

Kas Eestist võiks saada selgekeelne e-riik?¹

Katrin Hallik

Eesti Keele Instituudi vanemkeelekorraldaja

Eesti silmapaistvaid e-lahendusi imetletakse mitmel pool maailmas. President Kaljulaid on tõstnud esile meie ainulaadset digitaalset ID-d ja paindlikke väikelahendusi, mis ei sõltu maailma suurtest korporatsioonidest. Meil on tõhus ja edumeelne e-riigi mudel.

Paljud Eesti asutused ja ettevõtted on oma veebirakendusi luues lähtunud kasutaja mugavusest ja tegelikest vajadustest. Selleks on uuritud, mida teenuseid kasutav inimene mõtleb, tunneb ja ootab. Disainerid räägivad üha enam empaatilisest disainist. On uuritud eri sihtrühmade võimeid ja käitumisviise. Riik on selliseid uuringuid vajalikuks pidanud ja neid võimaldanud. Hea näide kasutajat arvestavast infodisainist on Maksu- ja Tolliameti uus veebikeskkond.

Oleme e-riigi mugavustega harjunud ja peame neid enesestmõistetavaks. Seetõttu eeldaksime, et ka vahetu suhtlus asutustega, kirjavahetus ametnikega ja õigusaktide kasutamine on sama hõlpsad.

Möödunud ajastu stiil

Asutuse ja inimese vahelises ametlikus kirjalikus suhtluses satume aga tihti justkui möödunud ajastusse, mida iseloomustasid ülevalt-alla-suhtlusstiil, tihe ja liigendamata tekstimassiiv, rohked viited seadustele paragrahvide kaupa, huvipuudus ja ükskõiksus selle suhtes, kas inimene suudab niisugust tihedat sisu hoomata või seda kasutada.

Keeruline on leida tähendust järgmisest taotluse vastusest: “Arvestades eeltoodud asjaolusid ning lähtudes hindamiskomisjoni ettepanekutest, on korraldus antud kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 6 lõike 3 punkti 1 ja § 30 lõike 1 punkti 4, X Vallavolikogu 30. novembri 2017 määruse nr 10 “X valla põhimäärus” § 60 lõike 1 ja lõike 2 punkti 3, riigihalduse ministri 22. veebruari 2018 määruse nr 14 “Hajaasustuse programm” § 11 lõigete 11, 12, 13, 14, 15 ja 17 ning § 13 lõike 1 (edaspidi *hajaasustuse programmi määrus*), X Vallavolikogu 29. märtsi 2018 otsuse nr 21 “Hajaasustuse programmi rakendamiseks kohaliku omavalitsuse pädevusse antud ülesannete delegeerimine” punkti 1.2 alapunkti 3, kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse § 28 lõigete 1 ja 2, X Vallavolikogu 30. novembri 2017 määruse nr 12 “X valla finantsjuhtimise kord” § 20 lõike 1 alusel.”²

Ametlik tekst toimib sageli nagu ringkaitse vahend, mis peab riiki inimese vastu kaitsma. Miks muidu on vaja inimest tekstimüüri segadusse ajada ja hirmutada? Kuhu kaob siin infodisainist tuttav kasutusmugavus ja sõbralik toon?

¹ Mõtteid esimesest selge keele uuringust ja arvamuskogast „Selge ja kasutajakeskne riik“.

² Vt **R. Sikk, B. Mikovitš**. [Kolekeele meistriklass: vald saatis välja kirja, millest keegi aru ei saanud](#). – Maaleht 26.09.2019.

