

Tähelepanekuid õigusaktide arusaadavuse parandamise konverentsilt

Helin Roosileht

Justiitsministeeriumi keeleteimetaja

30. ja 31. mail 2012 toimus Saksamaal Berliinis konverents „Õigusnormide arusaadavuse parandamine õigusloome protsessis“. Konverentsi korraldas Saksamaa justiitsministeerium, et arutada võimalusi, kuidas muuta õigusaktid selgemaks ja arusaadavamaks. Kokku oli 49 osalejat 11 riigist: Austriast, Eestist, Itaaliast, Lätist, Poolast, Portugalist, Saksamaalt, Soomest, Šveitsist, Tšehhist ja Ühendkuningriigist, lisaks Euroopa Liidu Nõukogu, Euroopa Komisjoni ja Euroopa Parlamendi esindajad. Osalejate seas oli nii lingviste, juriste kui ka jurist-lingviste.

Valitsuse ülesanne on tagada kvaliteetne õigusloome

Günter Krings, kes on Saksamaa Bundestagi liige ja Saksamaa õigusloome ühingu esimees, leidis järgmist: selleks, et õigusaktide kvaliteet oleks parem, peab seda tahtma ka valitsus. Juba eelnõu koostamise alguses oleks vaja kaasata ka keeleinimesed, et neil oleks piisavalt aega läbi rääkida, sest üldjuhul ei soovi eelnõu koostajad seda hiljem enam muuta. Samuti peab tema sõnul arvestama, et seadust ei koostata lühikeseks ajaks, vaid see kehtib üldjuhul aastaid. Seadus peaks olema võimalikult lihtsas ja arusaadavas keeles, et selle adressaadid ei peaks n-ö tõlkima hakkama. Peale eelnõu sisu ja väljenduslaadi on G. Kringsi arvates oluline, et nii seaduse pealkiri kui ka eesmärgid väljendaksid lühidalt, selgelt ja ausalt seda, mida eelnõu seadusena jõustamisega saavutada soovitakse.

G. Kringsi sõnul peab osa ministeeriume arvestama ka seda, et eelnõu on osa suuremast süsteemist, millesse ta peab sobima. Seetõttu on oluline ka asutustevaheline koostöö. Pärast eelnõu seadusena jõustumist ei tohiks seda unustada, vaid tuleks uurida, kas ja kui hästi on täidetud eesmärgid, milleks eelnõu koostati.

Töö Euroopa Liidu institutsioonides

Konverentsil esinesid ka Euroopa Komisjoni, Euroopa Parlamendi ja Euroopa Liidu Nõukogu esindajad, kes tõid oma ettekannetes samuti välja, et oluline on kaasata keeleinimesi võimalikult vara ning planeerida keeleteoimendamiseks piisavalt aega. Lisaks rõhutasid kõik esinejad, et eelnõu koostajad ja keeleinimesed peaksid tegema võimalikult palju koostööd. Nii on keeleinimestel rohkem taustateadmisi ja konteksti ning see on abiks asjakohaste märkuste tegemisel. Euroopa Parlamendi esindaja Nina Neumanni sõnul toimub parlamendis iga eelnõu arutamiseks mitu koosolekut, nn tehnilistel koosolekutel arutatakse ka keeleküsimusi. Bettina Schöferi sõnul suheldakse Euroopa Komisjonis peamiselt meili teel, kuid kontakt eri poolte vahel on tihe.

Esinejad tõid välja ka selle, et mitmeid raskusi tekib õigusaktide tõlkimise tõttu. Suurimaks probleemiks peetakse terminoloogiat: väljendite tähendused ei pruugi olla samad mis konkreetse riigi õiguses, Euroopa Liidu õigusaktide terminoloogia võib olla konservatiivsem kui liikmesriigi oma ja neid termineid ei saa kergesti muuta. B. Schöfer rõhutas ka, et iga tekst peab olema arusaadav iseseisvalt, st et mõistmiseks ei pea uurima teiste keelte versioone, ning et kõik õiguslikud kohustused oleksid ühesugused kõikides tõlgetes.

Hea eeskuju Šveitsilt

Tõlkimise ja mitmekeelsusega puututakse palju kokku ka Šveitsis, kus kõik õigusaktid on nii saksa kui ka prantsuse keeles. Markus Nussbaumer, kes on Šveitsi föderaalvalitsuse riigisisese toimetamiskomisjoni juhataja, tõi välja, et neil töötavad juristid ja lingvistid koos. Tema sõnul ei saa eelnõu toimetada ilma, et ei tegeldaks ka sisuga. Seega töötab ühe eelnõuga samal ajal neli inimest. Pärast eelnõu koostamist on toimetamiskomisjoni töötajad esimesed, kes eelnõu loevad – seega on nad kaasatud suhteliselt vara. Märkuste tegemisel ei piisa vaid *ei sobi* või *ei kõlba* ütlemisest, tuleb pakkuda ka lahendusi-soovitusi ning leida võimalusi, mida ja kuidas muuta. Tihedalt tehakse koostööd ka eelnõu koostajatega, et leida ühiselt parim lahendus.

