

Haldusmenetluse seaduse tulemine

Konverentsi „Haldusmenetlus 20“ avadiskussioon

Koostanud ja toimetanud

PRIIDU PÄRNA

1. jaanuaril 2022 möödus 20 aastat haldusmenetluse seaduse jõustumisest, mille tähistamiseks korraldas Justiitsministeerium koostöös Õiguskantsleri Kantslei ja Riigikohtuga 26.–27. mail 2022 ministeeriumide ühishoones konverentsi „Haldusmenetlus 20“. Konverentsi avadiskussioon „Haldusmenetluse seaduse tulemine“ toimus 26. mail 2022 ja selles osalesid:

Heiki Loot, riigikohtunik ja endine riigisekretär;

PhD **Ülle Madise**, õiguskantsler ja

PhD **Priit Kama**, Harju Maakohtu kohtunik.

Diskussiooni juhtis *dr. iur.* **Priidu Pärna**, notar,

endine Justiitsministeeriumi kantsler ja õigusloome asekanter.

Priidu Pärna: Tere hommikust, head kolleegid! Mina olen selle paneeli moderaator ja tänan korraldajaid julguse eest mind modereerijaks kutsuda, kuna eelkõige olen ennast pidanud tsiviilõiguse asjatundjaks ja tegutsen notarina. Samas oli mul hiljuti huvitav kogemus. Nimelt pidin kaebama eelmise aasta lõpus riigi kohtusse, kuna ma ei olnud nõus ühe ametniku seisukohaga minu taotluse suhtes. Minu üllatuseks ei jõudnud istungid alatagi, kui Muinsuskaitseamet võttis oma seisukoha tagasi ja tunnistas, et ametnik ei olnud minule vastates käitunud haldusmenetluse seaduse põhimõtete kohaselt ning seisukohad olid põhjendamata ja kaalutlemata. See näitab, kui tähtis on haldusmenetlus ühe kodaniku seisukohalt, kes riigiga mõõgad ristab.

Sügisel loodetavasti kohtume ka õigusteadlaste päevadel Tartus, mil möödub sada aastat päevade korraldamisest Eestis, ja arutame neid teemasid veel. Tänapäevase konverentsipäeva alguses tasub tagasi vaadata, mis siis juhtus enam kui kaksikümne aastat tagasi, kuidas me jõudsime tänase haldusõiguse üldosa ja haldusmenetluse juurde. Mina tulin Justiitsministeeriumisse tööle koos Villu Kõvega 1993. aastal ja alustasime noorte kogenumatute juuratudengitena õigussüsteemi loomise ülesehitamisel. Priit Kama nimetab neid lugusid sellisteks Ivan Orava stiilis jutustusteks, et kui tublid ja toredad me tollal olime.

Mul on hea meel paneelis näha kõiki esinejaid. Nad tulid riburada pidi pärast mind Justiitsministeeriumisse tööle ja me oleme teiega koos õigusreformide elluviimisel mitu puuda soola ära söönud. Selline tõsisem tõuge saigi alguse, kui Paul Varul sai 1995. aastal justiitsministriks ning mina alustasin sügisel tema kutsel tööd õigusloome asekanclerina ja Heiki Loot avaliku õiguse osakonna juhatajana. Varul reformis oluliselt ministeeriumi struktuuri ja selle käigus loodi ka avaliku õiguse osakond.

Alustakski, Heiki, mis pilt Sulle avanes 1995. aasta sügisel, kui Justiitsministeeriumisse tööle tulid?

Heiki Loot: Tõesti on selline hea tunne, nagu vanad relvavennad oleks kokku tulnud. Sellistel kokkusaamistel on alati südantsoojendav käia. Jah, mina tulin ministeeriumisse 1995. aastal, kui õigusreformid olid juba alanud. Eraõiguse reform käis suure hooga. Hästi oluline teetähis oli 1993. aastal jõustunud asjaõiguse seadus, mille väljatöötamisel oli Sinul ja Villu Kõvel suur roll. Samuti käis töö uue äriseadustikuga. Sellel hetkel oli avalik õigus oma arengus maha jäänud. Päril ebaõiglase ei taha ka selle valdkonna vastu olla, sest see mahajäämus oli hetkeline. Pärast seda, kui 1992. aasta põhiseadus vastu võeti, siis juhiti õigusloomet mõnda aega sellise instrumendiga nagu põhiseadusest tulenevate seaduste nimekiri. Põhiseaduses nimetatud seadustest koostati nimekiri, mis sai Justiitsministeeriumi töö aluseks ja mille järgi töötati välja eelnõud. Edasi tekkis küsimus, kuidas riigi- ja haldusõiguse valdkonnas õigusreformide edasi kavandada, kui põhiseadusest tulenevad seadused on olemas. Selge oli, et riikluse arenguks neist ei piisanud.

Õigusteadlased Raul Narits, Jüri Põld, Kalle Merusk ja Eerik-Juhan Truuväli töötasid Justiitsministeeriumi tellimisel välja kontseptsiooni, milline peaks olema Eesti riigi- ja haldusõigus kahe-kolme aasta pärast. Nii valmis nimekiri seaduseelnõudest, mis oli päris pikk. Nende hulgas oli

mainitud ka haldusmenetluse seaduse eelnõu, mille väljatöötamist toetas tugevasti haldusõiguse professor Kalle Merusk. Kahju, et Kallet ei ole täna laval, sest oleks olnud tore kuulda, mis mõtted temal olid ja kuidas tema seda nägi.

Sellesama kontseptsiooni alusel alustas Justiitsministeeriumi Tartu osakond Priit Kama juhtimisel tööd haldusmenetluse seaduse eelnõuga, sest avaliku õiguse osakonnas oli meil esimesel aastal palju tegemist hoopis muude asjadega. Me pidime kõigepealt hakkama saama karistusõiguse reformiga. Kuna sellega oli palju tegemist, siis üks minu sihte oli, et saaks karistusõiguse valdkonna avaliku õiguse osakonna alt kuidagi välja viia. Ainuke võimalus selleks oli, et tuli kavandada karistusõiguse terviklik reform ja lükata see käima. Õigusloome valdkonna eesotsas seisis asekancler Priidu Pärna, kes oli ka minu otsene ülemus ja kellele ma siis põhjendasin, et tuleb luua eraldi karistusõiguse osakond. Priidu ja juhtkond õnneks mõistsid, et põhjaliku reformi läbiviimiseks tuleb teha eraldi osakond. Nii vabanesime sellest ülesandest ja karistusõiguse reformi asus vedama Priit Pikamäe. See avas võimaluse minna edasi järgmiste teemadega, milleks olid ühelt poolt riigiõigus ja teiselt poolt haldusõiguse üldosa reform. 1996. aastal sai Tartu osakond valmis esimese haldusmenetluse seaduse eelnõu. Edasi ma rohkem ei räägiks ja paluksin anda sõna hoopis Priit Kamale.

