

Linnad ja vallad



Brenda Purtsak. Tantsijad. Süsi, õli ja õlipulk lõuendil. 2025

Eesti põhiseadus tagab linnadele ja valdadele autonoomia ehk õiguse otsustada ja korraldada kõiki kohaliku elu küsimusi iseseisvalt. Riigikogu, valitsus ja ministeeriumid peavad järgima kohaliku omavalitsuse autonoomiat. Mõistagi on ka linnad ja vallad kohustatud oma tegevuses kinni pidama põhiseaduse ja teiste seaduste nõuetest. Kohalik omavalitsus peab austama isikute põhiõigusi ja -vabadusi, säästma maksumaksja raha ning ajama asju ausalt. Demokraatliku Euroopa kohaliku omavalitsuse ühtsed aluspõhimõtted on kehtestatud [Euroopa kohaliku omavalitsuse hartas](#) ja selle [lisaprotokollis](#).

Kohalik omavalitsus ei ole täidesaatva riigivõimu allasutus, samas pole ta ka nii-öelda riik riigis. Kohaliku omavalitsuse mõte seisneb kohaliku elu küsimuste lahendamises kogukonnana konkreetsele linnale või vallale sobival moel.

Riik peab omavalitsust toetama: asjad tuleb seada nii, et linnad ja vallad saaksid täita oma ülesandeid ning jätkuks raha kohaliku elu edendamiseks. Riik võib seaduse alusel panna linnadele ja valdadele ka riiklikke ülesandeid, ent nende täitmiseks tuleb anda riigieelarvest

piisavalt raha. Kohalik eelarve ja riigieelarve on eraldi eelarved.

Õiguskantsler aitab lõppenud ülevaate aastal lahendada mitmete linnade ja valdade sisemises töökorralduses tekkinud probleeme ning kontrollis, kas omavalitsuse kehtestatud määrused vastavad põhiseadusele ja seadustele. Samuti jälgis õiguskantsler, et linnad ja vallad täidaksid avalikke ülesandeid õiguspäraselt ega rikuks isikute põhiõigusi ja -vabadusi.

Sotsiaalvaldkonna ülesanded

Valdadel ja linnadel tuleb sotsiaalvaldkonnas täita olulisi avalikke ülesandeid. Samas napib inimesi ja raha, probleeme põhjustab erinevate huvide vahel tasakaalu leidmine jm.

Ülesanded tuleb täita seaduse nõuete kohaselt, olgu siis tegu omavalitsusliku või riikliku ülesandega. See tähendab muu hulgas, et vallad ja linnad peavad end seadusemuudatustega kursis hoidma ja vastavalt muutma ka oma õigusakte.

Õiguskantsler pöördus 27. jaanuaril 2026 omavalitsuste poole märgukirjaga „[Kohalike omavalitsuste sotsiaalvaldkonna ülesannete täitmine](#)“. Selles märgukirjas käsitles ta lähemalt kolme kohaliku elu küsimust: vabatahtlikult makstavaid toetusi, suure hooldus- ja abivajadusega lapse hoiu teenust ning hooldekodukoha korraldamise kohustust.

Kui omavalitsus on otsustanud maksta mõnd toetust või teha soodustust (lasteaiatasu soodustused, huviringide toetused, ranitsatoetus, kooli lõpetamise toetus jm), ilma et seadus seda nõuaks, on tegu vabatahtliku omavalitsusliku ülesandega. Sellised ülesanded võtab kohalik omavalitsus endale täitmiseks vabatahtlikult.

Omavalitsusel on vabatahtlike toetuste ja soodustuste saamise tingimuste määramisel avar kaalutusõigus, ent see õigus pole piiramatult. Näiteks tuleb valdadel ja linnadel vabatahtlikult toetusi makstes arvestada võrdse kohtlemise põhimõtet.

Õigusakti, mille alusel ühte inimestele toetust makstakse ja teistele mitte, peab olema mõistlik ja asjakohane (eluline) põhjus.

Enne toetuse maksmise tingimuste kehtestamist tuleb omavalitsusel läbi mõelda erandlikud olukorrad, muidu võib tulemus osutuda ebaõiglaseks. Kui näiteks toetust makstakse ainult sellele lapsele, kes on teatud aja vallas või linnas elanud, võib see panna põhjendamatult kehvade olukorda orvu, kes on hiljuti asunud elama sugulaste juurde ega saa paratamatult seda tingimust täita. Samuti väärivad põhjalikku kaalumist olukorrad, kus huvitatud osapooliks on

puuetega lapsed või kärgperedes sirguvad lapsed.