Algselt koostatakse eelnõud küll saksa keeles, kuid lähtutakse põhimõttest, et ükski versioon ei tohiks kõlada nagu tõlge, vaid peab tunduma, nagu olekski eelnõu algselt selles keeles kirjutatud. Kuna ühes keeles sõnastatud norm võib tõlgituna tekitada küsimusi ja mitmeti mõistmist teises keeles, järgitakse iga keele sisemist loogikat. Samas võib mõnikord olla just prantsuskeelsest sättest abi, et sõnastada selgemini saksakeelne säte.

Šveitsis on keeleteaduses sätestatud, et õigusaktid peavad olema koostatud kodanikusõbralikus keeles. Kuigi M. Nussbaumeri sõnul on tegelikkuses selliseid kodanikusõbraliku keelekasutusega õigusakte vähe, püüeldakse üha enam selle poole, et sätted oleksid sõnastatud lühikeste lausetega ja arusaadavalt.

Õigusloome kohta üldisemalt märkis M. Nussbaumer, et alati ei pea eelnõud olema väga detailsed, sest see ei pruugi tingimata olukorda paremaks muuta. Šveitsis on põhimõte, et seadustes ei pea kõike reguleerima: seadustes peavadki olema nn augud, et seadus saaks hingata. Ta tõi näite väljumiskli ja mänguasia määratlemise kohta: kõik teavad, mis need on, neid määratleda on aga keeruline ning sellega võib tekitada kasu asemel hoopis segadust.

Osalejate arvamused ja ettepanekud

Konverentsil osalejad jagunesid väiksematesse töörühmadesse, kus tutvustati oma riigi kogemusi ning arutati ka, mida õigusaktide arusaadavuse parandamiseks teha. Lisaks eespool nimetatud soovile kaasata keeleinimesi varem, rõhutati, et palju saaks ära teha ka eelnõu koostajate keeleoskuse parandamisega, eriti siis kui riigis täidab rahapuuduse tõttu keeleteoimetaja ülesandeid jurist. Kui keeleteoimetajale saabub tekst, mis on grammatiliselt ja ortograafiliselt korrektne, on tal rohkem aega keskenduda teksti selguse ja üheselt mõistetavuse saavutamisele. Vastuargumendina märgiti aga, et kui keeleteoimetajat kaasata liiga vara, ei pruugi sellest tööst kasu olla, sest eelnõu võidakse hiljem oluliselt muuta.

Nenditi, et kuna inimesed paratamatult mõistavad asju erinevalt, ei olegi võimalik koostada kõigile üheselt arusaadavat teksti. Kuna õigusaktid on abstraktsed ning üldjuhul sisaldavad ka terminoloogiat, ei peakski olema eesmärk saavutada arusaadavust kõigi jaoks. Oluline on, et õigusakti mõistaksid need inimesed, kellele see on suunatud. Üldine lihtsus, selgus ja arusaadavus on aga siiski olulised selliste sätete puhul, mis kehtivad kõikidele inimestele, näiteks üldised inimõigused jms.

Püstitati ka küsimus, kui palju tohib lingvist üldse sekkuda, st kui palju ja mida tohib muuta. Šveitsi esindaja tõi välja, et keeleparandusi ei saa ega tohikski teha pinnapealselt, tuleb tegelda ka eelnõu sisuga. Seetõttu töötavadki neil eelnõuga nii jurist kui ka lingvist koos.

Samas märkisid Saksamaa esindajad, et nende lingvistid peavad sisu tabuks – püütakse piirduda vaid ettepanekutega, kuidas muuta sõnastust selgemaks ja lihtsamaks.

Üks ettepanek oli kaasata ka kohtunikke ja prokuröre õigusloomeprotsessi ning seda mitte lõppjärgus, vaid juba enne eelnõu koostamist. Kuna kohtunikud on need, kes seadusi tõlgendavad ja rakendavad, on oluline, et nad saaksid seadusest aru just nii, nagu koostajad olid mõelnud.

Kokkuvõttes said konverentsi peamised eesmärgid – üksteist tundma õppida ja kogemusi vahetada – täidetud. Tõdeti, et probleemid on riikides sarnased: õigusaktide keelekasutus peaks olema selgem ja arusaadavam, õigusakti sihtgrupiga tuleks rohkem arvestada ja teda kaasata. Suurim probleem on aga aja- ja rahapuudus. Osalejate ühine arvamus oli, et kuigi õigusaktide arusaadavuse parandamine on pikk ja raske ülesanne, peab seda siiski üritama. Selliseid konverentse võiks korraldada ka edaspidi.