

## Haldussuutlikkus sõltub õigus(keele)selgusest

**Peep Nemvalts**

Tallinna Ülikooli vanemteadur ja teaduskeelekeskuse juhataja

Elu riigis kulgeb seda sujuvamalt, mida täpsemalt on sõnastatud kehtiv reeglistik alates seadustest kuni kõige kohalikuma tasandi õigusaktideni. Liiga sageli ilmneb, et mõnd haldusvõi õigusakti on tõlgendatud mitmeti või ei ole sellest täpselt aru saadud. See takistab ühiskonda sujuvalt toimimast. Siinses kirjutises keskendun eelkõige seoses haldusreformiga esile kerkinud tähelepanekuile õigusaktide terminivara ja lausestuse kohta, ent järeldused laienevad igale õigustekstile.

Õiguskeele selguse, ühetähenduslikkuse ja täpsuse nõue pole küll midagi uut. Sellele on ajuti üsna tungivaltki tähelepanu juhitud, riigikogulastest ühe järjekindlamana Uno Mereste,<sup>1</sup> hilisemal ajal Ülle Madise õiguskantslerina.<sup>2</sup> Ometi on endiselt paljud õigusaktid raskesti mõistetavad, sest õigus- ja halduskeel on kohmakas, sisaldades kantseliitlikke väljendeid, liigsõnalisust ja keerutavaid ülipikki lauseid. Mitmeti mõistetavust lisab terminivaliku paigutine ebatäpsus ja süsteemitus, mis näib kajastavat nende terminitega tähistatavate mõistete ebapiisavat määratletust.

Ikka ja jälle kurdetakse mõne õigusakti mitmemõttelisust. Rohket tähelepanu pälvis Riigikohtu otsus haldusreformi seaduse (HRS) põhiseaduspärasuse kohta. Selles on muuhulgas rõhutatud: „Kollegium peab taunitavaks, kui seaduste sõnastamisel pole pööratud piisavalt tähelepanu seaduseelnõu keele- ja stiilinõuetele. Seaduseelnõu keel peab olema selge, ühetähenduslik ja täpne.“<sup>3</sup> Esmalt vaadelgem segadust tekitanud haldusreformi seaduse ja sellega tihedalt seotud seaduste terminivara.

### **Omavalitsuse mõiste olemus**

Vaadeldavate seaduste peamisi termineid on *omavalitsus*. Mis on aga sellega tähistatava mõiste täpne sisu? Kui uskuda meediat, muudetakse haldusreformiga omavalitsuste pindala ning pannakse neile „valitsustele“ nimesid:

„Viimased maavanemad on riigi esindajatena agaralt *saaresuurust omavalitsust* toetanud.“<sup>4</sup>

„Ülenurme rahvale oli vastumeelt, et sundliitmise järel tekkiva *omavalitsuse nimeks* peaks saama Kambja vald.“<sup>5</sup>

Kas tõesti on pindala omavalitsusel? Küllap ikka vallal-linnal. Selline termini *omavalitsus* väärtarvitus on nähtavasti levinud seaduste keele ebatäpsuse tõttu. Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse (ETHS)<sup>6</sup> järgi jaguneb Eesti territoorium haldusüksusteks, millel on nimi

<sup>1</sup> Vt Uno Mereste koostatud „Seaduste arusaadavuse tagamise seaduse“ eelnõu 25.11.1999.

<sup>2</sup> Sh Raadio Kuku saatesarjas „Õigus ja õiglus“, kui 2017. aasta selge sõnumi võistluse patroon ning mullu VII eesti teaduskeele konverentsil ettekandega „[Ilus õigusteaduse, õigusaktide ja halduse keel](#)“.

<sup>3</sup> Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kollegiumi 20.12.2016 kohtuotsus nr [3-4-1-3-16](#).

<sup>4</sup> **T. Pikner**. [Haldusreform on muutumas „naabrist parem“ võistluseks](#). – Postimees 20.07.2017.

<sup>5</sup> **ERR**. [Esimesed kuus valda pöördusid sundliitmise vastu riigikohtusse](#), 21.07.2017.

<sup>6</sup> [RT I 1995, 29, 356](#); [RT I, 04.07.2017, 28](#).

ja piirid (§-d 2–4). Seega saab „Kambja vald“ olla loogiliselt haldusüksuse nimi. Terminitega *vald* ja *linn* tähistatud mõisted on defineerimata, mida nenditakse ka põhiseaduse § 155 kommentaari punktis 2.2: „Kriteeriumid, mille alusel KOVü on liigitatav vallaks või linnaks, puuduvad nii PS-s kui ka seadusandluses.“<sup>7</sup> Selle PS paragrahvi esimese lõikena väidetakse „Kohaliku omavalitsuse üksused on vallad ja linnad“, ent mõistena on ’kohaliku omavalitsuse üksus’ põhiseaduses määratlemata, samuti ’kohalik omavalitsus’, kuigi viimane on PS XIV peatüki pealkirigi. Terminid *vald* ja *linn* ilmuvad seadustesse justkui muuseas, sh ETHS **asustus**üksuse §-s 6. Selles on juttu valla jagunemisest asulateks (lg 2) ja et „Linn **haldus**üksusena [!] on samades piirides ka asula.“ (lg 3). Haldusterritoriaalse korralduse ja piiride muutmise paragrahvis taas eksitatakse lugejat, kirjutades, et volikogu esitab „otsuse uue **omavalitsus**üksuse nime ja staatuse (vald või linn) kohta“ (§ 9 lg 7<sup>2</sup>).<sup>8</sup> Segadust tekitaval moel kasutatakse sessamaski seaduses nähtavasti *haldusüksuse* sünonüümina *omavalitsusüksust*. Põhiseaduses aga *haldusüksust* ei leidu.