Seadus on riigi alustekst

Seaduses sätestatud terminid, sõnastused ja stiil mõjutavad nii poliitikute kõnesid, ministriumide koostatud juhiseid, ametnike kirjavastuseid inimestele kui ka ajakirjanike sõnakasutust, need mõjutavad kaudselt meid kõiki. Suhtlusstiil loob hoiakuid ja eelarvamusi ning vastupidi – hoiakud kujundavad suhtlemise viisi. Selge ja hooliv sõnakasutus riigi tasandil saab mõjutada ühiskondlikke hoiakuid ja tuua kaasa muutusi. Inimestel on turvalisem olla ja nad on oma riigi vastu usaldavamad, kui nende poole pöörduakse hoolivalt ja nad saavad sellest pöördumisest kergesti aru.

Selge keel kui valdkond

Selge keel kui keelekorralduse iseseisev haru on Eestis võrdlemisi uus nähtus. See on inspiratsiooni ja tuge saanud arenenud riikide kogemustest ning tekkinud vajadusest mõelda rohkem selle inimese peale, kes suhtleb ametiasutustega, kellel on vaja lugeda seadust, mõista enda kohta käivat teavet, leida veebilehtedelt vajalikku infot ja selle põhjal tegutseda.

Keelekorraldus on Eestis väga hästi toimiv ja väärtustatud valdkond. Meil on olemas rikkalikud kogud veebisõnaraamatuid, keelenõuandeid ja muid keeleabivahendeid. Paljudes asutustes töötavad keeletoimetajad, kes püüavad leida tasakaalu juriidilise täpsuse ja heakeelsuse vahel. Võimalused kirjutada arusaadavas ja korrektses emakeeles on kõigile kättesaadavad. Mis siis takistab ametlikus suhtluses jõudmast selgema, sõbralikuma ja kasutajast lähtuva stiilini?

Küllap on põhiline takistus ühiskondlik hoiak, harjumus hoida kinni väljakujunenud tavast, organisatsioonide varasem kultuur. Ollakse harjunud tegema nii, nagu alati on tehtud. Ametlik tekst justkui peaks olema keerukas, jääk, distantsi loov. Dokumendimallid on toiminud aastaid või koguni aastakümneid ja see on osa järjepidevusest. Uus ja tundmatu aga tekitab hirmu ja vastuseisu.

Eesti esimene selge keele uuring

2019. aastal tegi mõttekoda Praxis koostöös Eesti Keele Instituudi selge keele edendajatega kvalitatiivse uuringu “Riigiasutustes selge keele kasutust takistavate ja soodustavate tegurite väljaselgitamine”.³ Uuringus osalesid Häirekeskuse, Eesti Haigekassa, Päästeameti, Õiguskantsleri Kantselei, Sotsiaalkindlustusameti, Sotsiaalministeeriumi, Rahandusministeeriumi ja Eesti Töötukassa esindajad, kes iga päev oma asutustes ametlikke tekste loevad ja kirjutavad.

Vaadeldi kolme põhilist tasandit: organisatsiooni, oskuste ja hoiakute ning keeletasandit.

Takistused

Organisatsiooni tasandil peeti põhiliseks selge keele rakendamise takistuseks iganenud organisatsioonikultuuri ja juhtimisstiili, mis ei võimalda altpoolt tulevaid muudatusi ellu viia.

³ **Mõttekoda Praxis.** [Riigiasutustes selge keele kasutust takistavate ja soodustavate tegurite väljaselgitamine.](#) Koost. J. Ester, M. Vainre. Tallinn, 2019.

Oskuste ja hoiakute tasandil toodi uuringus välja palju hirme, näiteks hirm info ja oskuste puudumise pärast, hirm vigu teha ja vastutada. Tugev on ka uskumus, et keerukal õigus- ja erialakeelel põhinev suhtlus on ainus viis vältida kohtuvaidlusi. Tõdeti seda, et Eesti ametnike praktikas ei ole kasutajakesksus kuigi levinud põhimõte.

Keeletasandi takistustest rääkides mainiti õigusaktidest tuleneva stiili ja nõuete kandumist suhtlusesse kodanikega. Ametnike keeles nimetatakse seda normitehnikal põhinevaks suhtlemiseks.