Paindlikud toetuse maksmise tingimused võivad aidata probleeme vältida. Toetuse kehtestaja ei pruugi alati kõiki võimalikke erandjuhtumeid ette näha. Sellise kaalutlusõiguse andmisel tuleks volikogul kindlaks määrata ka kaalutluse eesmärk ja piirid.

Õiguskantsler on mitmel juhul palunud valdadel ja linnadel põhjendada, miks inimesi koheldakse erinevalt. Hea, et vallad ja linnad on kaasa mõelnud ning sageli ka määrusi muutnud, kui on selgunud, et erinevale kohtlemisele pole asjakohast põhjust.

1. septembril 2025 jõustusi [seadusemuudatused](#), mille kohaselt tuleb valdadel ja linnadel korraldada suure hooldus- ja abivajadusega lapse hoiu teenust ([sotsiaalhoolekande seaduse](#) (SHS) [§-d 45¹-45⁴](#)). Õiguskantsler juhtis tähelepanu, et valdade ja linnade määrustes tuleb arvestada muutunud õiguslikku olukorda. Muidu võib juhtuda, et omavalitsuse hoolekandeabi käsitlev määrus piirab lapsehoiuteenuse saamise õigust rohkem, kui seadus lubab.

Suure hooldus- ja abivajadusega laps ei pea tingimata olema raske või sügava puudega laps. Seaduse kohaselt on see laps, kes vajab abi [lastekaitseseaduse](#) tähenduses ja kellele tuleb tema vaimse või füüsilise tervise seisundi tõttu pakkuda eakohasega võrreldes keskmisest enam hooldust, järelevalvet ja muud tuge (SHS [§ 45¹ lg 2](#)).

Vallad ja linnad peavad pakkuma hoiuteenust ka üle 18-aastasele õppivale noorele. Kui laps saab 18-aastaseks, kuid jätkab õpinguid põhikoolis, gümnaasiumis või kutseõppe tasemeõppes, tagatakse talle hoiuteenus õppeaasta lõppemiseni (31. augustini) või õpilase koolist väljaarvamiseni. Samasuguse erandi näeb seadus ette siis, kui keskhariduseta laps osaleb Haridus- ja Teadusministeeriumi hallatava riigiasutuse statsionaarse õppega täienduskoolituse kursusel (vt [SHS § 45¹ lg 4](#) ja rahastamise kohta SHS [§ 156 lg 3³](#)).

Hoiuteenuse eesmärk ei ole lapsehoiuvõimaluse loomine ainult selleks ajaks, kui vanem töötab. Selle teenuse osutamisega soovitakse vähendada suure hooldus- ja abivajadusega lapse kasvataja hoolduskoormust, soodustada tema toimetulekut või töötamist ning toetada lapse heaolu ja arengut. Seaduse kohaselt on see teenus vajalik eelkõige õhtuti ja nädalavahetustel ([SHS § 45¹ lg-d 1 ja 3](#)).

Õiguskantsler palus valdadel ja linnadel vaadata kriitiliselt üle oma lapsehoiuteenust reguleerivad määrused ning viia need seadusega kooskõlla (vt ka Riigikohtu 19.12.2019 otsus asjas nr [5-18-7/8](#)). Nende määrustega pistelisel tutvumisel on õiguskantsleri nõunikud märganud järgmisi probleeme:

- hoiuteenust osutatakse vaid raske või sügava puudega lastele;
- lapse vanusepiir on seatud madalamale, kui seadus ette näeb: näiteks on kehtestatud, et teenust osutatakse vaid lapse 18-aastaseks saamiseni või selle kalendriaasta lõpuni, mil laps saab 18-aastaseks;
- õigust hoiuteenusele piiratakse muul viisil, mis läheb seadusega vastuollu. Näiteks on kehtestatud, et teenust saab ainult see laps, kelle hooldusvajadus on ette nähtud rehabilitatsiooniplaanis; teenust osutatakse vaid tööpäeviti tööajal; teenusest jäetakse ilma pere, kus vanem saab vanemahüvitist.