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses<sup>9</sup> (KOKS) on määratletud ’kohaliku omavalitsuse’ mõiste §-s 2:

„(1) Kohalik omavalitsus on põhiseaduses sätestatud omavalitsusüksuse [?] – valla või linna – demokraatlikult moodustatud võimuorganite õigus, võime ja kohustus seaduste alusel iseseisvalt korraldada ja juhtida kohalikku elu [–].“

(2) Kohalik omavalitsus:

1) rajaneb riigi territooriumi haldusjaotusel [NB!];

2) teostub demokraatlikult moodustatud esindus- ja võimuorganite kaudu, samuti kohaliku elu küsimustes rahvaküsitluse või rahvaalgatuse teel.“<sup>10</sup>

Kehtiv eesti keele arengukava rõhutab: „Erilist tähelepanu tuleb pöörata halduskeelele, kirjakeele õpetamisele koolis, avaliku teabe keelele ning eesti keelele Euroopa Liidu dokumentides.“<sup>11</sup> Eesti territooriumi haldusjaotust kirjeldatakse aga seaduses kohutava kantseliidiga:

„Vallas ja linnas teostatakse omavalitsuslikku haldamist kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse §-des 3 ja 4 sätestatud alustel.“ (ETHS § 2 lg 3)

Nii nagu Eesti territoorium ei kuulu vabariigi valitsusele, ei ole vald ega linn haldusüksusena kohaliku valitsuse oma. Terminit *omavalitsusüksus* saaks ehk tarvitada vaid linna- või vallavalitsuse osakonna vm struktuuriüksuse tähisena. Samuti on termini *kohalik omavalitsus* tarvitusviis põhiseaduseski ebatäpne, vastuoluline. Näiteks kohaliku omavalitsuse peatüki esimeses paragrahvis (§ 154) on selle terminiga tähistatav mõiste selgelt võimuorgan: „Kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad

<sup>7</sup> [Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne](#). Toim. Ü. Madise. Tallinn: Juura, 2017. Vt [§ 155](#). Pole selge, kas „seadusandluses“ tähistab tõesti seaduste andmise protsessi, mis on selle termini täpne tähendus, või on siin silmas peetud kehtivaid seadusi.

<sup>8</sup> Siinsed esiletõstud – P.N.

<sup>9</sup> [RT I, 10.07.2020, 65](#).

<sup>10</sup> [RT I 1993, 37, 558](#); [RT I, 10.07.2020, 64](#).

<sup>11</sup> [Eesti keele arengukava 2011–2017](#). Vt ptk 3.1. Üldkeelekorraldus, lk 10.

seaduste alusel iseseisvalt.<sup>12</sup> Seega on omavalitsus siin mõtestatud kui valla või linna – st haldusüksuse – (täitev)võimuorgan: vallavalitsus või linnavalitsus. Paragrahvis 155 aga nimetatakse valdu ja linnu kohaliku omavalitsuse üksuseks ning hoopis kummaline on § 156: „Kohaliku omavalitsuse esinduskogu<sup>13</sup> on volikogu, ..“ Volikogu ei esinda ometi valla- või linnavalitsust, vaid haldusüksuse elanikke – nagu riigikogu on Eesti kodanike, mitte riigi valitsuse esinduskogu.

Juba 1998. aastal valminud Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni<sup>14</sup> lõpparuandes juhiti tähelepanu selgusetusele:

„Mõiste “kohalik omavalitsus” on põhiseaduses defineerimata.

Mõistet kasutatakse põhiseaduses vähemalt kolmes tähenduses:

- 1) administratiiv-territoriaalse üksuse,
- 2) kohaliku omavalitsuse organi,
- 3) kogukondliku elu korraldamise vormi tähenduses.<sup>15</sup>

Mitmetähenduslikkust vältida ning kõrvaldada peaks olema iga seaduse puhul esmatähtis. Paraku pole ekspertide põhjalikest järeldustest hoolimata suudetud rohkem kui 20 aastaga seda teha. Põhiseaduse kommenteeritud väljaandes (2017) on väidetud:

„PS-s on mõistet “kohalik omavalitsus” kasutatud järjekindlalt **üldmõistena** (§-d 14 ja 26, § 28 lg 3, § 30 lg 1, § 32 lg 3, § 37 lg-d 1 ja 2, § 42, § 44 lg-d 2 ja 3, § 45 lg 1, § 46 ja 51, § 52 lg-d 1 ja 2, § 65 p 16, § 104 lg 2 p 4, § 133 p 3, § 139 lg 1, § 142 lg 1, §-d 143 ja 154–160), konkretiseerides seda vaid erandjuhtudel (§ 79 lg-s 5, §-s 131 ja § 156 lg-s 2 nimetatakse volikogu e KOV esinduskogu; PSRS § 6 lg-s 1 nimetatakse KOV organit). Selline **konkretiseerimata mõistekasutus** (ainus erand on § 104 lg 2 p 4, mida tuleks tõlgendada KOVVS-na), mis üldjuhul hoidub KOV organite nimetamisest, on PS-s **taotluslik** ning **võimaldab** selle põhiseadusliku institutsiooni sisustamisel ja tõlgendamisel **teatud paindlikkust**.“<sup>16</sup>

See on pehmelt öeldes vaieldav. Esiteks on eksitav – olgu taotluslikult või kogemata – kasutada terminit *üldmõiste* ebamääraselt määratletud või defineerimata jäetud<sup>17</sup> mõistet tähistavana. Terminoloogias, st terminiteadusest, lähtudes tuleb käsitada üldmõistena igat mõistet, mis viitab vähemalt kahele olemile<sup>18</sup>, mis moodustavad ühiste omaduste tõttu mingi rühma. Seega on üldmõisted nii 'valitsus', 'omavalitsus', 'parlament', 'volikogu' kui ka 'vald' ja 'linn' ning iga üldmõiste on kasulik võimalikult ühemõtteliselt määratleda. Üldmõistest erineb ainikmõiste, millega mõistestav inimene viitab üheleainsale olemile, nt 'Riigikogu' või 'Eesti

<sup>12</sup> [RT 1992, 26, 349](#); [RT I, 15.05.2015, 2](#).