Lahendused

Uuringus osalejad nägid organisatsiooni tasandil vastutaja-eestvedaja suurt rolli selge keele arendamisel. Ülitähtsaks peeti juhtkonna pidevat sisulist toetust. Igasugune tegelik muudatus saab alguse asutuse juhtkonnast, kes astub järjepidevaid samme oma asutuse suhtlusviiside muutmiseks. Kui juhtkond peab oluliseks asutuse kuvandit hooliva ja võrdväärse suhtluspartnerina ning võtab vastutuse oma valdkonna edendamise ees, siis tulevad ka asutuse teised tasandid muutustega kaasa. Häirekeskuse juht Kätlin Alvela, kellega juhtumiuuringu käigus vesteldi, rõhutas, et juht määrab asutuse põhiväärtused ja vastutab nende püsijäämise eest ka siis, kui juhtkond vahetub.

Lahendustena pakuti välja tagasisidesüsteemi, vastuskirjade pistelist kontrolli, töötajate rotatsiooni kui kogemuste vahetamise viisi. Häirekeskuses toimub näiteks ilusa kirja konkurss, millega innustatakse ametnikke oma kirju rohkem läbi mõtlema ja kirjutamisse loovamalt suhtuma.

Uuringus osalejad rõhutasid, et asutustes, kus on tugev meeskond, kellele muutuste elluviimisel toetuda, ja kus inimlikkus on organisatsiooni põhiväärtus, on sihtrühma peale mõtlemine ja soov oma suhtlusstiili muuta sihipärased otsused.

Oskuste ja hoiakute tasandil mainiti selge keele jätkukoolituste vajadust, samuti pidevat tööd õigusloomega seotud ametnike, eelkõige juristide hoiakute muutmiseks ja nende julgustamiseks. Abi võiks olla ka selgekeelsete mallide ja juhendite loomisest.

Keeletasandil tuleb kasuks teiste riikide kogemusest õppimine, suuline suhtlus kui menetlemispraktika, koostöö juristide, keeleteimetajate ja selge keele nõustajate vahel. Selge keele nõustaja aitab tekstiloomes keskenduda eelkõige kasutaja vajadustele, uurib sihtrühma, jälgib põhisõnumi terviklikkust ning teabe järjestust ja liigendust, suhtleb kujundaja ja sisuloojaga.

Praxise uuring aitas mõista, kuidas riigiasutuses töötav ametnik ise hindab oma võimet otsustada ja selgemalt kirjutada. Olukorra hindamise ja ideekorje järel saab hakata looma tegelikku selge keele strateegiat.

Arvamuskoda „Selge ja kasutajakeskne riik“

2019. aasta novembris toimunud selge keele arvamuskogus koguti samuti praktilisi ideid. Muu hulgas unistati selge keele moodulist magistriõppes ja koolitusest riigijuhtimistasandil, keskastme juhtide selge keele programmist, riigi toest selge keele rakendamisel, õigusaktide testimisest, selge keele spetsialistide ja keeletoimetajate olemasolust riigiasutustes, sh ministeeriumites, selge keele portaali loomisest ja paljust muust.

Ideedest ja aktiivsusest ei ole Eestis puudust. Paljudes asutustes juba tegutsetakse selge keele põhimõtete järgi, toimetatakse vanu malldokumente ning vaadatakse üle otsuste, vaiete, pöördumiste vastuste jm sõnastusi. Grammatiline ja juriidiline korrektsus on selles väga tähtis. Sama oluline on ka soov end inimestele mõistetavaks teha, soov neid aidata ja neist hoolida. Seda nii ametniku kirjavastuses kui ka seadusetekstis.