Priidu Pärna: Priit Kamale ma annan sõna varsti. Sa läksid kohe väga kaugele ja veidi peatuks veel sellel eelneval etapil. Ma ka mäletan neid kolletunud pabereid nende seaduste nimekirjadega, kuna valget paberit väga ei olnud. Saan aru, et vajaliku riigi- ja haldusõiguse reformi juurde ei olnudki võimalik kiirelt asuda, kuna karistusõiguse reform ootas tegemist. Samas algas ka põhiseaduse ekspertiiskomisjoni töö, kuhu, Heiki, Sinu äsja komplekteeritud inimesed palju tööaega pühendasid, pluss ka teiste ministeeriumide õigusloome koordineerimine. See kõik tõmbas haldusõiguse reformi tempot tagasi. Oli see nii?

Heiki Loot: Jah, sellele lisandus veel üks keeruline küsimus, mis vajab lahendamist. Mulle öeldi 1995. aastal, kui ma ametisse tulin, et tahame sinult avaliku õiguse reformi, täpsemalt seletamata, mis on selle sisu, andes mõista, et ise lood ja kujundad selle. Järgmisena öeldi, et siin on su osakond, kümme inimest. Need inimesed olid tublid ja tegid oma tööd kohusetundlikult, kuid neil puudusid huvi ja eeldused õigusreformidega tegelemiseks. Nad olid vana

kooli Justiitsministeeriumi ametnikud, head normitehnikud, aga milliseid õiguspoliitilisi valikuid teha, milliseid eelnõusid välja töötada – see ei olnud nende tugevam külg. See tähendas, et mul tuli hakata leidma uusi inimesi, ja mul on väga hea meel näha neist paljusid täna siin publiku hulgas, kes seda tööd tegema tulid. Suur aitäh teile!

Priidu Pärna: Tulen korra tagasi Tartu Ülikoolilt Justiitsministeeriumi tellitud haldusõiguse valdkonna analüüsi juurde. 1996. aasta pidi olema stardipauk nende eelnõude koostamisele. Kas selles analüüsis oli ka täpsemaid suuniseid või indikatsioone, et millistest mudelitest või alustest peaks lähtuma nende eelnõude koostamisel?

Heiki Loot: Seal oli mitu olulist asja. Esiteks oli vaja haldusmenetluse seadust. Teiseks tuleb arvestada, et õigusloomes valitses paras segadus. See virvarr hakkas pihta juba üheksakümnendate alguses, kui iga ametkond püüdis luua oma tegevusele õiguslikke aluseid. Üldine arusaamine oli, et meil on õigusriik ja tuleb toimida seaduse alusel ning mingite ametkondlike määruste või eeskirjade alusel enam tegutseda ei saa. Nii saigi kannustavaks jõuks oma ametkonnale tugeva seadusliku aluse loomine. Kui on ikka seaduses öeldud, et selline ametkond peab olema olema, siis võis ennast kindlana tunda. Millised on ametkonna seadusega määratud volitused, seda eriti oluliseks ei peetud.

Tollal tehti aktiivselt rahvusvahelist koostööd, sest *know-how*'d Eestis paljudes valdkondades ei olnud. Ja nii kujunesidki mõjutused vastavalt sellele, kes siis kust endale sõpru leidis või millised doonorid juhtumisi Eestisse sattusid. Mõnes haldusõiguse valdkonnas võeti eeskujuks Skandinaavia maad. Need veel kuidagi sobisid. Aga leidis ka inglise advokaatide kirjutatud seaduseelnõusid, millest oli isegi raske aru saada, rääkimata sellest, kuidas need meie õigussüsteemi võiksid sobida. Vahel võeti üle ka ameeriklaste välja töötatud mudelseadusi, mis pidid ühtviisi hästi sobima nii Kesk-Aasia kui Kesk- ja Ida-Euroopa riikidele.

Sellises olukorras tekkis paratamatult küsimus, millised on need alused, mille järgi meie haldus tegutseb. Riigikogu otsustas 1992. aastal, et Eesti õigussüsteemi tuleb arendada, lähtudes enne okupatsiooni kehtinud seadustest. See vastas hästi tollal kehtinud restitutsioonipoliitikale, näiteks omandireformile. Riigiõiguses tugineti palju varasematele põhiseadustele. Toetumine okupatsioonieelsele kogemusele oli väga oluline ja selleaegseid

seadusi võeti väga palju eeskujuks. Samas mõisteti, et need ei pruugi sobida täielikult tänapäeva ja neid võib olla vaja kaasajastada. Seepärast lisati juurde üks tingimus, et okupatsioonieelsete seaduste kaasajastamisel kasutatakse Saksa õigust, mis on olnud ka varem Eesti seadusloome aluseks. See oli see põhimõtteline õiguspoliitiline otsus, mis tollal tehti. Nelja õigusteadlase kontseptsioon soovitas sama, kuid täpsustas, et Eesti avalikku õigust tuleks arendada Saksamaa ja Austria õigussüsteemi järgi.

Priidu Pärna: Tahtsin ise ka kõrvalepõikena Riigikogu 1992. aasta otsuse „Seadusloome järjepidevusest“ juurde jõuda. Mina küll ei lugenud välja sellest Saksa õigusest lähtumist, aga ma küsiks teiste kommentaare. Riigikogu otsust põhjendatigi kui nii-öelda õiguse restitutsiooni või tagasitoomist. Kas see otsus meid siis õigusloomereformi alguses kammitseb, et me pidime sellest kontseptsioonist lähtuma? Meil ei olnudki mandaati laiema pilguga vaadata.

Ülle Madise: Mina usun, et see pigem aitas meid, sest saksa ja prantsuse õigusteaduslik mõtlemine ja argumentatsiooni ülesehitus on eesti õiguskultuurile omane. Ma arvan, et see on väga hea. Ja väga hea, et nii läks, et eeskujuks võetigi pigem Saksa ja Prantsuse õigussüsteemid. Ameerika süsteem on hoopis teistsugune, põhineb muudel alustel. Ja kui arutleda selle üle, miks kõik põhiseaduse ja haldusõiguse üldosa põhimõtted ei ole tänaseks tegelikus elus rakendunud, siis ühte kurja juurt tuleb otsida *new public management*'i lähenemise ülevõtmisest avalikus halduses üheksakümnendate lõpul. Viimasel kümnel aastal seda rauda pole enam nii tugevalt taotud. Aga fakt on see, et angloameerika instrumendid kahjuks ei õigusloomes ega õiguse rakendamisel ega avaliku halduse asutuste juhtimisel siia ei sobi, nad lihtsalt ei saa siia sobida. Aga kas haldusmenetluse seadust või riigivastutuse seadust saab teha lihtsalt nii, et tõlkida Austria seadus ära ja paneme siin kehtima, vaatame, mis saab, see vaidlus oli tõesti. Taavi Annus kirjutas hästi õigusliku retseptiooni piiridest. Ja minu isiklik seisukoht on, et üldise lähenemisviisi ja argumenteerimise korra saab üle võtta, aga haldusõigus nii eri- kui üldosas on ikka selline, et tuleb arvestada meie oma riigi ja rahva vajadusi. Nii see ka läks ja ma arvan, et väga hästi läks. Erisused Saksa õigusega pole suured, aga need on vaieldamatult olemas. Meenub ka Euroopa Nõukogu haldusmenetlust puudutava soovitusel arutelu Strasbourgis. Tol ajal, kui me haldusmenetluse seadust tegime, vaieldi tõsiselt selle üle, kas halduskohtusse kaebuse esitamine iseenesest peaks haldusakti kehtivuse peatama.

