

## Eelnõude keeletoimetamise probleeme Põllumajandusministeeriumis<sup>[1]</sup>

Leeni Silk, Põllumajandusministeeriumi keeletoimetaja

Põllumajandusministeeriumi õigusosakonnas on õigusakte keeletoimetatud pea üheksa aastat, neist viimased viis aastat olen sellega tegelenud mina. Kui enamikus ministeeriumides ei ole keeletoimetaja ametikohta, siis Põllumajandusministeeriumi puhul on keeletoimetaja töö vajalikkus mõistetav: suur osa ministeeriumides koostatavatest eelnõudest valmib just Põllumajandusministeeriumis.

Kahtlemata on keel igasuguse õigusakti puhul olulise tähtsusega. Õigusakti eesmärk ei ole mitte üksnes kehtestada norme, vaid tagada ka nende täitmine. Selles on oluline osa õigusaktis kasutataval keelel: akt peab olema adressaadile üheselt arusaadav, et välistada sätte mitmeti tõlgendamise võimalus. Säte, mida saab mitmeti tõlgendada –, ja selleks pakub keel palju võimalusi – võib rakendamisel esile kutsuda soovimatuid tagajärgi.

Normitehnika eeskiri sätestab, et õigusakti keel peab vastama eesti kirjekeele normile ning olema üheselt arusaadav. Arvatavasti on iga keeletoimetaja unistus vormida ritta seatud sõnadest keeleliselt ja stiililiselt korrektne, ladus tekst. Kuid eelnõu toimetamine eeldab peale keelealaste teadmiste ka spetsiifilisemaid oskusi. Näiteks Põllumajandusministeeriumis koostatavate eelnõude toimetamisel tuleks lisaks keelealastele oskustele kasuks ka teadmised põllumajandusest ja õigusest. Eelnõude keeletoimetamisel ei saa paraku alati lähtuda pelgalt keelereeglitest ja -soovitustest, järgida tuleb ka õiguskeele eripära, tunda kasutatavaid õigustermineid ja kehtivaid õigusakte – nii riigisiseseid kui ka Euroopa Liidu omi. Kõik need seavad eelnõu keeletoimetamisele piiranguid. Mäletan, et ministeeriumisse tööle asudes alustasin keeletoimetamisega üpris agaralt, muutes eelnõusid keeleliselt ladusamaks puhtalt oma suva järgi ja märksa julgemalt kui praegu, mil on tulnud juurde kogemus ja on kujunenud välja põhimõtted, mida eelnõude keeletoimetamisel järgida.

### **Keeletöö korraldusest tulenevad probleemid**

Põllumajandusministeeriumis on kasutusel ühtne dokumendihaldussüsteem, mida kasutatakse ka eelnõude koostamisel. Ideaalis peaks keeletoimetamine olema eelnõu juriidilise ekspertiisi viimane etapp, mis tähendab, et keeletoimetatud eelnõu ei tohiks enne selle kooskõlastamiseks esitamist enam sisuliselt muuta ega sellesse enam sätteid lisada. Või kui seda siiski teha, tuleks ka eelnõusse lisatud või muudetud osa uuesti keeleliselt toimetada. Praktikas see põhimõte alati ei toimi – keeletoimetajale saadetakse eelnõu dokumendihaldussüsteemis läbivaatamiseks küll enamasti alles pärast seda, kui eelnõu ettevalmistavad osakonnad on selle sisuliselt välja töötanud ja õigusosakonnas on eelnõule tehtud juriidiline ekspertiis, kuid paraku kehtib ka Murphy seadus, mille kohaselt tulevad parimad mõtted ikka alles siis, kui kiri on juba ümbrikus ja ümbrik kinni kleebitud. See tähendab, et tihti tehakse sisulisi muudatusi ka keeletoimetatud eelnõudes ning ajanappuse ja tähtpäevadest kinnipidamise kohustuse tõttu siis eelnõusid enam keeleliselt ülevaatamiseks ei anta. Seetõttu võib ka üksainus eelnõusse lisatud säte tuua kaasa keelekonarusi ja põhjustada õigusakti ebaühtluse.

