

Õigus- ja ametikeele arusaadavus

Ülevaade 24. õiguskeelepäevast

Mari Koik

Justiitsministeeriumi keeleteimetaja

2. detsembril 2016 korraldas Justiitsministeerium 24. õiguskeelepäeva. Seekordse õiguskeelepäeva teema oli õigus- ja ametikeele arusaadavus.

Õiguskeelepäev oli korraldatud arutlusringina, mida juhtis ajakirjanik **Piret Tali**. Päeva juhatas sisse justiitsminister **Urmas Reinsalu** oma avasõnadega, seejärel esinesid sõnavõtuga õiguskantsleri nõunik ja Õiguskantsleri Kantselei õiguskorra kaitse osakonna juhataja **Heili Sepp**, Keeleinspeksiooni peadirektor **Ilmar Tomusk**, advokaadibüroo Sirk ja Saareväli vandeadvokaat **Indrek Sirk** ja suhtekorraldusfirma PR Partner juhataja **Ilona Leib**.

Seaduse tekst peab olema kasutajale arusaadav

Justiitsminister **Urmas Reinsalu** meenutas oma avasõnades, et õiguskeelepäeva peetakse alates 1995. aastast. Seekord on õiguskeele kõrval teemaks ka ametikeel.

Õigus- ja ametikeele selgus ja arusaadavus on aktuaalne teema kogu maailmas. Reinsalu tõi selge ametikeele edendamise näiteks Ameerika Ühendriikide presidendi Barack Obama allakirjutatud selge kirjutamise seaduse (Plain Writing Act, 2010), mis kohustab Ameerika Ühendriikide valitsusasutusi kirjutama dokumente selges keeles ning korraldama ametnikele sellekohaseid koolitusi.

Õiguskeele teemal edasi arutledes tunnistas Reinsalu, et on olnud hädas Euroopa Liidu õigusaktide pikkade lausetega. Ta tsiteeris tänapäeva saksa keeleteadlast Matthias Schulze-Büntet, kes on saksa õiguskeele pikki lauseid kommenteerinud järgmiselt: „Mitmed psühholoogia-uuringud kinnitavad, et inimene suudab korraga töömälus hoida 5–7 infoühikut. Kui õigusteksti lause on väga pikk, siis saab töömälu poole lause lugemise pealt täis ning lugeja peab minema tagasi lause algusesse ja meelde tuletama, millest jutt algas.“ Seega muudab juba lause liigne pikkus seaduskeele lugejale keeruliseks.

Reinsalu sõnul peab õiguslooja seaduskeele puhul arvestama mitmeid asjaolusid. Esiteks peab ta arvesse võtma, kes on seaduse adressaat. Riigikohus on oma otsuses välja öelnud, et normi õigusselguse hindamisel peab arvestama seda, kas see on suunatud tavakodanikele, suurettevõtetele või avalikele teenistujatele. Teiseks oluliseks teguriks on, kas säte piirab inimese õigusi ja paneb talle kohustusi. Sellised sätted peavad olema selgemad ja täpsemad, viitas Reinsalu Riigikohtu otsusele.

Reinsalu sõnul on ta heaks eeskujuks alati pidanud soome õiguskeelt, mis on üldkeelele lähemal kui näiteks saksa õiguskeel. Lähedus üldkeelele ongi ideaal, mille poole püüelda. Reinsalu nimetas seda õiguskeele kodususeks, hubasuseks.

Ajastul, kus seadused on kõigile elektrooniliselt kättesaadavad, suureneb vajadus, et seadus oleks kirja pandud lihtalt ja arusaadavalt. Reinsalu viitas Suurbritannia valitsuse tellimisel tehtud uuringule selle kohta, kes tänapäeva Suurbritannias seadusetekste kasutavad ja kuidas

neist aru saavad. Kui 1990. aastatel loeti seadust eelkõige paberil ja lugejateks olid peamiselt juristid, siis tänapäeval on elektrooniliste seaduste lugejateks üldjuhul mittejuristid. Reinsalu arvas selle näite põhjal, et ega Eestiski ole olukord teistsugune. Pärast seda, kui trükitud Riigi Teataja asemel ilmuvad seadused elektrooniliselt, on seadus kättesaadav suuremale hulga inimestele, ka tavakodanikele.