Selge keel on küpse ühiskonna tunnus

Paljudes arenenud riikides, kus sotsiaalne hoolivus on kõrgemalt arenenud, on selge keele põhimõtteid rakendatud juba ka seadusloomes. Hea eeskuju on Norra oma viie selgekeelse mallseadusega, mille põhjal luuakse uusi seadusi selgemas ja sihtrühma arvestavas võtmes. Portugalis on riigi tellimisel juba aastaid kirjutatud seaduste selgekeelseid kokkuvõtteid. Edulugusid on Hollandis, Belgias, Rootsis, Saksamaal, Austrias, Ungaris, Austraalias jm.

Eesti näide selget keelt rakendavast asutusest on Õiguskantsleri Kantselei, kus õiguskantsler Ülle Madise algatusel vastatakse pöördumistele inimlikult ja arusaadavalt, olles sealjuures juriidiliselt täpne. Juriidiline täpsus ja inimlikkus ei pea olema teineteist välistavad mõisted. Ülle Madise on olnud ka üks selge keele eestkõnelejaid ja selge sõnumi auhinna patroon.

Selge suhtlus tähendab ka selget disaini

Keel on küll selge suhtluse põhiline tööriist, ometi tähistab selge keele mõtteviis igasuguse ühiskondliku infosõnumi selgust. Info on sageli pildiline või kuulatav, tähtis on selle asukoht, kättesaadavus, esitamise ajaline sobivus ja turundus. Väga hästi koostatud info peab sihtrühmani jõudma ja tähelepanu äratama, muidu jääb selle otstarve täitmata. Aastate jooksul on selge sõnumi auhinna⁴ pälvinud paljud sõnumid, kus pilt ja tekst õnnestunud koos toimivad.

Selge keele määratlus ütleb, et avalik info on selges keeles siis, kui selle vastuvõtja leiab talle vajaliku info kergesti, saab sellest aru ja oskab selle põhjal tegutseda.

Selge keel õiguspoliitikas

Dokumendis „Õiguspoliitika põhialused aastani 2030“ on öeldud, et selge, täpne ja võimalikult lihtne õiguskeel on hea õigusloome põhimõtte lahutamatu osa. Selleks, et õigust luues tekiks veendumus, kas loodav tekst on ikka arusaadav, võiks menetluse käigus tekstide arusaadavust nende kasutajate peal proovida. Selline õigustekst jääb lihtsamini meelde, ja teadmine juurdub inimestes sügavamalt, mis soodustab ka seaduste järgimist.

⁴ Vt lähemalt [selge sõnumi veebilehelt](#).

“Seaduste lihtsus ja arusaadavus ei ole seaduslooja võimalus, vaid kohustus,“ lausus endine justiitsminister Hanno Pevkur 2014. aasta õiguskeelepäeval. Kui mõelda sihtrühma peale ja panna tekst sisu esile tõstma, siis ei ole ehk võimalik enam kirjutada nii nagu allolevates näidetes.

- Töötamistoetust makstakse puudega inimese enda poolt tehtud puudest tingitud töötamisega seotud tegelike kulutuste osaliseks hüvitamiseks kuni kümnekordses sotsiaaltoetuste määras kolme kalendriaasta jooksul toetuse esmakordsest määramisest arvates.⁵
- Üle vanemahüvitise määra töist tulu teenival vanemal, vähendatakse vanemahüvitist iga kahe üle pooleteistkordse hüvitise määra teenitud euro kohta ühe euro võrra.⁶
- Mõjude hindamisel hinnatakse asjakohaseid mõjusid kogu asjakohase mõju mõjualas.⁷
- Haigekassa võib kindlustatud isiku või tema seadusliku esindaja kirjalikul taotlusel, millele on lisatud kindlustatud isikut raviva arsti kirjalik seisukoht, mõjuvatel põhjustel ja käesoleva seaduse § 43 lõikes 2 ning § 44 lõigetes 5 ja 6 sätestatud kriteeriume arvestades üle võtta kindlustatud isiku ambulatoorseks raviks vajaliku ja ravimite loetelusse kantud või ühekordse sisseveo- ja kasutamislõaga ravimi müügi korral osa ravimi jaemüügihinnast, välja arvatud omaosaluse alusmäär.⁸

