



## JUSTIITS- JA DIGIMINISTEERIUM

Põhja-Pärnumaa Vallavolikogu  
vald@pparnumaa.ee

Teie 30.01.2026  
Meie 11.03.2026 nr 20-1/795

### Tähelepanu juhtimine

Lugupeetud Põhja-Pärnumaa Vallavolikogu

Justiits- ja Digiministeeriumile edastati pöördumine, milles paluti hinnata Põhja-Pärnumaa Vallavolikogu esimehe käskkirjadega 17.12.2025 nr 1-8/35 ja 21.01.2026 nr 1-8/1 loodud "taastuvenergeetika tööühma" ja "taastuvenergeetika juhtgrupi" õiguslikku raamistikku ning nende alusel kujunenud tegelikku töökorraldust. Taotluse kohaselt kujundatakse sisuliselt volikogu otsustusprotsessi (sh "taastuvenergeetika teekaardi" koostamine) viisil, mis on menetluslikult ebaselge, halvasti kontrollitav ning kaldub praktikas komisjonitöö asendamisele ilma volikogu otsuseta.

Vastavalt [Vabariigi Valitsuse seaduse](#) § 75<sup>3</sup> lõikele 1 teostab Justiits- ja Digiministeerium haldusjärelevalvet kohaliku omavalitsuse üksuste haldusaktide õiguspärasuse üle. Ministeeriumi poolt teostatava järelevalve eelduseks on Vabariigi Valitsuse seaduse § 75<sup>3</sup> lõikest 4 tulenevalt kohaliku omavalitsuse üksuse haldusakti õigusvastasus ja avaliku huvi rikkumine. Sõltumata sellest, kas tingimused on või ei ole täidetud, on Justiits- ja Digiministeeriumil kaalutlusõigus küsimuses, kas järelevalvet alustada või mitte.

Avalik huvi on ülekaalukas huvi kohaliku omavalitsuse või riigi elanike vaatest tervikuna, hõlmates laiemalt ühiskondlikke hüvesid ja väärtusi. Avalikuks huviks laiemalt on ka kogukonna ootus kohaliku omavalitsuse otsuste õiguspärasusele.

Haldusakti õiguspärasuse eeldused on sätestatud [haldusmenetluse seaduse](#) (HMS) §-s 54. Nimelt, haldusakt on õiguspärane, kui ta on antud pädeva haldusorgani poolt andmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas, proportsionaalne, kaalutlusvigadeta ning vastab vorminõuetele.

Kui valdkonna eest vastutav minister või tema volitatud ametnik leiab, et kohaliku omavalitsuse üksuse haldusakt või selle andmata jätmine on õigusvastane ja rikub avalikku huvi, võib ta 30 tööpäeva jooksul haldusakti andmisest või sellest keeldumisest teadasaamisest arvates teha kirjaliku ettepaneku tunnistada haldusakt kehtetuks, viia see õigusnormidega vastavusse või anda nõutav haldusakt välja (VVS § 75<sup>3</sup> lõige 4). Sama paragrahvi lõige 8 sätestab, et juhul, kui kohaliku omavalitsuse üksus ei ole 30 tööpäeva jooksul pärast valdkonna eest vastutava ministri või tema volitatud ametniku kirjaliku ettepaneku saamist haldusakti kehtetuks tunnistanud, seda õigusnormidega kooskõlla viinud, nõutavat haldusakti andnud või haldusakti tagajärgede kõrvaldamist otsustanud, võib valdkonna eest vastutav minister või tema volitatud ametnik halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud tingimustel ja korras esitada protesti.