<sup>13</sup> Varasemas redaktsioonis (kuni 16.10.2005) *esinduskoguks*.

<sup>14</sup> Komisjoni (1996–1998) liikmed olid konstitutsiooniõiguse eksperdid Uno Lõhmus, Kalle Merusk, Heiki Pisuke, Jüri Raidla, Märt Rask, Heinrich Schneider, Eerik-Juhan Truuväli, Henn-Jüri Uibopuu ning komisjoni esimees ametikoha järgi tollane justiitsminister Paul Varul. Komisjoni töös osales riigikogu põhiseaduskomisjoni esimees Tiit Käbin.

<sup>15</sup> **Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjon. 14. peatükk. Kohalik omavalitsus.** – Lõpparuanne.

<sup>16</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne (viide 7). XIV peatüki „[Kohalik omavalitsus](#)“ kommentaaride p 4. Siinsed esiletõstud – P.N.

<sup>17</sup> NB! Täppiskeeles kehtib *määratlema* = *defineerima*, *määratlus* = *definiitsioon*.

<sup>18</sup> Kirjanduses esinevad ka terminid *objekt*, mis on liiga mitmetähenduslik, ja *entiteet*.

pealinn Tallinn’.

Teiseks järeldub siit, et viidatud kommentaaris sõna „üldmõistena“ järel loetletud paragrahvides ei saa lugeja olla kindel, millises tähenduses ekspertiisikomisjoni tõdetud kolmest tuleks terminit *kohalik omavalitsus* mõtestada. Paindlikkus osutub ebatäpsuseks, mitmemõttelisuseks.

### **Omavalitsus ja valimised**

Pole siis imestada, et ebatäpsus on kandunud ajakirjandusse ja eetrimeediasse. Mõelgem järele, millest kõnelevad seesugused laused:

„Järvamaal ühinevad lähenevate *kohalike omavalitsuste valimiste* eel kaks valimisliitu“<sup>19</sup>

„Haldusreformi järel jääb *kohalikesse omavalitsustesse* poole vähem *volinikke*. Selleks, et elanikud võimust liialt ei kaugeneks, tuleb igal *omavalitsusel* leida enda mudel, kuidas rahvast poliitika tegemisse kaasata.“<sup>20</sup>

„Riigikogust välja jäänud erakonnad valmistuvad *kohalike omavalitsuste valimisteks*.“<sup>21</sup>

„*Kohalike omavalitsuste valimised* on alles aasta pärast, kuid võib kindlalt öelda, et valimiste start on antud.“<sup>22</sup>

Mida õieti valitakse? Nagu ei vali kodanikud Eesti Vabariigi valitsust, nii ei saa elanikud valida omavalitsusi, st linna- ja vallavalitsusi. Valitud saadikud (volinikud?) ei kuulu valitsusse, vaid volikogusse – nagu ka riigikogulane ei ole vabariigi valitsuse liige. Iseasi on see, et pärast valimisi võib osa valitud asuda tööle valla- või linnavalitsusse.

Paraku leidub õigustekstides väärseoseid loovat ebaterminit *kohaliku omavalitsuse volikogu* rohkesti, sh põhiseaduse §-s 156: „Kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel on seaduses ettenähtud tingimustel hääleõiguslikud selle omavalitsuse maa-alal püsivalt elavad isikud ..“ Kehtib eksitava pealkirjaga „Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus“<sup>23</sup>. Mõistagi ei pea seadusaktide tarbetut paljusõnalisust igapäevaelus pidevalt jäljendama, mistõttu ongi käibel muid, lühemaid fraase, nagu ülal esitatud näiteis. Lühendamise iseenesest on mõistlik ja vajalik, kuid välja ei tohiks jätta kõige olulisemat, sisutäpsemat terminit *volikogu*. Mõni kirjutaja-kõneleja on õnneks seda taibanud ja nii kohtab täpsemat fraasi „kohalike volikogude valimised“. Õigupoolest on *kohalik* ka fraasis *kohalik omavalitsus* ülearune, sest omaenese elu korraldamine omavalitsedes tähendabki enamasti paikkondlikku tegevust. Täiendit on vaja siis, kui jutt on muust omatahtsi valitsemisest, nt *kultuuriomavalitsusest*.

Riigikohtu otsus HRS põhiseaduslikkuse kohta rõhutas, et õigusselguse huvides peab seaduse keel olema selge, ühetähenduslik ja täpne: „Õigusselguse kohta märgib kolleegium, et haldusreformi seaduse kesksamate normide (iseäranis HRS §-d 9 ja 12) sõnastus ei ole kõige ladusam ega vasta alati senises õigusloome protsessis välja kujunenud normitehnilistele

<sup>19</sup> B. Itse. [Kaks valimisliitu panevad seljad kokku](#). – Järva Teataja 17.07.2017.

<sup>20</sup> ERR raadiouudised. [Haldusreformi järel on oht, et väiksemad vallad kaotavad oma hääle](#), 17.07.2017.