Õiguskantsler tuletas valdadele ja linnadele meelde, et nad vaataksid üle ka hoiuteenuse kohta veebilehel jagatavad selgitused. Inimesed peavad saama teenuse kohta õiget ja selget teavet. Näiteks ei tohi veebilehel avaldada eksitavat teavet, et hoiuteenust osutatakse ainult alla 18-aastastele lastele.

Inimesele hooldekodu korraldamine, sealhulgas selle leidmine ja rahastamine, on olemuselt valdade ja linnade omavalitsuslik ülesanne. [Sotsiaalhoolekande seaduse](#) järgi otsustab kohalik omavalitsus, millisesse hooldekodusse abivajaja koha saab (Riigikohtu otsus, [5-23-38/48](#), p 96).

Õiguskantsler on ka varem valdadele ja linnadele [selgitanud](#), et sotsiaalhoolekande seaduse kohaselt ([§ 22¹ lg 1](#)) peab kohalik omavalitsus katma hooldekodukoha hinnas sisalduvad hooldajate palgakulud, tööriietuse ja isikukaitsevahendite kulud, tervisekontrolli ja vaktsineerimise kulud, koolituse ja supervisiooni kulud (edaspidi: hoolduskulud).

Inimese kanda jäävad majutus- ja toitlustuskulud ning muude teenuse osutamisega seotud kulud. Vajaduse korral tuleb kohalikul omavalitsusel aidata inimesel ka neid kulusid kanda ([SHS § 16](#)).

Neid kulusid, mida katab sotsiaalhoolekande seaduse järgi kohalik omavalitsus, inimene katma ei pea (Riigikohtu 05.07.2024 otsus, [5-23-38/48](#), p 94).

[Sotsiaalkindlustusamet](#) on avaldanud oma kodulehel linnade ja valdade kehtestatud hoolduskulude katmise piirmäärad. Kui võrrelda neid piirmäärasid hooldekodukohtade maksumusega, siis selgub, et mitme kohaliku omavalitsuse kehtestatud piirmäär ei võimalda

1) katta ühegi hooldekodu teenuse hinnas sisalduvaid hoolduskulusid või

2) anda inimesele hooldekodukohta koduvallas või -linnas ega mõnes muus inimese elukohast mõistlikus kauguses asuvas kohas nii, et vald või linn kataks täielikult hooldekoduteenuse hinnas sisalduvad hoolduskulud.

Põhiseaduse § 14 kohaselt peab kohalik omavalitsus tagama inimeste põhiõigused. Selleks tuleb tal täita seadusega kehtestatud nõudeid. Kui kohalik omavalitsus leiab, et Riigikogu loodud rahastamissüsteem ei võimalda tal seda teha, saab ta pöörduda kohtusse.

Inimeste põhiõiguste tagatust mõjutab ka see, milline on inimesele korraldatud hooldekodukoht. Kui kohalik omavalitsus korraldab abivajajale hooldekodukoha, peab see koht vastama seadusega kehtestatud nõuetele. Õiguskantsler on kontrollkäikudel täheldanud [puudusi teenuse kvaliteedis](#). Aastate jooksul on hooldekodudes olukord küll järk-järgult paranenud, kuid sageli napib seal hooldustöötajaid.

Hooldekodu elanike heaolu sõltub paljuski sellest, kas hooldekodus töötab piisavalt vajalike oskustega inimesi. Kui töötajad on ülekoormatud, ei ole neil alati võimalik elanikele piisavalt tähelepanu pöörata, mistõttu võib hooldekodu elanike inimväärikus kannatada. Kindlasti tuleb tagada, et alati oleks tööl vähemalt minimaalselt nõutud arv hooldustöötajaid.

Sotsiaalkaitseministri [määruse](#) kohaselt tuli need nõuded täita hiljemalt 1. juuliks 2026.

Õiguskantsler kontrollis, kas seadusega on kooskõlas Räpina Vallavolikogu 19.04.2023 määruse nr 6 „[Hooldustöötajate ja abihooldestöötajate kulude tasumise piirmäär kehtestamine](#)“ säte, mis kehtestas väljaspool kodu osutatava hooldekodu hooldustöötajate ja abihooldestöötajate kulude katmise piirmääraks 540 eurot ühe teenusesaaja kohta kuus.