Mina kaitsesin meie varianti, et kohtusse minek ei peata haldusakti kehtivust, me usaldame halduskohut ja halduskohtu esialgset õiguskaitset.

Paar lõbusat vahemärkust Heiki targale jutule, et tõesti oli imelik aeg, kus seadusele omistati rolle, mida seadusel olla ei saa. Näiteks pea iga asutus või mingi valdkond arvas, et just seaduse olemasolu tähendab, et see valdkond või asutus on üldse olemas ja jääb kestma, see oli tollal väga levinud. Kui mina olin avaliku õiguse osakonnaga liitunud, patsatas meie lauale iga-suguseid huvitavaid asju. Näiteks loovisikute seadus, mis algas ilusa luuletusega ja üritas defineerida kirjanikku ja kunstnikku. Ja samamoodi jõudis meile spordiseadus, kus ainus õigusnorm, mis õnnestus usina otsimisega tuvastada, lisaks sellele, et sport on tähtis elu osa ja vaata et kõige kandvam kultuuri oksake, oli see, et välismaalane ei saa olla tippportlane.

Priidu Pärna: Mäletan, et justiitsminister Märt Rask nimetas neid seadusi Kõpu tuletorni seaduseks ehk kui konkreetse objekti kohta on seadus, siis oled olemas.

Priit Kama, Sina oled olnud pikaajaline ministeeriumiametnik, vangla-juht, nüüd tegutsed kohtunikuna. Kui era- ja avaliku õiguse osakond tegelesid mingi konkreetse valdkonnaga, siis Priit juhtis sellist osakonda nagu Tartu osakond, mis oli selline müstiline salaosakond, milline tegeles kõigega. Kuidas Sina suhtud sellesse Riigikogu otsusesse õigusloome järjepidevusest? Üks seadus, mida ma pidin hakkama kirjutama, oli kinnisasja sundvõõrandamine. Põhimõtteliselt võtsimegi selle Pätsu-aegse seaduse, vaatasime üle ja nii ta kehtestati. Aga näiteks võlaõigusseaduse puhul juba võtsime palju laiemalt eeskujusid. Kuidas Sinu tunnetus on, kas Riigikogu otsus oli pigem toeks või tegelikult kammitises meid laiemates valikutes? Ja kui Tartu osakonnast tuli haldusmenetluse seaduse esimene eelnõu, et mis olid need lähtealused, kui eelnõu hakkasite koostama?

Priit Kama: Rääkides orientatsioonivaidlusest õigusloomes ja sellest, millised peaksid olema meie eeskujud, siis see on mõneti selline sobiva ideoloogilise tausta valimine. Kui tänapäeval üritatakse kirja panna, kuidas omal ajal õigust loodi, siis erinevad inimesed interpreteerivad seda lähtuvalt sellest, mida nad tahavad selle juures rõhutada. Saksa orientatsiooni valiku puhul oli erinevaid argumente. Üks oli tõesti õiguslik järjepidevus, mille puhul positiivse momendina öeldi, et Eestil on riigina olnud oluline turumajanduse ja demokraatia kogemus, erinevalt riikidest, mis olid päriselt Nõukogude

Liitu kuulunud, mitte lihtsalt okupeeritud olnud. Sel ajal olid ka elus inimesed, kes olid võimelised oma kogemust jagama, inimesed, kes olid selles formatsioonis elanud. Ja selle juurde tagasi pöördumine oli selline ühiskonda toitev eneseidentiteeti loov narratiiv, mis rõhutas, et me saame hakkama, et meil on selleks piisavalt kogemusi ja meil ei ole põhjust oma iseseisvuses kahelda. Teiseks, Saksa orientatsioon sisaldas endas ideed, et me tahame kiiresti liituda Euroopa Liiduga. Muu hulgas loodeti, et me suudame sellega oma julgeolekut parandada. Euroopa Liitu peeti tol ajal kättesaadavaks, erinevalt NATO-st. Leiti, et Saksa eeskujul suudame me kõige kiiremini luua õigussüsteemi, mis Euroopa Liiduga sobitub.

Sinna kõrvale tekkis ka selline narratiiv, et me peame looma iseseisva õigussüsteemi. Me ei peaks sõltuma kellegi teise loomingust ja õiguskord peaks vastama meie rahva iseloomule. Iseenesest jõudsime me nende erinevate narratiividega ikkagi välja sellesesamasse punkti. Kui me võtame aluseks selle vana, nii-öelda eestiaegse õiguse, siis seda oli vaja kaasajastada. Mille põhjal seda ikka teha, kui mitte sarnaste germaani õigustraditsiooni riikide eeskujude najal. Kui me lisasime sinna kõrvale soovi Euroopa Liitu astuda, siis tõi see paratamatult kaasa olulisi muudatusi võrreldes varem kehtinud õigusega. Kui loodavat õigust sooviti seevastu näha eelkõige Eesti originaalse õiguspõhise produktina, siis praktikas võeti ikka appi Saksa eeskujud. Tihti seejuures jõudis meie õiguskorda ideid, millest küll Saksa õiguspõhine oli palju rääkinud, aga polnud jõudnud realiseerida.

Kokkuvõtteks ütleksin, et ajalooa tegelemine, kui sellega tegelevad mitteaajaloolased, ei ole mingi ajalooteadus. See on õpetus sellest, mida me peaksime minevikust õppima, et tulevikus kuidagiviisi kindlamalt tegutseda või mingisuguseid vigu vältida. Mina isiklikult arvasin, et sellest õigusloome järjepidevuse otsusest oli meil töös abi. Me viitasime sellele oma töös tihti, kuigi kõik seda võib olla väga tõsiselt argumendiks ei pidanud.

Heiki Loot: Nendest alustest rääkides täpsustan, et Riigikogu 1992. aasta otsus „Seadusloome järjepidevus“ sätestas, et aluseks tuleb võtta enne 16. juunit 1940. aastal kehtinud seadused. Enne Riigikogu otsuse vastuvõtmist oli moodustatud esimene põhiseaduslik, Mart Laari juhitud valitsus ja selle koalitsioonileppes oli täiendus, et sõjaeelsete seaduste kaasajastamiseks kasutatakse Saksa õigussüsteemi ja et sellest lähtuti ka enne 1940. aastat. Hiljem, kui mina 1995. aastal ministeeriumisse tuln, pidas tollase valitsuse koalitsioonileping juba vajalikuks lähtuda Kontinentaal-Euroopa ja Euroopa

Liidu õigussüsteemist. Selline muutus võis olla reaktsioon sellele, et kusagil tunti, et see saksa värk läheb liiale, ja seepärast sõnastati eeskujud üldisemalt. Ja teine sõnum, mis Riigikogu otsuses tugevasti kõlas, oli see, et hoidume Anglo-Ameerika õigussüsteemi ülevõtmisest.