<sup>21</sup> ERR raadiouudised. [Riigikogust välja jäänud erakonnad valmistuvad kohalike omavalitsuste valimisteks. Rahva Ühtsuse erakond loodab ühineda EKRE-ga](#), 12.10.2019.

<sup>22</sup> M. Lillemets. [Valimisteks joondu, valvel!](#). – Postimees 05.09.2020.

<sup>23</sup> [RT I 2002, 36, 220](#); [RT I, 03.01.2020, 10](#).

traditsioonidele.“<sup>24</sup> Täpsustamist alustagem pealkirjast: järgmisi kohalikke valimisi sätestagu *Valla- ja linnavolikogu valimise seadus* ehk lühemalt *Kohaliku volikogu valimise seadus*.

### Ladusast lausest leitaks iva hõlpsasti

Lause ladusus saab alguse otstarbekast sõnavalikust, täpsed mõtteseosed selguvad hoomatava ehitusega kuhjamata tarindeist. HRS pole paraku esimene ega ainuke õigustekst, mis seda sihikäpsust ja ühemõttelisust põhimõtet eirab. Riigikohus oli sunnitud nentima:

„Seaduses on mitmed normid sõnastatud põhjendamatult pikkade põimlausetena (eriti HRS § 9 lõiked 2 ja 4). Ühe lausega on tahetud väljendada mitut erinevat mõtet, olgugi et normitehniliselt olnuks parem esitada need näiteks eraldi lõigete või punktadena. Kuna haldusreformi seaduses on seadusandja tahte väljendamiseks kasutatud keerulisi lausekonstruktsioone (ülipikki põimlauseid), siis muudab see seaduse lugemise ja sellest arusaamise aeganõudvaks ja võib põhjustada mitmeti mõistetavusi.“<sup>25</sup>

Süvenegem HRS § 9 lõikeisse 2 ja 7. Eelkäsitatud eksitavalt ebaotstarbekad terminid olen neis seaduselõikeis alla jooninud ühekordse joonega. Topeltjoonega olen märkinud nendega seostuvad teised küsitava täpsusega terminid, mille mõistesisu selles seaduses ei pruugi täielikult avaneda. HRS § 9 lõige 2 koosneb kolmest liitlausest, mille osalause ja sõnade hulk ilmneb tabelist 1:

„[1.] Vabariigi Valitsus algatab hiljemalt 2017. aasta 15. veebruaril nende kohaliku omavalitsuse üksuste haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmise, mis ei vasta rahvastikuregistri andmete kohaselt 2017. aasta 1. jaanuari seisuga omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile ja mille suhtes ei ole Vabariigi Valitsus võtnud vastu käesoleva seaduse §-s 8 nimetatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise määrust ning millele Vabariigi Valitsus ei kohalda käesoleva paragrahvi lõikes 3 sätestatud erandit. [2.] Rahandusministeerium esitab asjaomastele kohaliku omavalitsuse üksuste volikogudele arvamuse avaldamiseks Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmise kohta Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 3 lõike 1 ning § 71 lõigete 2 ja 3 alusel (edaspidi Vabariigi Valitsuse ettepanek), mille kohta tuleb arvamus esitada hiljemalt 2017. aasta 15. mail. [3.] Vabariigi Valitsuse ettepanek võib hõlmata ka omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile vastavaid või kriteeriumile mittevastavaid kohaliku omavalitsuse üksusi, kelle suhtes on Vabariigi Valitsus võtnud vastu käesoleva seaduse §-s 8 nimetatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise määruse ja kelle haldusterritoriaalse korralduse muutmisel oleks positiivne mõju, lähtudes Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 7 lõikes 5 nimetatud asjaoludest, ning muutmine on vajalik ja otstarbekas omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile mittevastava kohaliku omavalitsuse üksuse võimekuse tagamiseks tulenevalt käesoleva seaduse § 1 lõikest 2 ja §-st 3.“<sup>26</sup>

<sup>24</sup> Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 20.12.2016 kohtuotsus nr [3-4-1-3-16](#).

<sup>25</sup> Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 20.12.2016 kohtuotsus nr [3-4-1-3-16](#).

<sup>26</sup> [RT I, 21.12.2016, 34](#).

Tabel 1. Osalause ja sõnade hulk HRS § 9 lõikeis 2 ja 7.

Lõige	Liitlause nr	Sõnesid	Osa-lauseid	Vahe tu moodustina fraase osalauseis					Sõnesid fraasis osalause ti min-max				
				1.	2.	3.	4.	5.	1.	2.	3.	4.	5.
lg 2	1.	62	4	4	5	4	4		1–10	1–5	2–9	1–6	
	2.	49	2	6	4				1–20	2–5			
	3.	76	5 <sup>27</sup>	3	4	3	2	3	2–10	2–9	1–4	1–10	1–19
lg 7	4.	86	4	4	5	4			2–25	1–14	1–3	2–10	

HRS § 9 lõige 7 on sõnastatud üheainsa liitlausena (4. liitlause tabelis 1):

„Vabariigi Valitsus võib enda algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise käigus arvata ka territooriumiosa ühe kohaliku omavalitsuse üksuse koosseisust teise kohaliku omavalitsuse üksuse koosseisu Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 71 lõike 3 alusel kohaliku omavalitsuse üksuste suhtes siis, kui asjaomased volikogud ei ole kohaliku omavalitsuse üksuste volikogude algatatud ühinemisel käesoleva seaduse § 6 lõikes 3 sätestatud korras selles kokku leppinud, või muul põhjendatud juhul, kui territooriumiosa üleandmisega tagatakse omavalitsusüksuse haldusterritoriaalne terviklikkus tingimusel, et territooriumiosa üleandmine on vajalik ja otstarbekas omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile mittevastava kohaliku omavalitsuse üksuse haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks.“