Õiguskantsler leidis, et see volikogu määruse säte on vastuolus [sotsiaalhoolekande seaduse § 22¹ lõigetega 2-4](#) ning [Eesti Vabariigi põhiseaduse](#) § 3 lõikega 1 ja § 154 lõikega 1.

Õiguskantsler tegi Räpina Vallavolikogule [ettepaneku](#) viia hooldustöötajate ja abihooldestöötajate kulude katmise piirmäär kooskõlla seadusega ning põhiseadusega.

Vald selgitas, et tasu peavad maksma vaid need hooldekodus viibijad, kes seda suudavad. Ülejäänud saavad hooldekodukoha eest maksmiseks sotsiaaltoetust. See seisukoht ei õigusta seaduse rikkumist.

Õiguskantsler leidis, et volikogul tuleb seada selline piirmäär, et inimene saaks sobiva hooldekodukoha kodu lähedal ning et tema kanda jäävad vaid seadusega ette nähtud kulud.

20. mail 2026 [kehtestas](#) Räpina Vallavolikogu väljaspool kodu osutatava ööpäevaringse üldhooldusteenuse osutamisel hooldustöötajate ja abihooldustöötajate kulude tasumise piirmääraks 600 eurot ühe teenusesaaja kohta kuus.

Samasisulise ettepaneku tegi õiguskantsler 21. augustil ka Peipsiääre Vallavalitsusele, kes on hoolduskulu katmise piirmääraks kehtestanud 550 eurot ühe teenusesaaja kohta kuus.

Välireklaami paigaldamise kord

Õiguskantsler tegi Tallinna Linnavolikogule 10.02.2026 [ettepaneku](#) tunnistada kehtetuks volikogu 19. aprilli 2019 määruse nr 9 „[Välireklaami ja teabe paigaldamise korra](#)“ muudatus, millega linn keelustas alates 1. jaanuarist 2026 polüvinüülkloriidi (PVC) kasutamise välireklaami teabepinna materjalina.

Linnavolikogu soovis PVC kasutamise keelamisega kaitsta keskkonda ja inimese tervist. Õiguskantsler jagas Tallinna muret PVC keskkonnamõju pärast ja tunnustas linna püudlust säästa keskkonda ja inimeste tervist. Samas juhtis ta linnavolikogu tähelepanu sellele, et niisuguseid piiranguid saab kehtestada vaid kooskõlas põhiseaduse, seaduste ja Euroopa Liidu õigusega, arvestades seejuures õigusloomele seatud menetlusreegleid.

Kuigi kohalik omavalitsus saab [reklaamiseaduse § 13](#) alusel kehtestada välireklaami paigaldamise korra (nõuded välireklaami avalikustamise viisile ja kohale), ületab konkreetse materjali üldine keelustamine selle volitusnormi piirid. Niisuguse keelu kehtestamiseks peab olema selge seadusandlik volitus.

11. aprillil 2026 nõustus Tallinna Linnavolikogu õiguskantsleri ettepanekus esitatud argumentidega ja [tunnistas](#) määruse nr 9 vaidlustatud sätte kehtetuks.

Avaliku ürituse korraldamise ja pidamise nõuded

[Korrakaitseaduse § 59 lõige 1](#) annab volikogule õiguse üsna vabalt otsustada, millised avaliku ürituse korraldamise ja pidamise nõuded sätestada.

Õiguskantsler leidis, et [haldusmenetluse seadusega](#) ei ole kooskõlas Kehtna Vallavolikogu 22. oktoobri 2014 määruse nr 31 „[Avaliku ürituse korraldamise ja pidamise nõuded](#)“ säte, mille kohaselt võib vallavalitsus avaliku huvi või vältimatute asjaolude tõttu menetleda

avaliku ürituse taotlust 20 päevast lühema tähtajaga.

Volikogu eesmärk oli sätestada õiguslik alus, mis annaks avaliku ürituse korraldajale võimaluse esitada ürituse korraldamise taotlus mõnel juhul ka hiljem kui 20 päeva enne avaliku ürituse toimumist. Seda eesmärki säte paraku saavutada ei aidanud: sätte adreksaadiks oli vallavalitsus, mitte ürituse korraldaja.