Konsulterisime taotluses esitatud asjaoludele hinnangu andmiseks ka Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumiga, kelle pädevusse kuulub [kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse](#) (KOKS) kohta selgituste andmine. Regionaal- ja Põllumajandusministeerium andis alljärgnevad selgitused:

- KOKS § 42 lõikes 1 on sätestatud volikogu esimehe pädevus, muuhulgas annab volikogu esimees volikogu sisemise töö korraldamiseks käskkirju. Sama lõike punkti 4 järgi täidab volikogu esimees ka muid talle seaduse ja valla või linna põhimäärusega pandud ülesandeid. Põhja-Pärnumaa Vallavolikogu on volikogu esimehe õigused ja kohustused sätestanud [Põhja-Pärnumaa valla põhimääruse](#) §-s 7. Valla põhimääruse § 7 punkti 12 kohaselt annab volikogu esimees käskkirju volikogu töö sisemiseks korraldamiseks. Säte kordab sisuliselt KOKS § 42 lõiget 1.
- Eeltoodust tuleneb, et volikogu esimehe käskkirja andmise pädevus on suunatud eeskätt volikogu töö tehnilisele ja korralduslikule toimimisele. Valla põhimäärus ega ka [Põhja-Pärnumaa Vallavolikogu töökorraldus](#) ei näe ette volikogu esimehele pädevust moodustada tööorganeid ja määrata kindlaks nende ülesandeid, koosseisu või tegutsemise korda, kui selline komisjon ei ole suunatud volikogu sisemise töö korraldamiseks. Seega tuleb käskkirjaga loodud töörühma ja juhtgrupi õiguspärasuse hindamisel lähtuda sellest, kas tegemist on üksnes töökorraldusliku abivahendiga või sisuliselt volikogu tööorgani (volikogu komisjon) moodustamisega, mis eeldaks volikogu otsust.
- Põhja-Pärnumaa Vallavolikogu esimehe 17.12.2025 käskkirjaga nr 1-8/35 „Põhja-Pärnumaa Vallavolikogu taastuvenergeetika töörühma ja juhtgrupi moodustamine ning ülesannete kinnitamine“ moodustati taastuvenergeetika töörühm ja juhtgrupp, määrati nende koosseis ning kinnitati nende ülesanded. Töörühma koosseisu arvasi kõik volikogu liikmed ja komisjonide liikmed, kes ei ole volikogu liikmed, ning juhtgrupi koosseis seoti poliitilise esindatuse põhimõttega. Juhtgrupile anti ülesanne koordineerida kogu taastuvenergeetika alast tegevust vallas, sealhulgas koostada strateegiline dokument – taastuvenergeetika teekaart, osaleda kohtumistel arendajatega ning suunata valdkondlikku tegevust. Selline regulatsioon väljub selgelt pelgalt tehnilise töökorralduse raamidest. Käskkirja ei piirdu istungite ettevalmistamise, infovahetuse korraldamise, lähetuste vormistamise või muude volikogu töö tehniliste, organisatsiooniliste või logistiliste aspektidega – mis tavapäraselt kuuluvad sisemise töökorralduse küsimuste alla, vaid loob püsiva iseloomuga tööorganid, määratleb nende ülesanded ja koosseisu ning annab neile sisulise ja koordineeriva rolli ühes konkreetses poliitikavaldkonnas.
- Juhtgrupi ülesanne „kogu taastuvenergeetika alase tegevuse koordineerimine“ viitab sisuliselt valdkondlikule juhtimisfunktsioonile, mis oma olemuselt sarnaneb volikogu komisjoni tegevusele. Samuti nähakse ette strateegilise dokumendi koostamine, mille eesmärk on toetada volikogu otsustusprotsessi. Kuigi teekaart ei ole volikogule õiguslikult siduv dokument, on see kavandatud mõjutama edasisi otsustusi ning kujundama poliitilisi valikuid.
- Arvestades, et volikogu komisjonide kui volikogu tööorganite moodustamine ja nende pädevuse määramine kuulub volikogu otsustuspädevusse, tekib küsimus, kas käskkirjaga moodustatud töörühm ja juhtgrupp ei kujuta endast sisuliselt volikogu tööorganite moodustamist ilma volikogu vastava otsuseta. Kui tööorganid omavad määratletud ülesandeid ning osalevad sisuliselt otsustusprotsesside ettevalmistamises, ei saa neid käsitada üksnes volikogu esimehe töökorraldusliku abivahendina. Seetõttu ei saa kõnealust käskkirja tervikuna pidada üksnes volikogu sisemise töökorralduse tagamiseks antud korralduseks KOKS § 42 lõike 1 tähenduses. Käskkirja sisu viitab pigem volikogu pädevusse kuuluvale otsustusele. Küsimus, kas tegemist on pädevuse ületamisega, sõltub lõppastmes sellest, milline on tööorganite tegelik roll ja praktikas kujunenud tegevus, kuid esitatud käskkirja regulatsioon väljub oma sisult ja mõjult tavapärase volikogu sisemise töökorralduse piiridest.