Priidu Pärna: Et me ei läheks liialt õigusajalooliseks, annan Üllele väikse repliigi ja lähme edasi haldusmenetluse juurde.

Ülle Madise: Tegelikult oleks võinud rohkem neid okupatsioonieelseid seadusi ja muid õigustloovaid akte vaadata. Kes loeb vanu Riigi Teatajaid, näeb, kui selgelt ja süsteemselt on need kirja pandud. Kui räägitakse veovoorimehest ja tema veoki tehnilistest nõuetest, siis nii ongi kirjas. Keegi ei ole leiutanud üle abstraheritud terminit, vaid vooimees on vooimees. Ja kui tollases riigieelarves anti raha vangla katlamaja ehitamiseks, siis selle rea nimi oligi vangla katlamaja. Sätted olid seadusandja poolt väga selgelt sõnastatud ja seejuures sugugi mitte Preisi maaõiguse moodi ülearuse detailsusega.

Priit Kama: Kronoloogia juurde tagasi tulles: kui Villu Kõve ja Priidu Pärna tulid tööle 1993. aasta kevadel, siis mina tulin Justiitsministeeriumisse 1993. aasta novembri alguses. Sel ajal oli olemas tõesti ministeeriumi Tartu kontor, mis 1995. aastal ülendati Tartu osakonnaks. Tegelesime erinevate eraõigusega seotud projektidega, aga muidugi ka tuli kooskõlastada teiste ministeeriumide eelnõusid ja samuti töötada välja mingisuguseid ettepanekuid ka avaliku õiguse vallas. Näiteks üks selline iseenesest fundamentaalne eelnõu, mis meile läbitöötamiseks saadeti, oli parlamendis saadikualgatuse korras menetlusse antud esimese korrupsioonivastase seaduse eelnõu. Haldusmenetluse seaduse vajadus tõepoolest tuli 1993. aasta paiku valminud juba eelnimetatud haldusõiguse reformi kontseptsioonist. Eelkõige Saksa seadustes kohtasime pidevalt viiteid haldusmenetluse seadusele ja nii tekkis küsimus, et meil võib jääda see õigussüsteem poolikuks, kui me haldusmenetlusega ei tegele. Me võtsime eeskujuks tõepoolest Saksa vastava seaduse, aga ka Austria värskelt redigeeritud haldusmenetluse seaduse ja Eesti 1935. aasta administratiivmenetluse seaduse. Selle eelnõu ambitsioon ei olnud kindlasti nii kõrge, nagu järgnevate eelnõude puhul. Meie eelnõu keskendus ikkagi sellistele lihtsamatele haldusmenetluse põhiküsimustele. Elektroonilist asjaajamist me tookord ei üritanudki reguleerida, mis on mõistetav, kuna me alustasime selle eelnõuga 1994. aastal.

Õigusajalookirjanduses on tollest eelnõust üsna dramaatilisi asju kirjutatud, ka sel aastal ilmuv asjusloome aastakümneni [ülevaates] „Õigusriigi taastamine“, mille on koostanud Karin Sein ja Merike Ristikivi. Autoreid on raamatul palju, aga iga peatükk algab seal tõesti nagu Ivan Orava mälestustes sellega, et küll ikka vanasti inimesed töötasid kõvasti ja kui hirmus noored nad olid ja võitlesid vanematega. Aga selles raamatus on ka kirjeldatud, et Madis Ernits tegi väga tugevat veenmistööd, et Tartu osakonnas väljatöötatud haldusmenetluse seaduse eelnõuga ei jätkataks ja töötataks välja uus versioon. Raamatus kirjapandu kohaselt õnnestus tal Priidu Pärnat selles ka veenda.

Ausalt öeldes arvan ma, et meie tollane Tartu osakond suhtus haldusmenetlusse umbes samamoodi nagu Heiki Loot karistusõigusesse. Meil ei olnud midagi selle vastu, et keegi teine seda suurema ambitsiooniga ja paremas kvaliteedis ette võtab. Nii et 1995. aasta sügisel loodud avaliku õiguse osakonnale andsin selle teema täiesti rahumeelselt üle. Ma arvan, et Tartu osakonnas koostatud haldusmenetluse seaduse eelnõu oli oma aja kohta täiesti korralik eelnõu. Midagi hullu ei oleks juhtunud, kui see seadusena vastu võetud oleks, kuigi samal kujul ta tänaseni ilmselt ei oleks kehtinud. Selle eelnõu viimast redaktsiooni ei ole ma küll suutnud üles leida ning sellest võib rohkem leida viiteid kriitilistest allikatest.

Priidu Pärna: Aitäh nende lõbusate rakursside eest! Tõesti, kantsler Mihkel Oviiril oli kohtumisi ja töökoosolekuid pandud sõltumata nädalapäevast, kuni lõpuks siis Priit Pikamäe ütles, et kuulge, saame eurooplasteks ja lõpetame nädalavahetustel tööl käimise. Aga miks siis Tartu osakonna eelnõu, Heiki, kõrvale jäi ja läksite uutele otsingutele?

Heiki Loot: Läksime jah. Aga enne veel, siin oli vanusest juttu. Mina omal ajal, kui hakkas põlvkonnavahe pihta, ei arvutanud välja, mis oli meie osakonna töötajate keskmine vanus. Samas mäletan hästi, et eraõiguse osakonnas, kes meie kõrval töötas, oli keskmine vanus vahepeal 22 aastat. See tähendas, et inimesed, kes neid seaduseelnõusid koostasid, olid ühtlasi ülikooli viimaste õppeaastate üliõpilased ja lõpetasid ülikooli. Mis tähendas seda, et poole ajast olid nad Tartus ja nädala lõpus käis siis õigusloometöö. Või õhtuti, sest päeval tehti jooksvat tööd, mis oli teiste ministriumide seaduseelnõude ja valitsusse minevate asjade läbivaatamine. Niisugune rutiinne töö oli ka. Tööd tuli teha palju, lausa mitmekordse koormusega.

Miks me Tartu osakonna haldusmenetluse seaduse eelnõu kõrvale panime? Hea Priit, palun ära nüüd solvu, me tõepoolest vaatasime seda eelnõu, lugesime seda hoolega ja jõudsime arvamusele, et see on liiga vanamoodne ja raskepärane. Millest selline mulje tekkis, kas rohkem 1935. aasta administratiivmenetluse seadusest või Saksa haldusmenetluse seadusest, ei tea. Leidsime, et vaja oleks kaasaegsemat lahendust. Vaatasime ringi, kuid tollal oli info kättesaamisega nii, nagu oli. Internet oli küll olemas, aga seal veel suurt midagi ei olnud. Ministeeriumist leidsime üsna värske, 1994. aastal vastu võetud Hollandi üldise haldusseaduse, mida tollal palju kiideti. Meil oli olemas selle seaduse tõlge inglise keelde ja seda me seal siis uurisime. Meelde on jäänud, et seadus oli lihtne ja selge, kuid mitmed asjad olid reguleerimata. Seal ei olnud näiteks halduslepingut, mille reguleerimise vajadusest saime juba siis aru, ja ka teistele haldustegevuse vormidele ei olnud seal tähelepanu pööratud, olgu määrusele või toimingule. Peagi aga mõistsime, et ilma juurdepääsuta teaduslikule kirjandusele, kohtupraktikale ja kommentaaridele ei ole võimalik seaduse mitmetest sätetest aru saada. Peamiseks takistuseks oli loomulikult see, et me hollandi keelt ei mõistnud. Seepärast panime Hollandi eeskuju kõrvale. Ministeeriumi kabinetidest leidsime veel Soome haldusmenetluse seaduse ja ühe abiprogrammi raamides eesti keelde tõlgitud Norra haldusseaduse. Põhjamaade seadused tundusid meile liiga üldsõnalised ja väheregulatiivsed ning me arvasime, et nendest suurt abi ei ole.