Selge keel ei ole lihtsustatud keel

Hirm, et selge keel tähendab liigset lihtsustamist ja välistab juriidilise täpsuse, on enamasti alusetu. Selge keel püüab anda edasi detailideni täpset sisu, kuid kasutab selleks keelelist ja vormilist paindlikkust. Väga sageli saab selgust luua juba ainuüksi teksti ümber paigutades ja liigendades. Kas leiate sisulise vahe kahes järgnevas lauses?

| | |
|--|--|
| <p>Teie poolt meile saadetud kiri tunnistatakse dokumendiregistris registreerimisel piiratud juurdepääsuga teabeks enamasti AvTS § 35 lg 1 p 12 (eraelu puutumatus kahjustada võivad andmed) ja AvTS § 35 lg 1 p 19, MKS § 26 (seaduses sätestatud muu teave, milleks on maksukorralduse seadus ja mis viitab maksusaladusele) alusel.⁹</p> | <p>Teie kiri tunnistatakse dokumendiregistris registreerimisel piiratud juurdepääsuga teabeks enamasti juhul, kui see sisaldab:</p> <ul style="list-style-type: none"> • eraelu puutumatus kahjustada võivaid andmeid, • maksusaladusi. <p>Vt lähemalt AvTSi § 35 lg 1 p 12, AvTSi § 35 lg 1 p 19, MKSi § 26.</p> |
|--|--|

Kui oleme sisu enda jaoks selgeks mõelnud, võime seda väljendada mitmel moel ja ei pea kramplikult sõnadest kinni hoidma. Ehk kajastub see järgmises tõlkelauses, kus sõna-sõnalt tõlke võib asendada mõttetõlkega.

⁵ Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse ([RT I 1999, 16, 273](#)) § 10¹ lg 2.

⁶ [Jurist Aitab. Vanemahüvitis.](#)

⁷ [Rahandusministeerium. Eesti mereala planeeringu lähteseisukohad ja mõjude hindamise väljatöötamise kavatsus.](#) Tallinn, 2018.

⁸ Ravikindlustuse seaduse ([RT I, 13.03.2019, 136](#)) § 41 lg 8.

⁹ Maksu- ja Tolliameti vastusest kodanikule.

| | |
|--|--|
| Üks põhivabadusi, mis on kehtestatud eesmärgiga lihtsustada Euroopa Liidu kodanike elu, on vabadus valida elamiseks, töötamiseks või õpinguteks mõni liidu liikmesriik, mis ei ole antud kodaniku kodumaa. | Euroopa Liidu kodanike üks põhivabadus on elada, töötada või õppida mistahes ELi riigis. |
|--|--|

Selge keele arvamusköna teruituskönes õpetas president Kaljulaid, kuidas oma mõtet selgeks mõelda.

Algne tekst Riigikogu kodulehel

Kohalike omavalitsuste territoriaalse suuruse kasvamise järel on vajadus sihipäraselt kujundada sellised uued juhtimis- ja valitsemismudelid, mis oleks tugevateks tagatisteks strateegilise juhtimise tähtsuse kasvule ja ääremaastumise süvenemise pidurdamisele.

President Kaljulaidi soovituslik sõnastus

Suurtel omavalitsustel peab olema tahtmist ja oskusi oma inimesi aidata.

Eestil on suuri eeldusi saada selgekeelseks e-riigiks. Selge keele kogukond kasvab, paljud riigiasutused ja eraettevõtted peavad avatud ja hoolivat suhtlust inimestega väärtuseks ja eesmärgiks. Ehk valmib lähiaastatel ka Eesti selge keele strateegia, mis aitab seda tegevust edukamalt koordineerida ja rahastada. Õhinapõhine algatus saab siis kasvada süsteemseks tegevuseks, millest võidavad kõik.