[Haldusmenetluse seaduse](#) (HMS) § 5 lõigete 2 ja 4 kohaselt tuleb kõik taotlused lahendada võimalikult kiiresti, austades seejuures menetlusosaliste õigusi. Taotluse lahendamiseks ette nähtud tähtaeg näitab pikimat aega, mis võib kuluda, kui taotlust kiiremini lahendada ei jõuta.

Kui ürituse korraldaja hilineb taotluse esitamisega, tuleb järgida HMS-is sätestatut. [HMS § 34](#) reguleerib menetlustähtaja ennistamist. Selle paragrahvi lõike 1 kohaselt võib haldusorgan oma algatusel või menetlusosalise taotlusel tähtaja ennistada, kui menetlustähtaeg on mööda lastud mõjuval põhjusel. *Mõjuvad põhjused* on määratlemata õigusmõiste, mis tuleb sisustada, lähtudes konkreetsest menetlusest.

Menetlustähtaja ennistamise põhjendatud taotluse võib esitada kahe nädala jooksul pärast menetlustoimingu sooritamist takistava asjaolu äralangemist ([HMS § 34 lg 2](#)).

Kehtna Vallavolikogu [muutis](#) määrust, viies sätte seadusega kooskõlla.

Volikogu pädevus ja edasivolitamine

Õiguskantsleri hinnangul ei olnud seadusega kooskõlas Rakvere Linnavolikogu 27. märtsi 2013 määrus nr 8 „[Rakvere linnavolikogu esimehele, linnapeale ja palgalistele linnavalitsuse liikmetele töötasude, lisatasude ja hüvitiste määramine](#)“.

Volikogu ei saa jätta teisele organile, ametiasutusele ega ametiisikule otsustada seda, mis on seadusega antud tema pädevusse, kui õigusnorm ei anna volikogule edasivolitamise õigust (haldusmenetluse korral vt [haldusmenetluse seaduse § 91 lõige 2](#)). Rakvere Linnavolikogu oli aga määruses osaliselt loobunud oma pädevuse teostamisest linnapea kasuks, kes määras oma käskkirjaga hüvitise maksmise alused ja otsustas ka hüvitise suuruse üle.

[Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse](#) (KOKS) § 22 lõike 1 punkti 19 kohaselt peab volikogu määrama vallavanemale või linnapeale ja palgalistele valitsusliikmetele töötasu, lisatasu, hüvitise, toetuse ja soodustused ning otsustama teistele linnavalitsuse liikmetele

hüvitise maksmise ja selle suuruse. Sama lõike punkti 21 järgi on volikogu pädevuses volikogu esimehele ja aseesimehele töötasu ning hüvitise määramine.

Need pädevusnormid ei anna volikogule edasivolitamise õigust.

KOKS § 17 lõige 4 sätestab: „Volikogu esimehe ja aseesimehe ametikoht võivad volikogu otsusel olla palgalised. Volikogu palgalisele esimehele ja aseesimehele võib maksta vaid sellist lisatasu, hüvitist või muud tasu ning nende suhtes rakendada selliseid soodustusi, mis volikogu on oma kehtestatud korras sätestanud ja otsustanud.“ KOKS § 49 lõike 4² kohaselt võib valitsuse liikme ametikoht volikogu otsusega olla palgaline. Vallavanemale ja linnapeale ning valitsuse liikmele võib tema volituste kestel maksta vaid sellist lisatasu, hüvitist või toetust ning rakendada tema suhtes selliseid soodustusi, mida volikogu on sätestanud oma kehtestatud korras.

Rakvere Linnavolikogu [muutis](#) 17. juunil 2026 lisatasude ja hüvitiste määramist reguleerivaid sätteid, viies need seadusega kooskõlla.

Volikogu töökorraldus

Kohtla-Järve Linnavolikogu erakorralise istungi kokkukutsumine

Õiguskantsler saatis Kohtla-Järve Linnavolikogule märgukirja, juhtides tähelepanu, et ei seadus ega Kohtla-Järve Linnavolikogu töökorras ei anna volikogu esimehele õigust otsustada, kas vähemalt neljandiku volikogu koosseisu tõstatatud küsimus on kiireloomuline või mitte. Küsimus on kiireloomuline, kui selle tõstatab vähemalt neljandik volikogu koosseisust.

