikogus ja peaks hoopis tagasi

astuma. Vabariigi Valimiskomisjon on oma veebilehel öelnud, et volikogu liikme poolt volituste peatamist kuni volikogu koosseisu volituste lõpuni tuleb vältida.² Valla või linna valimiskomisjonil on selgitamiskohustus ([haldusmenetluse seaduse](#) § 36).

Ka [Riigikogu liikme staatuse seaduse](#) § 6 ei sätesta, kui pikalt saavad Riigikogu liikme (kes on esitanud Riigikogu juhatusele avalduse peatada tema volitused lapsehoolduse või ajutise töövõimetuse ajaks) volitused olla peatatud. Seetõttu on põhimõtteliselt võimalik peatada Riigikogu liikme volitused Riigikogu koosseisu volituste lõpuni. Õiguskirjanduses on väljendatud seisukohta, et Riigikogu juhatus ei tohiks niisugust volituste peatamise avaldust rahuldada, sest niisugusel juhul loobub Riigikogu liige lõplikult tööst Riigikogus ja peaks hoopis tagasi astuma.³

Riigikogu pole kohustatud KOKS § 19 lõike 2 punkti 3 täiendama. See seaduse säte ei ole õigusselgusetu ja selles puudub põhiseadusvastane õiguslünk. Oma volituste peatamise tähtaja määrab kindlaks volikogu liige ise vastavalt vajadusele ja oma äranägemise järgi (põhjused volituste peatumiseks võivad olla väga erinevad). Niisugune lahendus on kooskõlas volikogu liikme vaba mandaadi põhimõttega, tagab piisava ettenähtavuse volikogu töökorralduses ja võimaldab põhiseaduslikel väärtustel võimalikult ulatuslikult realiseeruda. Vastupidine õiguslik lahendus (olukorras, kus volikogu liige saab oma volitused peatada mistahes põhjusel) ei tagaks mingit kindlat põhiseaduslikku väärtust ja võiks ülemäära piirata volikogu liikme passiivset valimisõigust ning vaba mandaati.

KOKS § 19 lõike 3² põhiseaduspärasus

KOKS § 19 lõige 3² sätestab: „Volikogu liige, kelle volitused on peatatud käesoleva paragrahvi lõike 2 punkti 3 alusel, võib esitada avalduse volituste peatumise tähtaja pikendamiseks igakordselt vähemalt kolme kuu võrra. Sel juhul tema volikogu liikme volitused ei taastu.“

KOKS § 19 lõige 3² on õigusselge ja selle sisu on kooskõlas põhiseadusega. Säte lisati KOKS-i [kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seadusega](#) ja jõustus 20.02.2026. Eelnõu seletuskirjas on öeldud: „Volikogu töö stabiilsuse ja asendusliikmete volituste parema ettenähtavuse huvides lisatakse eelnõuga KOKS § 19 lõige 3², mis võimaldab volikogu liikmel, kelle volitused on peatatud KOKS § 19 lõike 2 punkti 3 alusel, [...] esitada avalduse volituste peatumise tähtaja pikendamiseks igakordselt vähemalt kolme kuu võrra. Sel juhul tema volikogu liikme volitused vahepeal ei taastu. Seega volituste peatumise pikendamise puhul peab juhinduma samuti KOKS § 19 lõike 2 punktis 3 sätestatud minimaalselt volituste peatumise kolmekuulisest tähtjast, et tagada volikogu töös suurem ettenähtavus ja stabiilsus.“

KOKS § 19 lõige 3² on põhiseaduspärane ka koostoimes sama paragrahvi lõike 2 punktiga 3.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Vallo Olle 693 8445, Vallo.Olle@oiguskantsler.ee

² Vt „Valla ja linna valimiskomisjoni toimingud: korduma kippuvad küsimused“

(<https://www.valimised.ee/et/valimiste-meelespea/valla-ja-linna-valimiskomisjoni-toimingud-korduma-kippuvad-kusimused#ptk2> (07.09.2027), p 2.3).

³ A. Mõttus. *Op. cit.*, lk 22.