Lähtudes eelnimetatud ministeeriumilt saadud seisukohast (sh täpsustavatest selgitustest) ja juhtgrupi senisest tegelikust tegevusest (sh valla nimel rahaliste kohustuste võtmisest), on Justiits- ja Digiministeerium seisukohal, et käesoleval juhul ei ole töörühma ega juhtgrupi tegevuse näol tegemist vaid volikogu töö tehnilise korraldamisega. Seetõttu on Põhja-Pärnumaa Vallavolikogu esimees ületanud oma pädevust ning sisuliselt on tegemist volikogu komisjoniga, mille moodustamiseks pidanuks otsuse vastu võtma volikogu, mitte ei ole tegemist töörühmaga, mille moodustamiseks ei ole vajalik volikogu nõusolek.

Kokkuvõttes aga piirdub Justiits- ja Digiministeerium käesoleval juhul tähelepanu juhtimisega Põhja-Pärnumaa Vallavolikogu esimehe käskkirjadega 17.12.2025 nr 1-8/35 ja 21.01.2026 nr 1-8/1 loodud

“taastuvenergeetika töörühma” ja “taastuvenergeetika juhtgrupi” loomise puhul volikogu esimehe poolt volituste ületamisele. Peame vajalikuks rõhutada, et kohalikul omavalitsusel on põhiseaduse §-st 154 tulenev enesekorraldusõigus. Mistõttu on mõistlik, et volikogu korraldab oma tegevuse õiguspärasuse põhiseaduse §-st 154 tuleneva enesekorraldusõiguse alusel. Põhja-Pärnumaa Vallavolikogul on võimalik ja ka vajalik iseseisvalt jõuda otsustuseni, kuidas vajadusel moodustada komisjon (võib olla ka ajutine) lähtudes kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses sätestatud nõudeid järgides. Seejuures silmas pidades asjaolusid, et juhul, kui moodustava töörühma ülesanded ilmselgelt pole enam tehnilist laadi volikogu tööd toetavad, vaid sisulised ning volikogu otsustusi mõjutavad, siis peab volikogu kaaluma komisjoni moodustamise vajadust. KOKS § 22 lõike 1 punktist 20 tulenevalt on komisjoni moodustamise otsustamine volikogu ainupädevuses.

Siinkohal peab Justiits- ja Digiministeerium vajalikuks rõhutada, et õigused ja kohustused on ka volikogu liikmetel endil, mistõttu tuleb oma poliitilise tahte realiseerimiseks lähtuda eeskätt KOKS-is sätestatud võimalustest, sh võimalusest esitada eelnõusid ja pöördumisi ning äärmuslikul juhul ka võimalusest algatada KOKS §-s 46 sätestatud umbusaldusmenetlus.

KOKS § 7 lõike 1 kohaselt kuuluvad volikogu õigusaktide hulka ka määrused. Seega on volikogu liikmel õigus ka ise algatada eelnõu täpsustamaks põhimäärust komisjonide moodustamise korra osas (sh seada täpsemad reeglid komisjoni piiritlemisel töörühmast).

Omavalitsuse sisesuhete pinnalt tekkivate vaidluste lahendamine valdkonna eriseaduses ettenähtud võimaluste kaudu aitab kaasa volikogu liikmete vastutuse tunnetamisele ning oma rolli teadvustamisele kohaliku omavalitsuse kui terviku toimimises.

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses sätestatu rakendamisega seonduvate küsimuste korral palume nõu saamiseks pöörduda Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi poole.

Avaldame lootust, et eelnevad selgitused olid Teile informatiivsed ning abiks edasiste tegevuste planeerimisel.

Lugupidamisega

*(allkirjastatud digitaalselt)*

Victoria Tamme  
nõunik

Victoria Tamme 53523094  
victoria.tamme@justdigi.ee