Alates 1. juulist 2026 kehtib KOKS § 43 lõige 4 järgmises redaktsioonis: „Volikogu esimees või aseesimees kutsub volikogu kokku valla- või linnavalitsuse või vähemalt neljandiku volikogu koosseisu ettepanekul nende esitatud küsimuste arutamiseks. Istungi toimumise aja määrab volikogu esimees või aseesimees, arvestades volikogu töökorras sätestatud. Volikogu istung peab toimuma ühe kuu jooksul ettepaneku tegemise päevast arvates. Kui volikogu esimees või aseesimees volikogu istungit kuu aja jooksul kokku ei kutsu, kutsub istungi viivitamata kokku vähemalt neljandiku volikogu koosseisu kokku lepitud volikogu liige, arvestades [käesoleva paragrahvi lõikes 3](#) sätestatud nõudeid.“

Saarde Vallavolikogu töökorras: poolthäälte enamus ja volikogu liikmete häälte võrdsus

Õiguskantsleri hinnangul ei olnud mõned [Saarde Vallavolikogu töökorra](#) sätted seadusega kooskõlas (vt seisukohti „[Saarde Vallavolikogu töökorra § 17 lõige 6](#)“; „[Saarde Vallavolikogu töökorra § 17 lõige 7](#)“).

Õiguskantsler juhtis vallavolikogu tähelepanu, et volikogu töökord sisustab [kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse](#) (KOKS) § 45 lõikes 5 sätestatud poolthäälte enamuse põhimõtte vääralt („Poolthäälte enamuse puhul peab volikogu istungil osalevatest volikogu liikmetest otsuse poolt hääletama rohkem kui on vastu ja/või erapooletuid“). Sellega kahjustatakse ka volikogu liikmete vaba mandaati ja demokraatia põhimõtet (põhiseaduse § 1 lg 1 ja § 10).

Häälteenamust reguleerib KOKS § 45 lõige 5, mis sätestab (01.07.2026 sõnastuses): „Volikogu otsustused tehakse poolthäälte enamusega. Käesoleva seaduse [§ 22 lõike 1 punktides 3, 4, 6, 7, 8, 9, 14, 15, 18 ja 24](#) ning [põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse §-s 7](#) nimetatud küsimustes otsustuste vastuvõtmiseks on vajalik volikogu koosseisu häälteenamus.“ Paragrahv 45 lõikes 6 ette nähtud juhul on vajalik volikogu koosseisu vähemalt kahekolmandikuline häälteenamus. Isikuvalimiste puhul ei kehti KOKS § 45 lõikes 5 sätestatud poolthäälte enamuse nõue (KOKS [§ 47 lg-d 1¹, 1², 1⁴ ja 1⁵](#)).

Poolthäälte enamusena KOKS-i mõttes tuleb mõista sellist hääletuse tulemust, kus otsustuse vastuvõtmise poolt on hääletanud rohkem volikogu liikmeid kui selle vastu. Poolthäälte enamuse arvutamisel võetakse aluseks hääletusel osalenud saadikute arv. Hääletustulemuse määramisel lähevad arvesse üksnes poolt- ja vastuhääled, mitte aga erapooletuks jäänute hääled. Kui vastuhäälele lisatakse juurde ka erapooletuks jäänute hääled, on tegu meelevaldse regulatsiooniga, mis kaotab erapooletuks jäämise sisulise erinevuse vastuhääletamisest. Riigikohus on öelnud, et seadust ei tohi tõlgendada viisil, mis muudaks seaduse või selle sätte mõttetuks (Riigikohtu 02.11.1994 otsus, [III-4/1-6/94](#), p 1).

Saarde Vallavolikogu töökorras oli ka järgmise sõnastusega säte: „Kui hääletamise tulemusel jagunevad poolt- ja vastuhääled võrdselt, korraldatakse täiendav arutelu ja pärast arutelu kordushääletus. Kui ka kordushääletus ei anna tulemust, peatatakse eelnõu menetlemine ja kui see on ajaliselt võimalik, jätkatakse arutelu volikogu järgmisel istungil. Kui kordushääletus ei anna tulemust ja eelnõu ei ole võimalik tähtaegadest tulenevalt või muul mõjuval põhjusel järgmisel volikogu istungil arutada, siis otsustab hääletustulemuse volikogu esimehe antud hääl.“

Õiguskantsler leidis, et see vallavolikogu töökorra säte on vastuolus volikogu liikme mandaadi võrdse teostamise põhimõttega (PS § 12 lg 1), KOKS § 45 lõikega 5 ja õigusselguse põhimõttega (PS § 10 ja § 13 lg 2).