Selline lugejaskonna muutumine suurendab vajadust, et seadus oleks arusaadav ja ka kergesti leitav. Näiteks muutes muutmisseaduse pealkirja arusaadavamaks, saab juhtida lugeja õige tekstini. Ei ole raske kohe pealkirjas öelda, miks on vaja seadust muuta, lugejaskonna muutust arvestades on see aga lugejale suur vastutulek. Justiitsministeerium on selgemaid pealkirju viimasel ajal praktiseerinud. Kui vana malli järgi oleks muutmisseaduse pealkiri olnud lihtsalt *avaliku teenistuse seaduse muutmise seadus*, siis uue malli järgi on see *Eesti Euroopa Liidu Nõukogu eesistumisest tulenev avaliku teenistuse seaduse muutmise seadus*.

Kas seadusandja eesmärk väljendub alati seadusetekstis? Kuidas mõista määratlemata õigusmõisteid? Kas seadusemuudatus on alati läbi mõeldud?

Õiguskantsleri nõuniku **Heili Sepa** sõnavõtu keskne mõte oli, et seaduse tekstist peaks olema aru saada seadusandja eesmärk. Seaduse rakendajale on Sepa sõnul lihtsusest olulisem, et oleks aru saada, mis on olnud seadusandja tahe ja eesmärk. Sellest, kui seadusandja eesmärki ei ole võimalik mõista, võib sõltuda palju rohkem kui sellest, et laused on pikad ja kantseliiti täis. Heili Sepa ettekanne „Õigus ja keel“ on avaldatud käesolevas Õiguskeeles.

Keeleinspektsiooni peadirektor **Ilmar Tomusk** keskendus oma sõnavõtus määratlemata õigusmõistete (näiteks *mõistlik*) kasutamisele seaduses. Tema hinnangul võib selliste terminite kasutamine tavakodanikku eksitada. Sellised määratlemata õigusmõisted võivad tekitada väga palju vaidlusi ja muuta seadused raskesti rakendatavaks. Ilmar Tomuski ettekanne „Tähenärimisi ameti- ja õiguskeele kallal“ on avaldatud käesolevas Õiguskeeles.

Advokaadibüroo Sirk ja Saareväli advokaat **Indrek Sirk** käsitles liikluseaduse regulatsiooni. Tema hinnangul ei ole seadusemuudatused alati piisavalt läbi mõeldud. Ta rõhutas, et seaduse kohaldajale on keeruline, kui termini definitsiooni seaduses iga natuke aja tagant põhimõtteliselt muudetakse. Samuti tõi ta näiteks olukorra, kus seadusesäte on nii keeruline, et pöörde selle mõttesse võib tuua iga järgmine kõrvallause. Indrek Sirgi ettekanne „Liikluskeelest“ on avaldatud käesolevas Õiguskeeles.

Miks ei jõua õiguslikult korrektne sõnum alati kohale?

Suhtekorraldusfirma PR Partner juhataja **Ilona Leib** arutles oma sõnavõtus selle üle, miks on nii, et õiguslikult korrektselt väljendatud sõnum ei pruugi alati kohale jõuda. Õiguskeel ja ajakirjanduskeel on teineteisest väga kaugel. Ajakirjanduskeel astub samme lähemale pigem argikeelele, mitte õiguskeelele. Avalikus ruumis on õiguskeele mõistjate osakaal vähemuses ja tavakeele jaoks keerulistest konstruktsioonidest ei saada aru.

Meedia lühiformaadid ei toeta isegi pikkade lausete kasutamist. Tunnustatud meediaasjatundja Tiit Hennoste tungiv soovitus on meediateksti lauses kasutada kõige enam 15 sõna. Juriidilises tekstis leidub aga sageli isegi 30 sõnast koosnevat lauseid, mida asjasepühendamatu kindlasti jälgida ei suuda.

Ajakirjanikud tegelevad iga päev sellega, et tõlgivad bürokraatlikku keelt ajakirjanduskeelde, mille eesmärk on olla kõigile arusaadav. Enne aga, kui asjatundja koostatud materjal edastatakse ajakirjandusele, teeb sellega palju tööd suhtekorraldaja, et muuta see ajakirjanduse jaoks kõlblikuks. Teksti koostanud spetsialistil on teinekord raske suurest infohulgast, mida ta valdab, olulist esile tõsta. Suhtekorraldaja tähtsaim töö ongi asjatundja materjalist sõnum üles leida ja see edastada. Seda tehes on suhtekorraldaja ühiskonnas tõlkija rollis.

Leib juhtis tähelepanu ka asjaolule, et juriidiline stiil võib tunduda inimestele hämmamisesena. See tähendab, et kuuldes täiesti korrektset vastust küsimusele, tundub kuulajale, et vastaja peitub juriidiliste terminite taha sisulist vastust andmata. Korrektne õiguskeel muutub avalikku ruumi jõudes arusaamatuks jutuvadaks ning teises kontekstis usaldusväärne ametnik võib avalikus ruumis tunduda ebausaldusväärne. See on ka üks põhjus, miks ametnikud vajavad meedias hakkamasaamiseks meediatreeninguid.