Nagu on tõdetud Riigikohtu otsuses:

„Normidest arusaamist raskendab ka see, et neis on palju viiteid sama seaduse teistele sätetele ja muudele õigusaktidele. Viidetes nimetatud normid on haldusreformi seaduses ettenähtud normistiku lahutamatuks osaks. Seetõttu tuleb haldusreformi seaduse normide mõistmiseks lugeda samal ajal ka mitmeid teisi õigusakte.“<sup>28</sup>

Tegelikult ei avane nende terminite mõistesisu piisavalt selgelt ETHS, mille § 1 lõike 1 kohaselt on selle seaduse ülesanne sätestada „Eesti territooriumi haldusjaotus, haldusterritoriaalse korralduse muutmise ning haldusüksuste piiride ja nimede muutmise alused ja kord“<sup>29</sup>. Kindlasti saab üht ja sama territooriumi jaotada üksusteks mitmel viisil, kuid kõige otstarbekam on üks järjekindel jaotus ja süsteemne tähistus. Kui ETHS § 2 lõige 1 määratleb „Eesti territooriumi haldusjaotus on Eesti territooriumi jaotus maakondadeks, valdadeks ja linnadeks.“, siis on loetletud selle maa-ala **üksusi**, mida mingil moel hallatakse (*haldusjaotus*). Termin *haldusüksus* on võetud aga tarvitusele §-s 2<sup>1</sup> lõikena 1, määratledes: „Haldusterritoriaalne korraldus on Eesti territooriumi jagunemine haldusüksusteks.“ Mõlemas paragrahvis on niisiis juttu territooriumi jagunemisest üksusteks, milles kantseliitlikult „teostatakse haldamist“. Vastuolus keeleloogikaga on püütud esmalt anda justkui hoopis erisugune tähendus *jaotusele* (§ 2) ning *jagunemisele* (§ 2<sup>1</sup>), kusjuures viimast nimetatakse ka *korralduseks*. ETHS § 2<sup>1</sup> lõikes 2 aga sulandub kõik taas kokku: „Haldusüksus on haldusjaotusel põhinev .. üksus“. Püüe keeleloogikat ja semantikat eirates õiguskeelt üldkeelest lahti kiskuda ei saagi anda arusaadavat tulemust.

<sup>27</sup> Osalauseks on loetud ka *des*-lauselühend.

<sup>28</sup> Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 20.12.2016 kohtuotsus nr [3-4-1-3-16](#).

<sup>29</sup> [RT I 1995, 29, 356](#); [RT I, 04.07.2017, 28](#).

Üks HRS § 9 lõike 2 võimalikke sõnastusi – eeldusel, et selles viidatavate teistegi seaduste terminitarvitus ja lausestus on korrastatud – võinuks olla järgmine:

[1.] Vabariigi Valitsus algatab hiljemalt 2017. aasta 15. veebruaril nende haldusüksuste piiride muutmise, mis ei vasta rahvastikuregistri andmete kohaselt 2017. aasta 1. jaanuari seisuga üksuse miinimumsuuruse kriteeriumile ja mille suhtes ei ole Vabariigi Valitsus võtnud vastu käesoleva seaduse §-s 8 nimetatud määrust ega kohalda siinse paragrahvi lõikes 3 sätestatud erandit. [2.1.] Rahandusministeerium esitab asjaomastele volikogudele arvamuse avaldamiseks Vabariigi Valitsuse ettepanekuna määruse eelnõu, muutmaks haldusüksuse piire Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 3 lõike 1 ning § 71 lõigete 2 ja 3 alusel. [2.2.] Arvamus tuleb esitada hiljemalt 2017. aasta 15. mail. [3.1.] Vabariigi Valitsuse ettepanek võib üksuse miinimumsuuruse kriteeriumile vastavusest sõltumata hõlmata üksusi, kelle suhtes on Vabariigi Valitsus võtnud vastu käesoleva seaduse §-s 8 nimetatud määruse ja kelle piiride muutmist toetaksid Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 7 lõikes 5 nimetatud asjaolud. [3.2.] Selline muutmine peab olema vajalik ja otstarbekas ning tagama siinse seaduse §-s 3 sätestatud miinimumsuurusest väiksema valla võimekuse kooskõlas seaduse § 1 lõikes 2 sõnastatud eesmärgiga.

Algteksti kolme kohmaka liitlause asemel on siin pakutud teisendis viis lühemat lauset, mille täpsem keelendite hulk nähtub tabelist 2.

HRS § 9 lõike 7 võinuks lihtsamalt sõnastada näiteks kolme lausena:

[4.1.] Vabariigi Valitsus võib enda algatatud haldusjaotuse muutmise käigus arvata ühe haldusüksuse territooriumi osa teise haldusüksuse osaks Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 71 lõike 3 alusel. [4.2.] Nii võib toimida, kui asjaomased volikogud ei ole nende algatatud ühinemises kokku leppinud siinse seaduse § 6 lõikes 3 sätestatud korras, või muul põhjendatud juhul. [4.3.] Territooriumiosa üleanne peab olema vajalik ja otstarbekas ning üleandel tuleb tagada haldusüksuse territoriaalne terviklikkus.

Tabel 2. Osalause ja sõnade hulk HRS § 9 lõigete 2 ja 7 teisendis.