Põhiseaduse § 12 lõige 1 sätestab üldise võrdsuspõhiõiguse, mis hõlmab kõiki eluvaldkondi ja kehtib igaühe kohta (Riigikohtu 01.10.2007 otsus, [3-4-1-14-07](#), p 13). Siit tuleb ka nõue, et kohaliku omavalitsuse volikogu liikmetel peavad olema võrdsed võimalused mandaati teostada ning võrdne õigus volikogu töös osaleda (vrd Riigikogu 02.05.2005 otsus, [3-4-1-3-05](#), p-d 14, 16, 17; 22.06.2023, [5-23-31/18](#), p 27; 02.11.2023, [5-23-37/6](#), p 53).

Volikogu liikmete võrdse kohtlemise põhimõte ei ole absoluutne. Kui volikogu esimehe häälele soovitakse anda suurem kaal kui volikogu liikme häälele, tuleb see sätestada seadusega (olulisuse põhimõte – põhiseaduse § 3 lg 1). KOKS-is pole omistatud volikogu esimehe häälele teiste volikogu liikmetega võrreldes suuremat kaalu. Seega ei saa seda teha ka volikogu. Kohaliku omavalitsuse volikogul kui põhiseadusorganil (põhiseaduse § 156) on küll enesekorraldusõigus, kuid ta peab seda teostama seaduslikult.

Kui (kordus)hääletusel saadakse võrdne arv volikogu liikmete poolt- ja vastuhääli, siis on väär käsitleda sellist olukorda nii, et hääletus ei ole andnud tulemust. Sellisel juhul ei ole otsustust vastu võetud.

Saarde Vallavolikogu [muutis](#) 16. aprillil oma töökorra vaidlusaluseid sätteid, viies need seadusega kooskõlla.

Seisukohad Narva linna juhtimiskriisis

Poliitilise vastasseisu tingimustes tekkis ja süvenes Narva linnas 2026. aasta esimesel poolel juhtimiskriis.

Õiguskantsler on [seisukohal](#), et õiglase töökultuuri saavad kujundada ennekõike volikogu liikmed ise, mõeldes ka tulevikule. Õiglast volikogu töö korraldamise tava aitab kujundada see, kui kujutletakse end nii umbusaldusavalduse adressaatide kui ka esitajate rolli. Menetluse korraldus peab tunduma õiglane igast vaatepunktist. See on ka ettenägelik, sest valitsusliidud muutuvad.

Õiguskantsler [selgitas](#), et õigusnorme peab käsitlema eesmärgipäraselt ja süsteemselt.

[Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse](#) § 46 lõike 2 kohaselt tuleb umbusalduse avaldamise küsimus võtta volikogu järgmise istungi päevakorda, Seda sätet ei saa vaadelda

muudest sätetest isoleeritult. Arvestada tuleb ka istungi kokkukutsumist reguleerivaid KOKS-i ja volikogu töökorra sätteid (KOKS § 43 lg-d 1 ja 3; § 44 lg 5) ning tähtaja kulgemist reguleerivat [tsiviilseadustiku üldosa seadust \(§ 135 lg-d 1 ja 6\)](#).

Peale selle tuleb silmas pidada Riigikohtu seisukohta. Kohus on toonitanud, et KOKS § 43 lõikes 3 sätestatud neljapäevase tähtaja järgimise nõue ei ole pelk formaalsus. See säte on kehtestatud selleks, et volikogu liikmed saaksid toimuvast istungist aegsasti teada. Nii antakse neile võimalus korraldada oma plaane ümber, et nad saaksid koguneda volikogu istungile ja valmistuda päevakorras olevate küsimuste aruteluks (Riigikohtu 02.07.2004 otsus, [3-4-1-16-04](#), punkt 16).

Tartu linna 2026. aasta esimese lisaeelarve menetlus

Õiguskantsleril paluti hinnata, kas Tartu linna 2026. aasta esimese lisaeelarve menetlus toimus kooskõlas seadusega ja Tartu linna põhimäärusega.