Oli üks oluline asi, mida võis tähele panna eraõiguse reformi juures ja millega olin kokku puutunud ka karistusõiguse reformi kavandamisel. See oli arusaamine, et me ei tee ainult ühte seadust, vaid meil peab silmade ees olema terviklik pilt haldusõiguse üldosast.

Juhtumisi leidsime ministeeriumi raamatukogust veel ühe allika – ühe Saksa liidumaa, Schleswig-Holsteini haldusseadustiku. See oli kodifikatsioon, mis sisaldas üldise haldusõiguse kõiki osi, mitte ainult haldusmenetlust, vaid kõike alates halduse organisatsioonist ja lõpetades haldustäitemenetluse küsimustega. Sinna oli mahutatud isegi korrakaitseõigus ja ka avalik-õiguslike rahaliste nõuete sundtäitmine. Selline terviklik lähenemine imponeeris ja oli eeskujuks. Siis me leidsimegi, et kuigi haldusmenetluse seaduse eelnõu on välja töötatud, oleks selle kehtestamine poolik samm. Näha tuleb tervikut. Nii me tulimegi Priidu Pärna juurde ja rääkisime, et tuleks koostada haldusõiguse terviklik regulatsioon, koodeks. Priidu oli selle mõttega nõus ja tegi otsuse, et haldusmenetluse seaduse eelnõu pannakse

seisma ja võetakse suund tervikliku üldise haldusõiguse väljatöötamisele. Siin aitas meid väga palju Madis Ernits, kes tuli tööle avaliku õiguse osakonda ja oli hiljuti lõpetanud ülikooli Kielis, mis on ju Schleswig-Holsteini liidumaa pealinn. Madis tundis Saksa haldusõigust ning tema mõtted julgustasid meid selle teega edasi minema.

Priidu Pärna: Saan aru, et see päädis sellega, et me leidsime omale koostööpartnerid professorite Holger Schwemeri ja Ulrich Ramsaueri näol, kellega sõlmisime lepingu ja mille põhjal nad töötasid välja Eesti haldusõiguse üldosa kontseptsiooni ja pärast ka eelnõud. Mis selleni ikkagi viis? Ma ei mäleta, et eraõiguse reformimisel oleksime tervikuna tellinud teiste riikide ekspertidelt sellises mahus õigusharu arendust. Mis sellise julge ja mõnes mõttes pretsedenditu sammuni viis, et me terve tervikvaate tellime teise riigi õigusteadlastelt? Kas puudus meil omal ressursid selleks, teadmised, oskused – kuidas seda kommenteerida?

Heiki Loot: Mõte tõukus ühelt poolt sellest, et eraõiguse reform oli eeskujuks ja seal kasutati ulatuslikult väliseksperte. Teiselt poolt lähtusime sellest, et ega me kellegi teise kehtivat õigust päris otse üle võtta ju ei taha, et tõlgime ära ja paneme maksma, vaid tahtsime ikka õigusloome viimast sõna, mida olime jällegi õppinud eraõiguse reformist. Seda, kuidas saavutada uut kvaliteeti, õppisime ka karistusõiguse reformi raamides. Mul kujunes arusaamine, et arenguhüppeks tuleb selline samm astuda.

Priidu Pärna: Kas Sa nõustud sellega, et selle töö käigus jäid kõrvale meie enda ülikoolide õigusteadlased, et see tõi kaasa tõenäoliselt pingete kasvu ja ei soosinud nende eelnõude sündi ja saamist seaduseks?

Heiki Loot: Selline pinge oli tollal üleval ja see oli üsna tugev. Selle lahenduseks kavandati võtet, mida kasutati karistusõiguse reformi raamides, kus „noored vihased juristid“ nagu Priit Pikamäe ja teised tegid koostööd professor Jaan Sootakiga. Ja see tandem töötas väga hästi. Mulle tundus, et tandem professor Meruskiga võiks sama hästi töötada.

Et see oleks kuidagi takistanud eelnõude sündi, mul niisugust hirmu ei olnud. Pigem võis olla see hirm, millele on juhtunud tähelepanu ka elukogenud kantsler Mihkel Oviir, et haldusõigust on raske reformida sel põhjusel, et seal on palju tugevaid ametkondlikke huve. Hiljem oligi hästi näha, et nendes asjades, mis olid tehnilisemad ja ametkondadest kaugemal

või kus ametkonnad veel ei saanud aru, kui lähedalt see hakkab nende tööd puudutama, nagu näiteks haldusmenetlus, valitses seisukoht, et tehke-tehke, see on subsidiaarne õigus ja meil on ikka oma seadus, mille alusel me elame. Aga seal, kus ametkonna huvid olid juba rohkem mängus, näiteks haldusorganisatsioon, siis seal need asjad ei liikunudki. See on osa haldusõiguse üldosa reformist, mis on siiani lõpule viimata. Ma mõtlen praegu, et on ikka väga hea, et riigivastutuse seadus sai tollal ära tehtud. Praegu, kui keegi tuleks millegi sellisega välja – ma ei kujuta ette, et see läbi läheks.

Priidu Pärna: Aitäh, Heiki! Eelnõud valmisid ekspertide poolt. Sina otsustasid 1998. aasta sügisel ministeeriumist lahkuda, sest Sind kutsuti juhtima Sisekaitseakadeemiat. Su töö jäi tollel hetkel pooleli. Ülle Madise võttis selle töö üle. Tsiteeriksin Ülle artiklit aastast 2003: „Eesti haldusõiguse reformi kandvatest ideedest“. Ülle hinnang varasemale tööle oli järgmine. Tsitaat. „Eesmärgiks oli Saksamaa Liitvabariigi samasisulise seaduse tõlkimine ja tõlke redigeerimine. 1999. aastal pärast valimisi muutus haldusõiguse reformi eesmärk. Uueks sihiks oli Eesti oludest tuletatud haldusõiguse üldosa loomine koostöös Tartu Ülikooli õigus- ja haldusteadlastega.“ Ülle, miks siis muutus haldusõiguse reformi eesmärk? Olid selleks poliitilised põhjused, olid selleks teoreetilised põhjused, mis oli varasemal tehtud tööl viga?