## **Toimetamise põhimõtted. Tüüpilised karid**

### **1. Tagada eelnõu vastavus keelereeglitele.**

Üksainus puuduolev koma võib lause sisu oluliselt muuta.

Näiteks.

*Kui investeringuobjekti või ettevalmistava töö käibemaksuta maksumus ületab 156 466 krooni, peab taotleja olema investeringuobjekti või ettevalmistava töö kohta saanud vähemalt kolm võrreldavat hinnapakkumist koos tehniliste tingimuste loeteluga, mis osutavad tehnilisele spetsifikatsioonile.*

Selles sättes taheti teha muudatus, mille kohaselt peab taotleja olema saanud vähemalt kolm võrreldavat hinnapakkumist ka juhul, kui omanikujärelevalve tegemise käibemaksuta maksumus ületab sättes nimetatud summa. Selleks lisati *investeringuobjekti* järele sõnad *omanikujärelevalve tegemise*.

Uus sõnastus tuli selline.

*Kui investeringuobjekti omanikujärelevalve tegemise või ettevalmistava töö käibemaksuta maksumus ületab 156 466 krooni, peab taotleja olema investeringuobjekti või ettevalmistava töö kohta saanud vähemalt kolm võrreldavat hinnapakkumist koos tehniliste tingimuste loeteluga, mis osutavad tehnilisele spetsifikatsioonile.*

Et aga lisamata jäi koma *investeringuobjekti* järele, võis uuest sõnastusest välja lugeda *investeringuobjekti omanikujärelevalve tegemise*.

### **2. Tagada terminite ja sõnastuse ühtsus**

Vastupidiselt ilukirjandusele, mille puhul võib sama objekti tähistamiseks kasutada sünonüüme, tuleb õigusaktis jääda kindlaks ühele terminile ja kasutada sama sõnastust kogu õigusaktis.

Näiteks Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seaduse muutmise seaduse eelnõu toimetamata variandis oli kasutatud sama mõiste tähistamiseks kolme eri väljendit: *toidukvaliteedikavas osaleja, toidukvaliteedikavas osalev tootja ja toidukvaliteedikavas osalev isik*.

See ei ole lubatud, sest rikub üheselt mõistetavuse põhimõtet.

Kuidas aga sõnastada korduvaid vormeleid?

*Põllumajandusminister kehtestab nõuded... kohta ~ Nõuded... kohta kehtestab põllumajandusminister;*

*oma pädevuse piires ~ vastavalt oma pädevusele;*

*paragrahvi .... lõike ... kohaselt ~ vastavalt paragrahvi ... lõikele...;*

*... päeva jooksul ... arvates ~ ... arvates ... päeva jooksul.*

Kõik variandid on vastuvõetavad, sestap võib ka sõnajärge kontekstist sõltuvalt muuta.

### **3. Tagada õigusakti sätte üheselt mõistetavus**

Üsna sageli tuleb ette vääreseost põhjustavat ühildamisjuhtusid või vildakat lauseehitust.

*Asutamis- ja halduskulude loetelu, mille hüvitamiseks põllumajandustootjate ühise majandustegevuse toetust antakse, kehtestab põllumajandusminister.*

Lausest võib välja lugeda, nagu antaks toetust loetelu, mitte kulude hüvitamiseks.

Õige mõtte leidmiseks tuleks lisada vaid üks sõna.

*Nende asutamis- ja halduskulude loetelu, mille hüvitamiseks põllumajandustootjate ühise majandustegevuse toetust antakse, kehtestab põllumajandusminister.*

Vääriti mõistmist põhjustab ka ebaõige sõnajärg.

*Mitmeliigilise põõsasriba hooldamise eest toetuse taotleja asendab kogu kohustuseperioodi jooksul ajavahemikul 20. august — 30. märts põõsasribas väljalangenud taimed uutega.*

Lausest võib välja lugeda, nagu peaks taotleja nimetatud ajavahemikul jälgima, millised taimed põõsasribas välja langevad, ja seejärel need teadmata ajal uutega asendada.