Lõige	Lause nr	Sõnesid	Osa-lauseid	Vahetu moodustina fraase (osa)lauseis				Sõnesid fraasis (osa)lauseti min–max			
				1.	2.	3.	4.	1.	2.	3.	4.
lg 2	1.	49	4	4	5	4	2	1–5	1–3	2–6	1–6
	2.1.	30	2 <sup>30</sup>	6	3			1–3	1–3		
	2.2.	8	0	4				1–4			
	3.1.	39	3	4	4	3		1–5	2–6	2–10	
	3.2.	26	2	2	3			2–6	1–9		
lg 7	4.1.	25	0	6				2–9			
	4.2.	25	2	2	5			1–2	1–8		
	4.3.	14	2	2	3			2–5	1–3		

Rõhutatagu, et siin pakutud ümbersõnastus pole ainuvõimalik. Mistahes teksti luues tuleks aga arvestada inimese töömälu keskmise mahuga 5–7 üksust. Oluline pole küll ainult keelendite arv, vaid ka mõtteseoseid toetav liigendus lause- ja fraasitasandeks ning täpsed sidendid osalause ja fraaside vahel. Kaht tabelit võrreldes on ilmne, et teisendid on liigendatumad kui

<sup>30</sup> Osalauseks on loetud ka *maks*-lauselühend.



seadustekst. Teisendeis on rohkem lauseid, liitlauseid on lühemad ning nende kõrval on kaks lihtlauseid (2.2. ja 4.1.), mida vaadeldud HRS-i lõikeis polegi. Lõike 2 teisendi sõnede hulk on 81% seadusteksti lõike sõnehulgast, lõike 7 teisendis on sõnesid 74% seaduses tarvitatud sõnedest.

Kõige ilmsem on muutus sõnede hulgas fraasiti: eritletud seaduselõikeis leidub ülipikki, töömälu optimaalset töötlusvõimet ületavaid 10–25 sõnega fraase kaheksa, esitatud teisendeis vaid üks 10 sõnega. See üks on suhteliselt hõlpsasti haaratav fraasi koostise tõttu: kümnest neli sõnet moodustavad seaduse pealkirja, kaks on numbritena ja üks paragrahvimärgina.

### **Kes elab osalinnas?**

Eesti keele arengukava aastateks 2011–2017 (2020) sedastab: „Oluline on tagada kirjakeele, eriti halduskeele ja avaliku teabe keele ühtsus, üldarusaadavus, asja- ja ajakohasus, sest see on nii riigi kui ka kõigi kodanike huvides, andes viimastele võrdväärse võimaluse ühiskonnaelus osaleda ning olles nõnda demokraatliku riigi tagatis.“<sup>31</sup>

Neid nõudeid pole siiski tihti suudetud järgida. Riigikohtu otsuses haldusreformi seaduse põhiseaduslikkuse asjus avalduvat sügavat muret ebaselge õiguskeele üle peaksid kõik seadusloomega tegelejad jagama. Paraku ei ole otsuses käsitletud seadus ainus, kuhu kirjutatud pikki, kohmakaid, mitmeti tõlgendatavaid lauseid ja ebatäpseid termineid, süsteemituid juhumoodustisi. Näiteks leidub mitmes seaduses termin *osavald*<sup>32</sup>:

1. „Osavald või linnaosa on valla või linna maa-alal ja koosseisus volikogu poolt kinnitatud osavalla või linnaosa põhimääruse alusel tegutsev üksus.“ (KOKS § 56)
2. „Kohaliku omavalitsuse üksuste haldusterritoriaalse korralduse muutmisel võib ühineva kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu otsuse alusel moodustada ühinemise tulemusena moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse maa-alal ja piires osavalla või linnaosa koos selle osavalla- või linnaosakoguga. Nimetatud juhul ei ole osavalla või linnaosa moodustamiseks teiste ühinevate kohaliku omavalitsuse üksuste volikogude nõusoleku saamine vajalik. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 57 lõike 2 kohase osavalla või linnaosa põhimääruse kinnitab käesoleva lõike ja kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 22 lõike 1 punkti 11 alusel haldusterritoriaalse korralduse muutmise tulemusena moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu, kes sätestab selles ka osavalla- või linnaosakogu ülesanded.“ (HRS § 15 lg 1)

ETHS-s<sup>33</sup> on sätestatud osavalla ja linnaosa piiride ning nime muutmise kumbki oma paragrahvis:

3. „Osavalla ja linnaosa piiride muutmise algatamine toimub kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses osavalla ja linnaosa moodustamiseks ettenähtud korras.“ (§ 11 lg 1)  
„Osavalla ja linnaosa nime muutmise algatamine toimub kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses osavalla ja linnaosa moodustamiseks ettenähtud korras.“ (§ 13 lg 1)

<sup>31</sup> [Eesti keele arengukava 2011–2017](#) (viide 10).

<sup>32</sup> Esmalt juhtisin sellele tähelepanu 2017. a seoses Arvamusfestivali aruteluga „Kuidas hallata ja vallata halduskeelt?“, mille korraldasid Johannes Aaviku Selts, TLÜ teaduskeelekeskus ja Eesti Keele Instituut. Vt **P. Nemvalts**. [Haldusreformiga kaasnegu halduskeele reform!](#) – Eesti Päevaleht 10.08.2017.

<sup>33</sup> [RT I 1995, 29, 356](#); [RT I, 04.07.2017, 28](#).