Ülle Madise: Reformi eesmärk kindlasti ei muutunud. Pigem tuli astuda järgmine samm. Priit Kama koostatud esimene eelnõu oli hea eeldus, et astuda järgmine samm. Ma julgen öelda, et haldusõiguse reform ja haldusõiguse üldosa loomine ning maksuma panemine on olnud üks kõige keerulisemaid õigusreforme üleüldse. Sellele järgnes tõesti see, et Holger Schwemerilt ja Ulrich Ramsauerilt telliti eelnõud, mis suures ulatuses lähtusid nende endi kontekstist. Mäletan selgesti, kuidas halduskohtumenetluse seaduse küsimusi arutades vaidlesime. Nemad rääkisid mulle, et saa nüüd ikka aru, igas halduskohtus tuleb luua kollegiaalne juhtorgan. Mina siis seletan, et vaadake, meil on üldse kokku kakskümmend kaheksa halduskohtunikku kogu Eesti peale esimeses astmes. Kohtunikud jagunevad eri kohtutesse ja seetõttu igas kohtus seitsmeliikmelist presiidiumi või kuidas nad seda nimetasid, luua ei saa. Korduvalt pidin meelde tuletama, et Eestis on inimesi vähe, ametnikke vähe, halduskohtunikke on eriti vähe. Ma ütleks, et need eelnõud olid kindlasti jällegi samm edasi. Nad olid suureks abiks, ega nad tervikuna kõrvale jäänud. Aga need eelnõud, mis lõpuks vastu võeti, tõesti

ühise jõupingutusega, töötati välja eelneva ainetel. Seetõttu ei saa öelda, et nullist, aga põhimõtteliselt uued struktuurid, uued sätete sõnastused. Kindlasti oli seal ka palju vaidlusi, aga ma usun, et see oli paratamatu ja kuidagi ei saa öelda, et oleks tehtud mingi viga või et need tööd, mis olid varem tehtud, et need oleks olnud kasutud. Vastupidi.

Tõesti hoiatati, nagu Heiki hästi selgitas, et haldusõiguse reformist asja saada ei saa, sest rakendajaid ja huvilisi on liiga palju, nad on vastu. See on suur erisus võrreldes eraõiguse ja karistusõigusega. Selleks, et vältida väga suurt vastuseisu ja seda, et meie pakutav oleks täiesti eluvõõras ja sellisena hõlpsalt kõrvale jäetav, tegime mõned mõistlikud trikid. Esiteks kasutasime juuratudengite ja avaliku halduse tudengite abi. Nad käisid mööda Eestit maavalitsustes, ametites, inspeksioonides, omavalitsustes ja kogusid ametnike praktilist kogemust. Kuidasmoodi inimesi ära kuulatakse, miks otsuseid just nii põhjendatakse nagu põhjendatakse, kuidas haldusakti andmise eel tõendeid kogutakse, mida arvatakse vormivabaduse põhimõttest ja nii edasi. Teiseks, me tegime haldusõiguse reformi juhtkomitee, kuhu me kutsusime selles valdkonnas Eestis kõige olulisemad ametikandjad halduskohtunikest kantslerite, riigikontrolöri ja paljude teisteneni. Ma arvan, et ka see andis päris palju. Näiteks avaliku teenistuse reformi toetas palju see, et ametiühingud ja tööandjad olid meiega laua taga. Ja tohutult suur tugi oli muidugi ülikoolist, halduskohtunikest, ennekõike Riigikohtu halduskolleegiumist, sest sellal, kui haldusmenetluse seadust ega teisi üldosa seadusi veel polnud, siis kujundas õigusriiklikku ja põhiseadusest lähtuvat haldusmenetlust oma praktikaga kohus. Lõpuks Riigikohtu halduskolleegium oli see, kes sundis asutusi praktikat muutma. Väga palju tähelepanu said kindlasti välismaalaste elamislubadega seotud asjad, aga ka paljud muud teemad, mis sundis asutusi mõistma, mis on kaalutusõigus, kuidas neid kaalutlusi oma otsustes esitada, kuidas neid kohtulikult kontrollida. Ka eelnõusid kirjutades tuginesime halduskohtute, ennekõike Riigikohtu halduskolleegiumi praktika parimale osale. Mina arvan, et kõik need sammud olid vajalikud, keegi mingit viga ei teinud ja väga suur ülesanne oligi selles küllalt pingelises olukorras püüda konflikte lahendada ja inimesi ühe laua taha tuua. Sest nagu korduvalt eri kontekstides olen püüdnud sõnades öelda ja tegudes teoks teha, kui minul on see võimalus antud: meid on Eestis nii vähe, et Eestile on kõige kasulik, kui me ei lükka kõrvale vanemaid generatsioone, ei tõrju nooremaid, kes järele kasvavad, ega ei tõrju teistsugust mõtteviisi. Tark

inimene eelistabki vaielda nendega, kelle vaated on teistsugused ja see, et inimese vaated on teistsugused, ei tähenda veel, et ta on halb inimene.

Priidu Pärna: Kasutaksin justiitsminister Märt Raski tsitaati aastast 2001. Ta esines ühel õiguspoliitika konverentsil, kus ta iseloomustas üheksakümnendate aastate keskpaika kui Eesti õigusloome kõige suuremat avantürismiperioodi. „See oli periood, kus valitses suur allaheitlikkus Kesk-Euroopast tulenevatele mõjutustele. Selle allaheitliku suhtumise tulemusena oli seaduse tekst muutumas eluõpikuks, mitte elus eksisteeriva sotsiaalse suhte fikseerijaks, regulaatoriks.“ Tsitaadi lõpp. Ma saan aru, et tollel ajal etteheide oli selles, et taheti nii-öelda elu painutada seaduse järgi, mitte teha õigusnorme tegelike vajaduste järgi. Annaksin Heikile sõna, et kuidas Sulle tundub, et kui Sa ei oleks ministeeriumist tollel ajal lahkunud, et kas Sul oleks õnnestunud oma nägemus ja kontseptsioon ellu viia?

Heiki Loot: See mudel, mida tollal kavandasime, põhines Holger Schwemeri koostatud kontseptsioonil, milles oli esitatud reformi terviklik pilt. Schwemer oli ühelt poolt õigusteaduse doktor ja haldusõiguse repetiitor, mis tähendas, et ta valmistas ette üliõpilasi riigieksami sooritamiseks, ning teiselt poolt praktiseeriv advokaat. Põhjus, miks me Madis Ernitsa soovitusel tema poole pöördusime, oligi järgmine: tänu õpetamisele olid Schwemeril väga head teoreetilised teadmised haldusõigusest ja samas tundis ta praktikuna hästi, mis Saksa haldusõiguses töötab ja mis ei tööta. See oli meile sobiv kombinatsioon. Ülikooli õppejõudude kaasamisega oli see häda, et nad sageli ei pruugi teada, mis ja kui hästi praktikas töötab. See oli oluline, et me ei uuri ainult seadusi, vaid me tahtsime teada ka seda, kuidas need tegelikult töötavad. Milline on viimane teadmine ja parim praktika – see oli meie jaoks oluline.