Arvatavasti on õigusakti koostaja silmas pidanud, et taotleja peab väljalangenud taimed asendada uutega ajavahemikul 20. augustist kuni 30. märtsini.

*Seega tulnuks kirjutada, et mitmeliigilise põõsasriba hooldamise eest toetuse taotleja asendab väljalangenud taimed uutega igal kohustuseaastal ajavahemikus 20. augustist kuni 30. märtsini.*

Segadust võib põhjustada ka vääralt valitud sõnavorm.

*Aretuse eesmärgil teise riiki toimetatavale loomale väljastab loomatervisesertifikaadi veterinaarjärelevalve ametnik.*

Ilmselt pole mõeldud, et veterinaarjärelevalveametnik annab loomatervisesertifikaadi looma kätte, vaid et see sertifikaat väljastatakse looma kohta.

Õige on, et *aretuse eesmärgil teise liikmesriiki toimetatava looma kohta väljastab loomatervisesertifikaadi veterinaarjärelevalve ametnik.*

#### **4. Mida millele eelistada, mida vältida, mida silmas pidada**

1) Eelistada võõrsõnale omasõna, kui tegemist on täissünonüümidega.

Näiteks

*informatsioon, info → teave*

*informeerima → teavitama*

*kompenseerima → hüvitama*

*transport → vedu, veondus*

*projekt → kavand*

*efektiivne → tõhus*

*proportsionaalselt → võrdeliselt*

Samas tuleb mõista, et võõrsõna iseenesest pole halvem ega parem kui omasõna. Oluline on valida see, mis mõiste sisu selgemini esile toob.

2) Eelistada mitmusele ainsust ja käskivale kõneviisile kindlat kõneviisi

*Töötlemistoetuse saamiseks esitab isik vormikohase kirjaliku taotluse PRIA-le.*

3) Pidada kinni sõnastuslikust järjepidevusest ühe õigusakti alusel antavates alamaktides. Eriti tähelepanelik tuleb olla seaduse tsiteerimisel.

4) Vältida liigsõnalisust ja olla ettevaatlik sarnassõnade kasutamisel

*Registrit peetakse ühetasandilise andmekoguna paberkandjal ja digitaalselt ning andmete töötlemisel kasutatakse nii andmete automatiseeritud kui ka käsitsi töötlemist.*

*→ ... andmeid töödeldakse nii automatiseeritult kui ka käsitsi.*

*Ettevõtte enesekontrolliplaanis peavad sisalduma järgmised andmed ettevõtte tegevuse kohta ja meetmed tehnoloogilise protsessi kontrollimiseks:*

*– kriitiliste kontrollpunktide jälgimise läbiviimise kirjeldus:*

*→ ... kriitiliste kontrollpunktide jälgimise kirjeldus.*

*Lammaste ja kitsede veol meretranspordivahendiga pikeneb nimetatud aeg vastavalt veo kestvusele → ... veo kestusele.*

5) Sõnastada volitusnorm alusaktis võimalikult täpselt

*(1) Põllumajandustoote sekkumiskokkuostu korral esitab isik vormikohase kirjaliku pakkumise PRIA-le.*

*(2) Pakkumise vormi kehtestab põllumajandusminister.*

Et rakendusakti pealkiri ei oleks üksnes „Pakkumise vorm“, mis on ilmselgelt liiga üldine ega anna erilist teavet akti sisu kohta, tuleks juba volitusnorm sõnastada võimalikult täpselt. Näiteks *Põllumajandustoote kokkuostu korral esitatava pakkumise vormi kehtestab põllumajandusminister.*

## **Keeletoimetamine ja Euroopa Liidu õigus**

Alates Eesti liitumisest Euroopa Liiduga on üha tihedamalt seotud ka Eesti ja Euroopa Liidu õigusaktid. Suur osa Põllumajandusministeeriumis koostatavatest eelnõudest on suuremal või vähemal moel seotud Euroopa Liidu õigusaktidega. Euroopa Liidu nõuete ülevõtmisel püütakse võimalikult täpselt järgida ülevõetava õigusakti keelt ja teha sõnastuses võimalikult vähe muudatusi. Iseenesest on see ju arusaadav: sel moel soovitakse vältida vastuolusid Euroopa Liidu normidega, mida meie ju muuta ei saa. Ja mida täpsemalt võetakse sõnastused üle Eesti õigusesse, seda väiksem on tõenäoline oht rikkuda Euroopa Liidus kehtestatud nõudeid. Siinkohal paar näidet, kuidas Euroopa Liidu õigusaktide sõnastus on mõjutanud ka Eesti õigusaktide sõnastust.