Sessamas seaduses käsitleb valla või linna nime muutmist eraldi paragrahvina „Haldusüksuse nime muutmine“ (§ 12) – järelikult ei *osavald* ega *linnaosa* tähistata haldusüksust. Üheski seaduses ei näi olevat nende kahe terminiga tähistatud mõistete asjalikku definitsiooni, näites 1 on osavalda või linnaosa määratletud nende endi kaudu, tekitades taunitava ringdefinitsiooni. Ei selgu ka, mis üksused need on, kui mitte haldusüksused. Jääb arusaamatuks, miks *linnaosa* kõrval on *osavald*, kuigi tegemist on ühe ja sama tasandi mõistetega, mingi terviku osaga. Õigusterminite andmebaasis Esterm on nende kahe mõiste määratlused ning termini kasutusnäited järgmised:

„linnaosa

Definitsioon: linna maa-alal ja koosseisus volikogu poolt kinnitatud linnaosa põhikirja alusel tegutsev üksus [X2009 § 56]

Kontekst: Tallinnas jaotatakse vähemalt pool mandaatidest linnaosade vahel võrdselt, ülejäänud mandaadid käesoleva paragrahvi lõikes 1 ettenähtut järgides. [X60031 § 9-2]<sup>34</sup>

„osavald

Definitsioon: valla maa-alal ja koosseisus volikogu poolt kinnitatud osavalla põhikirja alusel tegutsev üksus

Kontekst: Osavald või linnaosa on valla või linna maa-alal ja koosseisus volikogu poolt kinnitatud osavalla või linnaosa põhimääruse alusel tegutsev üksus. [KOKS-2015/03 § 56]<sup>35</sup>

Mõistestiku süsteemsel käsitelul on üks peamisi loogilisi lähtekohti terviku ja osa suhe, st „kahe mõiste suhe, milles üks mõistetest moodustab terviku, teine aga selle terviku mingi osa“.<sup>36</sup> Terminitega *linnaosa* ja *osavald* tähistatavate mõistete määratlused Estermis kajastavadki seda suhet täpselt ühtmoodi, pärinedes KOKS-i kontekstist. Kui mõelda, milline terminipaar on otstarbekaim sellise mõistesüsteemi osamõisteid tähistama, võiks puht keeleloogika põhjal olla mõeldav kas a) või b):

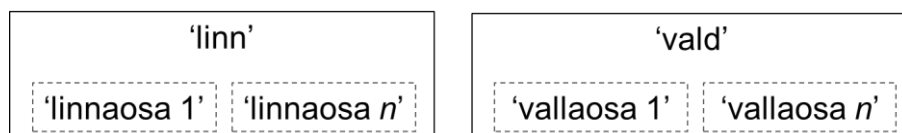
- |                    |                 |
|--------------------|-----------------|
| a) <i>osalinn</i>  | <i>osavald</i>  |
| b) <i>linnaosa</i> | <i>vallaosa</i> |

Kumbki paar on moodustatud ühtses süsteemis, ent õigusaktides pole ei üht ega teist, vaid igasuguse loogikata valitud üks termin ühest, teine teisest teoreetiliselt võimalikust süsteemist. Selges järjekindlas süsteemis oleks paaris *vallaosa* ja *linnaosa*. Tervikut osadeks jagades ongi eesti keeles loomulik millegi osa tähistada just nii (vt joonis 1). Tõsi, eesti keeles on küll tarvitusel termin *osariik*, kuid sellega tähistatakse siiski liitriigiks (nt *USA = United States of America*) ühinenud riike (ingl *state*), millel on mõne iseseisva riigi tunnusega valitsus – niisiis pole seegi eesti oskussõna mõistesisuga kuigi hästi kooskõlas, hoopis vastuolus riigi nimega Ameerika Ühendriigid (mitte „ühendosariigid“). Teisalt kipub viimasel ajal meedias ja mujal levima väära riiginimena „Ühendkuningriigid“, kui jutuks tuleb Inglismaa, Šotimaa ja Põhja-Iirimaa Ühendkuningriik (*UK = United Kingdom*, mitte *kingdoms*). Riigi osi võidakse igas keeles tähistada omamoodi, lähtudes riigikeelest ja haldusjaotuse omapärasest.

<sup>34</sup> Esterm. Vaadatud 08.10.2017, 17.09.2020.

<sup>35</sup> Idem.

<sup>36</sup> Standard EVS-ISO 1087-1:2002. Terminoloogiatöö. Sõnastik. Osa 1, Teooria ja rakendus. Vt p 3.2.22.



Joonis 1. Tervikmõiste jagunemine osamõisteiks.

Iseküsimus on, kas vajame lisaks *vallale* ja *linnale* veel mõnd muud terminit. Sulev Valneri arvates võinuks linnadele lähivaldadega liitumise atraktiivsemaks muutmiseks otsida Soome ja Läti eeskujul uue ühendava sõna. Sellega haakudes korraldas ERRi uudisteportaal sõnavõistluse, mille saagist pakuti rahvale hääletada kolm: *kund*, *kärkla* ja *hald*.<sup>37</sup> Hääletanuist 48 % eelistas *kunda*, mis esitati Siseministeriumile ja presidendile kaalumiseks.<sup>38</sup> Nende kaalutlusi pole teada.

Rahvastikuteadlane Ene-Margit Tiit on leidnud, et haldusreformiga tekitatavat uusmoodustist, millesse kuulub niihästi linnu kui külasid, võiks nimetada *piirkonnaks* või *kihelkonnaks*.<sup>39</sup> Nii välditavat statistilist segadust linnaelanike muutudes vallaelanikeks.