Kui Saksa eksperdid oleksid eelnõud välja töötanud, siis oli meie mõte teha siinpool töörühmad, mille Ülle ka ellu viis. Välja töötati viis eelnõu. Iga eelnõu jaoks pidi Eestis olema töörühm, kus oli plaanis ühendada noorem ja vanem generatsioon. Edasi oli küsimus, kui palju seal peab eri eksperte olema ja kuidas leida tasakaal. Mul oli siin alguses üks nägemus, Üllel hiljem teine nägemus. Igal juhul pidi see olema töögrupp, kes võtab eelnõud vastu, kohandab Eesti vajadustele, tagab nende sobivuse Eesti õigussüsteemiga ja rakendatavuse. Kaasa arvatud see, et nende töögruppide ülesandeks pidi jääma kogu menetlus ministeeriumides, valitsuses ja parlamendis, sest seda

ei saa teha välisekspertid. Kui vahel on arvatud, et plaan oli võtta mõne teise riigi seadused, need ära tõlkida, meil vastu võtta ja maksma panna või võtta ekspertide töö, see ära tõlkida ja panna kohe parlamendi poolt maksma, siis sellist mõtet kohe kindlasti ei olnud. Eesti oludele kohandamise vajadus oli kindlasti teadvustatud ja sellega oli plaanis tegeleda.

Kui tagasi vaadata, siis võib-olla mõni õppetund ka. Tagantjärele arvan, et üht-teist oleks võinud teha teistmoodi. Mulle tundub, et Eesti seaduste, mis meil täna kehtivad, mõned kohad kirjutati oma peaga ja oma tarkusest liiga keeruliseks. Mis mulle imponeeris välisekspertide töös, eriti nende esitatud terviklikus kontseptsioonis, oli nende lahenduste lihtsus ja süsteemsus. Järgides survet teha eelnõud meie auditooriumile ja rakendajatele vastuvõetavamaks ning arusaadavamaks, kiputi mõningaid ekspertidepoolseid ettepanekuid või lahendusi liiga oma sule järgi ümber kirjutama. Ja tuleb öelda, et mõned lahendused läksid meil metsa. Hiljem, kui meie oma õigus-teadlased on neid lahendusi analüüsinud, on tulnud tunnistada, et mõned asjad tegime ise liiga keeruliseks. Mis mul praegu natukene hinge peal on, on see, et oleks pidanud ekspertide soovitatud lihtsust rohkem säilitama. Tõsi võib olla ka see, et kontseptsioonis oli mõningaid asju nii lihtsalt käsitletud, et Eesti elu ei olnud veel nii kaugele arenenud, et need regulatsioonid oleksid meile arusaadavad. Eriti oli see korrakaitseadusega, millega tehti üsna mitu katset, enne kui meie auditoorium jõudis nii kaugele, et saadi aru, et sellist seadust on ikka vaja. Kui aga võrrelda seda, mis vastu võeti, sellega, mis alguses välja pakuti, siis mulle tundub, et alguses välja pakutu oli palju lihtsam.

Ülle Madise: Korrakaitseaduse osas võib see tõsi olla, aga haldusmenetluse seadus ja need teised eelnõud, mida välisekspertid kirja panid, siis need kindlasti olid vähemalt minu hinnangul küll keerulisemad kui see, mis meie oma sulega läbi kirjutatust välja tuli. Aga eeskujuks olid nad vaieldamatult ja kasuks ka.

Õige märkus oli see, et kui vaadata teiste riikide seadusi, siis ei peaks vaatama mitte ainult nende normide teksti, vaid kindlasti sinna juurde ka rakenduspraktikat. Küllap on välisriikideski neid norme, mida praktikas ei õnnestu rakendada või mille rakendamisega on seotud suured probleemid ja võib-olla on isegi muudatuseelnõusid välja töötatud. Seda tõesti tasub meeles pidada, et teiste riikide seadusi vaadates ei tasu vaadata ainult normi. Ja vestlustest doktor Schwemeriga oli ka minul isiklikult äärmiselt palju kasu,

nagu teie kõigiga ja Madis Ernitsaga, nii et ega siin mingisugust konflikti otsida ei tasu.

Üks nüanss on võib-olla jäänud veel käsitlemata. Tõesti, korrakaitse-seadus jäi teistest aastaid maha ja eemale, mistõttu see minu arvates ei kuulugi päriselt sellesse lainesse, kus eesmärgiks oli selgus, lihtsus, hõlbus rakendatavus, liigsete kihtide ja eristuste puudumine – see sai võimalikuks tänu suurele tööle praktika uurimisel ja kõikide võimalike olukordade ette läbimõtlemisel.

Haldusmenetluse seadust hakkas halduskohus praktikas kohe jõustama, vaatamata otseste viidete puudumisele eriseadustes. Mõne aastaga töötasime läbi kogu haldusõiguse eriosa, selle tohutu hulga seadusi, ja sidusime need seadused haldusmenetluse seadusega. Vastu sai võetud haldusmenetluse seaduse rakendamise seadus, mille kaudu viidi eriseadustesse viide haldusmenetluse seadusele. Vajadusel muudeti eriseadustes neid norme, mis selle üldise lähenemisega enam kokku ei kõlanud. Ja lisaks muidugi oli juba selleks ajaks välja tulnud, et haldusmenetluse seaduses mõni asi oli võib-olla läinud kehvasti, polnud rakendatav ega mõistlik, et siis sai sellel hetkel ka see ära parandatud.

Ja lõpetuseks tahaks rõhutada, et kahjuks ei läinud asjad nii edasi ja poliitikas tuli suure hooga peale hoopis uus ajastu kahetuhandendate alguses. Tuli mõõdikukultus ja *new public management*, leiti, et koostöö asemel peab olema konkurents ja võitlus. See hakkas paraku lõhkuma põhiseaduskohast head haldust ja lõhub siiani. Selles õhustikus oli suur surve üleüldse õigusnormidele ja seaduse kohale Eestis. Kui Heikilt tuli osakond üle võtta, siis oli tekkinud uus ründevektor, mis lähtus just nimelt värsketelt, kriitika-vaba NPM-i vaimus õppinud tulinõustajatest avaliku halduse eriala lõpetajatelt, kellele tuli ühtelugu seletada, miks meil ei saa asju nii ajada nagu Suurbritannias ja Ameerika Ühendriikides, et meie avalik haldus selliselt ei tööta ega tohi töötada. Ühtlasi tuli vaielda ettevõtjatega, kes arvasid, et tuleb tuua erasektori töövõtted ning erasektori juhid ja panna haldusmenetlus käima erasektori põhimõtetel. Olid põnevad vaidlused teemal, kuidas väljendub seesuguses mõõdiku- ja konkurentsikeskkonnas näiteks võrdse kohtlemise põhimõte, uurimis põhimõte, inimese mure sisulise lahendamise kohustus, nii-öelda ebameeldiva kliendi teenindamata jätmise keeld.

Priidu Pärna: Aitäh! Osad teemad, mida ette valmistasin, jäävad kahjuks käsitlemata – läks tõesti liiga palju aega Ivan Orava mälestuste täiendamisele.

Ülle Madise: Aga olid ju helesinised mäed?

Priidu Pärna: Olid! Priit tahab veel lisada.