Neist esimese sissejuhatuseks võiks tsiteerida klassikat ja öelda, et kui mina Põllumajandusministeeriumisse tööle jõudsin, oli porgand juba puuvili.

Põllumajandusministeerium kisti porgandiskandaali 2004. aastal, kui Eesti asus üle võtma nõukogu direktiivi 2001/113/EÜ inimtoiduks ettenähtud puuviljadžemmide, -želeede ja -marmelaadide ning magustatud kastanipüree kohta.[\[2\]](#)

Direktiivi säte – *käesoleva direktiivi kohaldamisel loetakse tomatid, rabarberivarred, arbuusid puuviljadeks* – oli juba 1999. aastal Eesti õigusesse üle võetud järgmise sõnastusega:

*Käesolevates nõuetes käsitatakse puuviljade ja marjadena ka meloneid, arbuuse, kõrvitsaid, kurke, tomateid, rabarberivarsi, porgandeid, bataate, kastaneid (Castanea sativa) ja ingverit ehk ingveritaime juurt.*

2004. aastal muudeti nõudeid, kuid sõnastus jäeti samaks. Seda märkas ajakirjandus, kes selle ümber palju nalja tegi. Sätet tõlgendati nii, nagu tahaks Põllumajandusministeerium porgandi puu otsa kasvama panna ja pidada porgandit nüüd, alati ja igal pool üksnes puuviljaks. Asjaosalised teavad, et see ei olnud sugugi Põllumajandusministeeriumi eesmärk, kuid oli juba hilja. Et kära vaibuks, sõnastati säte ümber järgmiselt:

*Puuviljadest valmistatud toodetele käesoleva määrusega kehtestatud nõudeid kohaldatakse ka marjadest, melonitest, arbuusidest, kõrvitsatest, kurkidest, tomatitest, rabarberivartest, porganditest ja bataatidest valmistatud toodetele.*

Eespool tooduga sarnast sõnastust võib leida ka teistest õigusaktidest, mis aga ajakirjanduse tähelepanu ei ole äratanud.

Näiteks on raudteeseaduse § 3 kohaselt *rong kokkuhaagitud veeremiüksus, mis koosneb vagunitest ja ühest või mitmest vedurist või mootorvagunist. Rongina käsitatakse ka jaamavahele saadetavat üksikvedurit, mootorvagunit, rööbasbussi, mittemahatõstetavat dresiini ja teeremondimasinat*. Selle sätte järgi võiks rongiks lugeda igasugust rööbasbussi ja teeremondimasinat.

Samuti võib „Vangla sisekorraeeskirja“ § 46<sup>1</sup> kohaselt käsitada vanglas kirjjana *paber kandjal esitatud ainult adressaadile määratud erasõnumit, postkaarti või fotot, mis edastatakse posti teel*.

Raudteeseaduse ja „Vangla sisekorraeeskirja“ sõnastus ei erine sisuliselt millegi poolest eespool nimetatud direktiivi sõnastusest, mille kohaselt *käsitatakse puuviljade ja marjadena ka meloneid, arbuuse, kõrvitsaid, kurke, tomateid, rabarberivarsi, porgandeid, bataate, kastaneid (Castanea sativa) ja ingverit ehk ingveritaime juurt*.

Õigusloomega kokku puutununa tean, et väljend *käesoleva direktiivi kohaldamisel* ei tähenda sugugi seda, et porgandit tuleb nüüdsest alates kogu aeg ja igal pool vaid puuviljaks pidada, vaid määrab erijuhu, mille kohaselt käsitatakse porgandit puuviljana üksnes selle direktiivi tähenduses, mis tähendab, et porgandist, kõrvitsast, tomatist ja kurgist valmistatud džemm, želee või marmelaad peab vastama puuviljadest toodetud džemmi, želee ja marmelaadi kohta kehtestatud nõuetele.