Uut oskussõna läheb tarvis vaid siis, kui on selgeks mõeldud tähistust vajava mõiste sisu ning koht mõistesüsteemis ning seni kasutatud terminid peaksid osutama mingil põhjusel sobimatuks. Ebaloogiline on praeguse haldusjaotuse seaduse loetelu „Eesti territooriumi haldusjaotus on Eesti territooriumi jaotus maakondadeks, valdadeks ja linnadeks.“ (§ 2 lg 1) Need kolm pole ühe tasandi üksused ega paikne ka kolmel eri tasandil. Maavalitsustest loobuda oli mõistlik, järelikult ei oleks praegust maakondagi eri tasandi haldusüksusena Eesti väiksuse tõttu vaja (Saaremaa näide).

Haldusüksused ja asustusüksused ei tarvitse kattuda. Elatagu ikka linnas, alevis, alevikus, külas. Kõik need asustusüksused võivad väga hästi paikneda vallas kui haldusüksuses. Et mõnda valda ei mahu asustusüksusi rohkem kui üks suur linn, pole põhjus haldusjaotust keeruliseks ajada.

Kohmaka ja ebatäpse eesti õigus- ja halduskeele asemele võiksime soovida ladusamat ja täpsemat, ühtset ja üldarusaadavat. Selleks pakub eesti keel rohkesti võimalusi. Olgu siin vaid üks võimalik lahendus iga eelvaadeldud seaduseosunduse asemele:

1. Valla- või linnaosa on valla või linna volikogus kinnitatud põhimääruse alusel loodud (haldus)üksus. (KOKS § 56 asenduseks)
2. Haldusterritoriaalset korraldust muutes võib ühineva valla või linna volikogu otsuse alusel moodustada tekkiva haldusüksuse piires valla- või linnaosa ja selle esinduskogu. (HRS § 15 lg 1 aluslause asenduseks)
3. Valla- või linnaosa nime saab muuta (kohaliku) omavalitsuse korralduse seaduses haldusüksuse moodustamiseks ette nähtud korras. (ETHS § 13 lg 1 asenduseks)

<sup>37</sup> ERR. [Linna ja valla ühisnimetuseks pürgivad „kund“, „kärkla“ ja „hald“](#), 26.07.2013.

<sup>38</sup> M. Roon. [Linna ja valla ühisnimetuse konkursi võitja – „kund“](#), 29.07.2013.

<sup>39</sup> E.-M. Tiit. [Haldusreform on muutnud asjad segasemaks – karjalaut paikneb linnas](#). – Postimees 25.02.2017.

Loomulikult tuleb terminitarvitus kõigis seadustes ja neile toetuvais õigusaktides läbinisti ühtlustada, lähtudes ikka loogilisest mõistesüsteemist.

### Järeldusi

Haldussuutlikkuse tagab õigusselgus, õigusselguse tagatis on selge ja täpne õiguskeel. Sestap on meie kõigi huvides pöörata senisest rohkem järjekindlat tähelepanu uute õigustekstide keelele ning süsteemselt ühemõtteliseks kohendada kehtivaidki õigusakte, k.a uutega seostuvaid seniseid seadusi: terminivara mõistepõhiselt täpsustada ja lausestust ladusamaks muuta. Nagu tabelite 1 ja 2 andmeid võrreldes selgub, saab üsna tõenäoliselt lühendada kõiki kohmakalt sõnastatud seadusi vähemalt viiendiku kuni veerandi võrra, eelistades inimlikumat keelepruuki.

On kasulik lähtuda juba kirja pandud selge keele põhimõtteist<sup>40</sup> ja sellekohaseist soovitustest. Vältida tuleks olukorda, kus keeleteimetajale ei jäeta piisavalt aega põhjalikku tööd teha või ta on eelnõu teksti neist põhimõtteist lähtudes terviklikult loetavaks kohendanud, ent pärast seda tehakse parandusi, mis seaduse terminisüsteemi või lausestuse paigast nihutavad.<sup>41</sup>

Sestap vajame haldusreformiga koos ka halduskeele ümberkorraldust, riigireformiga koos on vaja ühtlasi õiguskeel korrastada selgemaks, vähendades lõhet üldkeeleaga – et sedakaudu kujundada riigi- ja kohaliku võimu ning kodanike suhtlus sujuvaks. Kasuks tuleb kõigi asjaosaliste mõtestatud ja ladus keeletarvitus, alates seaduseelnõude, määruste ja muude õigusaktide kirjutajate teadlikkusest. Muidugi nõuab teadlikkus kirjutaja pidevat tööd keelega ning korrapärast täiendõpet. Seaduste selgekeelsus hõlbustaks omakorda riigi-, valla- ja linnaametnike täpset ja selget suhtlust elanikega. Kindlaimat tuge pakuks ikkagi õigusakti arusaadavuse tagamise seadus, mille väljatöötamise ja arutelude käiguski juba selgineksid eesti keele rikkalikud võimalused õigumõtet tabava lühidusega väljendada. Selles seaduses võiks sätestada muuhulgas kohustusliku ekspertiisi: sel otstarbel moodustatavas töörühmas hinnataks igat eelnõu termini- ja mõistesüsteemi ühtluse ning lausestuse ja tekstimoodustuse ladususe seisukohast, enne kui see läheb lõpphääletusele.

Kodanikke-elanikke kõige otsesemalt puudutava halduskeele arusaadavus – ning seda mõjutava õiguskeele selgus – on oluline demokraatliku ühiskonna toimimise eeldus. Lõppeks aitab see hoida kokku kõigi aega ja maksumaksja raha.

<sup>40</sup> Vt nt <https://selgesonum.ee/selge-keele-pohimotted/>.

<sup>41</sup> Vt nt **M. Koik**. [Pool päeva eelnõu keeleteimetaja elust ehk Miks tädi Maali Eesti seadusest aru ei saa.](#) – Õiguskeel 2020, nr 3.