Probleem seisnes selles, kas põhimäärus annab volikogu istungi juhatajale õiguse teha volikogule ettepanekuid hääletada omavahel sisuliselt seotud arvukaid muudatusettepanekuid koondatud kujul (n-ö plokkidena). Õiguskantsleri [hinnangul](#) annab Tartu linna põhimäärus istungi juhatajale sellise õiguse. Muidugi ei saa alahinnata menetlusreeglite tähendust demokraatlikule otsustusprotsessile. Taunida tuleb sellist lahendust, kui ühendatakse muudatusettepanekud, mis pole üksteisega sisuliselt seotud.

Õiguskantsleri seisukohad muudes küsimustes

Dokumentide registreerimise kohustus

[„Pöördumistele vastamine Nõo vallas“](#)

[„Dokumentide registreerimine“](#)

Ehituse valdkond

[„Elektriauto laadimistaristu rajamise kohustus ehitusseadustiku § 65¹ lõike 6 järgi“](#)

[„Kasutusloa andmine ehitusloa, detailplaneeringu ja haljastusnõuete eiramise korral“](#)

[„Ettepanek viia Tallinna Linnavolikogu 15.12.2022 määrus nr 24 „Avalikult kasutatava ehitise ehitamise ja selle rahastamise kord“ kooskõlla põhiseadusega“](#)

[„Rae valla nõudmised ehitise kasutusloa taotlemisel“](#)

[„Kasutusteatis esitamise, kui ehitisteatisega ette nähtud tööd on tehtud osaliselt“](#)

Hea halduse tava järgimine

[„Märgukiri sotsiaalse infrastruktuuri tasu nõudmise kohta Kiili vallas“](#)

[„Vee- ja kanalisatsiooniteenuse osutamine Maardu linnas“](#)

[„Vaidemenetluse, teabenõude ja selgitustaotluse lahendamise tähtaegade ületamine“](#)

Huviharidus ja -tegevus

[„Laste ja noorte huvitegevuse toetamine Saue vallas“](#)

[„Huvitegevuse ja huvihariduse toetuse määramise põhiseaduspärasus“](#)

[„Huvikoolis käimise toetuse tingimused“](#)

Jäätmehooldus

[„Ettepanek viia Rae valla jäätmehoolduseeskirja ehitusjäätmeid puudutavad sätted kooskõlla põhiseadusega“](#)

Kalmistuhaldus

[„Narva-Jõesuu kalmistute kasutamise eeskiri: kalmistutel teenuste osutamise luba ja ehitustööde tegemise leping“](#)

Kohalik maks

[„Parkimistasu tagastamata jätmise“](#)

Koolieelsed lasteasutused

[„Lasteaia kohatasu suurus“](#)

[„Lastehoiu ja lasteaia kohatasu Saue vallas“](#)

Koolitranspordi korraldamine

[„Koolitranspordi korraldamine“](#)

Lastekaitse

[„Kaebus lastekaitsetöötaja tegevuse peale“](#)

Munitsipaalkoolid

[„Isikuandmete töötlemine“](#)

[„Mõjutusmeetme rakendamine õpilase suhtes“](#)

[„Vaba koolikoht“](#)

[„Kooli hoolekogu moodustamise kord ja töökord“](#)

[„Hoolekogu sekretäri valimine“](#)

Parkimise korraldamine ja järelevalve

[„Parkimiskorraldus kortermajade juures“](#)

Planeerimise valdkond

[„Märgukiri sotsiaalse infrastruktuuri tasu nõudmise kohta Kiili vallas“](#)

[„Parkmetsa raie Võru linnas“](#)

[„Ettepanek viia Loksa Linnavalitsuse 25.05.2023 määrus nr 3 kooskõlla põhiseadusega“](#)

[„Ettepanek viia Keila Linnavolikogu 28.02.2023 määrus nr 7 kooskõlla põhiseadusega“](#)

[„Ettepanek viia Viimsi Vallavolikogu 13.12.2022 määrus nr 22 kooskõlla põhiseadusega“](#)

[„Ettepanek viia määrus kooskõlla põhiseadusega“](#)

[„Haapsalu linna uus üldplaneering ja varem kehtestatud detailplaneeringute kehtivus“](#)

[„Detailplaneeringu vastuvõtmisega viivitamine“](#)

Arvamused Riigikohtule põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses

[„Täiendav arvamus asjas nr 5-25-67“](#)

[„Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-25-67“](#)

[„Seisukoht põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-25-6“](#)

[„Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas 5-25-14“](#)