Teine näide pärineb ühest hiljuti nähtud Euroopa komisjoni määruse nr 4/2009 gluteeni-talumatusega inimesele sobiva toidu koostise ja märgistamise kohta [3] tõlkest, mida lugedes võib tekkida küsimus, kas kaer on teravili või mitte. Siia maani olen ikka teadnud, et kaer on teravili. Kuid selle teadmise kindlus võib kõikuma lüüa, kui lugeda nimetatud määruse preambuli punktis 8 toodud lauset:

*Seetõttu peaks olema võimalik kasutada gluteeni puudumisele viitavaid väljendeid sellise tavatoidu puhul, mis sobib gluteenivabases toiduvalikusse, sest ei sisalda gluteeni sisaldavast teraviljast või kaerast saadud koostisosi.*

Väljendis *teraviljast või kaerast* välistab *või* kui eraldav sidesõna võimaluse pidada kaera teraviljaks.

Mida sellistel juhtudel teha? Määruse tõlkijat süüdistada ei saa, sest ka originaaltekstist jääb kahtlus, kas kaer ikka on teravili. Kas sel juhul oleks Eesti, sh Põllumajandusministeeriumi pädevuses kaer omavoliliselt teraviljaks muuta? Kui porgandist on saanud puuvili ja kaer ei ole enam teravili, kas seda saab lugeda Põllumajandusministeeriumi või hoopis Euroopa Liidu teeneks?

Mõnevõrra erinev on kolmas näide, millest nähtub, et liigne originaalsõnastusest kinnipidamine on põhjustanud ebaselguse sätte sisus. Väljendist *ei ole andnud mitte heakskiitvat arvamust* ei ole võimalik üheselt aru saada.

*Paragrahvi 2 lõigetes 1 ja 2 nimetatata ühendit võib toidulisandi koostises kasutada kuni 31. detsembrini 2009. a juhul, kui:*

*1) see ühend oli 12. juulil 2002. a Euroopa Ühenduse turul olnud toidulisandi koostises ning*

*2) selle ühendi kasutamise kohta ei ole Euroopa Toiduohutusamet andnud mitte heakskiitvat arvamust dokumentide põhjal, mis on esitatud Euroopa Komisjonile enne 12. juulit 2005. a.*

### **Väljendite varieerimise võimalikkusest**

Keel pakub kasutamiseks palju võimalusi. Sõnade järjekord lauses võib muuta selle tähendust, kuid see ei pruugi alati nii olla. Keelel on küll oma õigekirjareeglid, kuid keeleteadus ei ole siiski täppisteadus, kus üks pluss üks võrdub kahega. Igal keeleteadlikul inimesel on oma keelevaist ja ilumeel, mille järgi ta sõnu ritta seab, ning keeleteaduses ei ole sugugi mitte kõike võimalik põhjendada kindlate normide või põhimõtetegega. Ka on eesti keeles keelereeglid aastatega vabamaks lastud. Tavalisele keelekasutajale on ilmselt mõnes mõttes lihtsam, mida vähem on kindlaid reegleid, kuid keeleteoimetaja seab selline olukord tihti valiku ette, millist sõna, vormi või väljendit eelistada või valida juhul, kui keelereeglite järgi on kõik õiged. Sel juhul ei jää mõnikord üle muud, kui lähtuda sellest, mis keeleliselt n-õ ilusam, suupärasem või harjumuspärasem tundub.

Samas on ammu tuntud tõde, et kõigile korruga meelega järele olla on raske ja juhul, kui kaks lauset on mõlemad keeleliselt korrektsed ja samatähenduslikud, võib ometi üks keeleteoimetaja eelistada kasutada üht ja teine teist lauset, ilma et seda saaks mingite kindlate keelereeglitega põhjendada. Siinkohal näiteid sellistest kasutusvõimalustest.