Priit Kama: Tahan lisada seoses Raski tsitaatiga nullindate algusest, kus ta räägib üheksakümnendate keskpaigast kui allaheitlikust ajast. Pigem oli küsimus selles, et eks võimalusi tuli ajaga juurde ja inimesed said targemaks. Kui üheksakümnendate alguses oli praktilise turumajanduse ja demokraatia kogemus veel väike, siis ühiskond arenes üheksakümnendate jooksul väga kiiresti. Kui alguses oligi seaduste tõlkimine parim, mida me teha saime, siis mingil hetkel tuli neid valikuid juurde ja inimestel oli võimalik sõltumata oma põlvkondlikust kuuluvusest ka teadlikumaid valikuid tegema hakata. Ja mõnevõrra õigusloomeprotsess muidugi aeglustus. Ma arvan, et Raski mõte tol ajal oli kaasavama kultuuri juurutamine. Taheti, et Eesti juristid mõtleksid lahendused läbi laiemas ringis. Rask ei tegelenud tol ajal mitte niivõrd mineviku kritiseerimisega, vaid tuleviku kujutisega, sellise kaasava kultuuri juurutamisega, lähiminevikku kritiseerides.

Priidu Pärna: Väga hea näide oli Euroopa Liidu õiguse ülevõtmine, kus tegelikult tekkis olukord, kus Eesti elu painutati Euroopa Liidu õiguse järgi. Et ühiskond oli tegelikult maas ja meile öeldi, et on paar aastat aega, et kehtestada reeglid, mis peaks meid viima lühikese perioodi jooksul mingile tasemele. Mõnikord see õiguses lati kõrgemale panemine aitab ka ühiskonnal järele jõuda. Kahjuks on aeg läbi. Kas kellelgi on veel mingi seisukoht, ajalooline mälestus, mõni küsimus panelistidele?

Madis Ernits: Aitäh väga kaasahaarava diskussiooni eest! Mõtted hakkavad liikuma. Kuna minu nimi ka paar korda kõlas, ei saa vaiki olla. Kõigepealt, Priit, mul ei ole mälupilti, et oleksin käinud Priidu Pärna juures Sinu eelnõu asjus rääkimas. Priidu oli minu jaoks suur ja kauge ülemus. Rääkisin küll Heikiga, see vastab tõe. Tartu eelnõu oli tagasivaates üks hilisemate eelnõude inspiraator ja tänase haldusmenetluse seaduse tekkeloos on sel kahtlemata vääriline koht. Aga Heiki tõi selle välja, et terviknägemus, tervikkontseptsioon oli oluline. Kui oleks loodud ainult haldusmenetlus, siis see ei oleks muutnud kogu süsteemi. Probleemid olid vastu võetavate seaduste haraliseses ja kõik need erinevatest allikatest pärit võõrkehad õigussüsteemis. Olukord vajab laiemat vundamenti – see oli minu mälu järgi põhikaalutus.

Läks nii, et Schwemer, kes oli ja on praegugi geniaalne õpetaja ja ka suurepärane praktik, oli nõus tulema ja kutsus paati ka Ramsaueri. Plaan teda ja Ramsauerit kaasata, see tähendab saada nendelt vajalik *know-how*, tulenes hirmust, et seda *know-how*'d meil endal ei pruukinud olla. Tunnistasin, et ei tea kõike, ei oska kõike, ei ole piisavalt kirjandust, ei ole piisavalt kogemust. See ülesanne oli nii suur ja raske, et oli tarvis inimesi, kes teavad ja oskavad rohkem. Mõte just selles seisneski, et tuua Eestisse see *know-how* ja luua vajalikud eelnõud koos nendega.

Üllele kahtlemata suur aitäh selle eest, et need projektid lõpuks realiseeritud said! Suur töö, mis tema ajal tehti, on kahtlemata tunnustust väärt. Mis siis, et mõned asjad ei õnnestunud kõige paremini. Käesoleval kevadel lõpetab magistrant Marge-Reet Usk, kelle magistritööd mul oli rõõm kaasjuhendada ja kelle töö ülikool hindas A vääriliseks.¹ Ta võttis uurida kaks üksikküsimust sellest reformist – ametiabi ja haldusesisese järelevalve. Ta analüüsis punkt punkti haaval eelnõude erinevaid versioone ning kõrvutas alguses välja pakutud lahendusi ja probleeme, mis on tänases kehtivas õiguses tekkinud. Ta jõudis huvitavale järeldusele, et kui oleks otsustatud algselt välja pakutud lahenduste kasuks, siis võib-olla meil neid probleeme täna olemas ei oleks. Aga õigussüsteem on pidevas arengus ja küllap me kunagi veel jõuame nii kaugele.

Priidu Pärna: Aitäh! Kas on veel mõni kiire repliik?

Ülle Madise: Suur aitäh veel kord kõigile neile, kes neid eelnõusid välja töötasid kõige esimesest eelnõust alates, ja sellele tõesti vägevale osakonnale, kes selle koormuse vastu pidas. Ja Priidu, Sinule, ja Heiki, Sinule, sest avaliku õiguse osakond oli väga võimas. Sa olid teinud head tööd sinna toredaid inimesi leides, katsusin Su kalossidesse kuidagi sobida. Nii et ühiselt sai see tehtud. Kui tuleb magistritöodes täna välja, et midagi on läinud valesti, siis tahaks julgustada kärmelt tegudele, sest mis annab parandada, tuleb ruttu parandada.

Priidu Pärna: Ivo Pilving, Sa võtad publiku viha muidugi endale, aga ma ei saa ka sõna andmata jätta.

¹ M.-R. Usk. Haldusõiguse üldosa reform Eesti Vabariigis 1990. aastate teisel poolel – halduskorralduse seaduse küsimus. Magistritöö. Juhendajad M. Luts-Sootak, M. Ernits. Tartu Ülikool 2022. Vt ka M.-R. Usk. Haldusõiguse üldosa reform Eesti Vabariigis 1990. aastate teisel poolel: reformi eesmärgi küsimus. – *Juridica* 2023/1, lk 69–77.

Ivo Pilving: Ma soovitan kõigil seda Marge-Reet Uski tööd lugeda, olin selles komisjonis, kes selle hinde A pani. Küsisin autorilt kaitsmiskomisjonis, et kas ta soovitaks edaspidi, kui sakslased või keegi teine annab Eesti õigusloojatele nõu, et kas tuleb tingimata kõrvad lonti tõmmata, siis tema sõnum oli, et ikka tuleb proovida oma peaga ka mõelda. Ja kui läheb midagi aia taha, siis tuleb ära parandada. Aitäh!

Priidu Pärna: Suur tänu, Ivo, ilusa mõttetera eest siia lõppu! Arutada oleks veel palju, et küsida teie kommentaare, et kuidas seadus on rakendunud ja kuidas ametnikkond on selle vastu võtnud, aga need arutelud ju kõik jätkuvad. Sai selline huvitav õigusajalooline tagasivaade, mis sai ka linti ja mida säilitatakse tulevastele põlvedele. Tore oli ühes paneelis näha kõiki kolme haldusmenetluse eelnõu koostamist vedanud suurt õigusteadlast. Ma arvan, et kodanikud on rahul, et meil on hea, lihtne ja toimiv haldusmenetlus.