## 1. Tähtaegade sõnastamine

*Teave avaldatakse sihtasutuse veebilehel 10 tööpäeva jooksul arvates otsuse tegemise päevast.*

*Teave avaldatakse sihtasutuse veebilehel 10 tööpäeva jooksul otsuse tegemise päevast arvates.*

Põllumajandusministeeriumi eelnõudes on kasutatud mõlemat varianti ja on ette tulnud, et meie sõnastuse kohta on ka mõlemal juhul tehtud ettepanek viia sõna *arvates* kas lause lõppu või, vastupidi, tuua see ettepoole. Tekib olukord, mis teeb nõutuks. Keegi pole tähtaegade vormistamise kohta mingit ühtset põhimõtet kehtestanud. Ja kas seda ongi tarvis? Tegemist on ilmselt kellegi maitseparandustega. Keeletoimetajal peaks olema vabadus otsustada sõnajärje üle oma sisetunde järgi.

## 2. Sõnade *vastav* ja *asjakohane* jms kasutamine

Üks paremaid näiteid selle kohta, kuidas kõigile korraga on väga raske meelega järele olla, on seotud 2007. aastal Põllumajandusministeeriumis koostatud Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seaduse muutmise seaduse eelnõuga, mille ühe sätte sõnastuse kohta tehti kaks vastandlikku keelelist ettepanekut.

Eelnõus oli algselt lause *Maaelu arengu toetust on õigus taotleda isikul, kes vastab asjakohastes Euroopa Liidu õigusaktides, arengukavas ning käesolevas seaduses ja selle alusel kehtestatud õigusaktides sätestatud toetuse saamiseks esitatud nõuetele.*

Eelnõu kooskõlastamise käigus soovitati sõna *asjakohastes* asendada sõnaga *vastavates* (→ *Maaelu arengu toetust on õigus taotleda isikul, kes vastab vastavates Euroopa Liidu õigusaktides, arengukavas ning käesolevas seaduses ja selle alusel kehtestatud õigusaktides sätestatud toetuse saamiseks esitatud nõuetele*).

Riigikogu maaelukomisjonis aga asendati sõna *vastavates* taas sõnaga *asjakohastes*, nagu oli ka Põllumajandusministeeriumis ette valmistatud eelnõu esialgses sõnastuses.

Segadust on tulnud ette ka väljenditega.

*Käesoleva seaduse mõistes ~ tähenduses... loetakse ~ käsitatakse ~ peetakse.*

*Asjakohane ~ asjaomane ~ kõnesolev ~ kõnealune ~ nimetatud ~ sellekohane... Mida valida?*

Siingi on tegemist pseudoprobleemiga. Neid kõiki võib kasutada.

## Kokkuvõtteks

See põgus ülevaade eelnõude keeletoimetamisest ei tähenda sugugi, nagu oleks nimetatud valdkond Põllumajandusministeeriumis seotud vaid probleemidega. Eelnõude keeletoimetamine on spetsiifiline ala, mille puhul tulevad lisaks keeleteadlikkusele kasuks ka teadmised õigusterminoloogiast ja toimetatavast valdkonnast. Vastukaaluks tihtipeale pikkadest ja mitmeti tõlgendatavatest lausetest mõtte otsimise keerukusele pakub alati sisemist rõõmu ja rahulolu teadmine, et kas või mõni säte on keeletoimetamise tulemusena saanud selgema ja arusaadavama kuju. Viimati kõne all olnud küsimuste puhul teen edaspidise töö tõhustamiseks ja asjatute parandusettepanekute vältimiseks ettepaneku leppida ministeeriumide ja Riigikogu Kantselei keeletoimetajatega kokku kindlad põhimõtted, millist sõnastust millisel juhul

eelistada. Samuti tunnen sageli puudust teistest keeleteoimetajatest, kellega probleemi tekkimise korral saaks nõu pidada. Loodan, et ministriumide ja Riigikogu Kantselei keeleteoimetajad leiavad edaspidi rohkem võimalusi koostöö tegemiseks ja tekkivatele küsimustele vastuste otsimiseks.

---

[1] Ette kantud XVI õiguskeelepäeval 15. Detsembril 2008.

[2] EÜT L 10/67, 12.1.2002.

[3] ELT L 16, 21.1.2009