Piir hädavajaliku õigusliku selguse ning bürokraatliku keelepruugi vahel ei ole samuti alati selge. Sõnumi selgus võiks olla eesmärk nii vastuses ajakirjanikule, kodulehe tekstis kui ka ametikirjas. Tore oleks, kui kodanik saaks minna riigiasutuse kodulehele ja saada lihtsa vaevaga teada, mida ta peab tegema. Mõnikord on riigiasutuse kodulehel kirjas, et midagi tehakse, aga ei ole selge, kes teeb: kas kodanik peab midagi tegema või teeb ametnik. Asi algab eliidist – need, kes mõistavad, peavad tegema otsuse, et teevad ennast mõistetavaks ka teistele.

Kas seadus peaks olema arusaadav põhiharidusega inimesele ja kuidas seda saavutada?

Arutlusringis püüti **Piret Tali** juhtimisel vastata küsimusele, kuidas saavutada, et tänapäeval, kui üha enam inimesi loeb seadusi internetist ega kasuta vahendajana juristi, oleks seadus põhiharidusega inimesele arusaadav. Arutati ka selle üle, kui kaugele saab seaduskeele lihtsustamisega minna ja milline on suhtekorraldaja roll õigus- ja ametikeelse info edastamisel avalikkusele.

Heili Sepa sõnul saab kõik alguse koolist. Et õiguskeelest aru saada, ei piisa sellest, et aru saada eesti keelest, õiguse struktuur peab selge olema. Koolis võiks õpetada õiguse alusmõisteid, seda, kuidas õigus on üles ehitatud. Koolis tuleks õpetada vähemalt põhiseadust.

Ilmar Tomusk arvas, et tõenäoliselt ei saa seadused kunagi selliseks, et nad oleksid kõikidele ühtmoodi arusaadavad, sest seaduste sihtrühmad on erinevad. Need seadused, mis puudutavad väga suurt hulka inimesi, näiteks töölepingu seadus, võlaõigusseadus ja asjaõigusseadus, peaksid olema põhiharidusega inimesele asusaadavad. Hea seaduseteksti näiteks tõi Tomusk põhiseaduse, mida võib julgelt lastele koolis lugeda anda. **Heili Sepa** sõnul tuleks ka väga lihtsa seaduse puhul ikkagi lahti seletada mõisted.

Indrek Sirgi sõnul on tihti tunne, et seadus on kirjutatud juristilt juristile. Vahel on ka juristil raske aru saada. Lihtsustamine enam võimalik ei ole, arvestades, kui keeruline on maailm ja ühiskond meie ümber. Inimesed spetsialiseeruvad aina rohkem ja on kitsa valdkonna spetsialistid. Sageli on seadusele vaja juurde seletada, miks mingi asi just nii kirja on pandud.

Ilona Leiva arvates vajame rohkem kui kunagi varem arvamusiidreid. Inimene ei tunne enam murdosagi ümbritsevast maailmast sügavuti, ka oma erialal. Aga tal on vaja suhestuda terve ühiskonnaga, tal on vaja arvamusi paljudes küsimustes, inimesi, keda mingis valdkonnas usaldada. On oluline, et inimesi ei jäetaks nende endi veebiversiooniga Riigi Teatajast kahekesi,

vaid neile pakutaks ka arvamusiidreid, keda nad võivad usaldada. **Heili Sepa** sõnul on õigusvaldkonnas arvamusiidrid olemas – see on Riigikohus. Nad on viimasel ajal oma lahendeid rohkem avalikkusele tutvustanud kui varem, isegi Facebookis teevad kokkuvõtteid, kui on olulisem lahend. Nende lahendeid võiks aga rohkemgi avalikkusele n-ö inimkeeles tutvustada.

Vastates küsimusele, kui kaugemale saab seaduseteksti lihtsustamisega minna, viitas **Indrek Sirk** põhiseadusele, kus kõige tähtsamad õigused ja kohustused, mis meie riigi kodanikel on, on esitatud nelja-viiesõnaliste lihtlausetega. Seadusi võiks rohkem lihtlausetega kirjutada, aga siis on oht, et inimene lõpetab sätte lugemise liiga vara ega saa teada, et regulatsioon jätkub järgmises paragrahvis, lõikes või lauses. Lihtlauset on lihtsam ka kontekstist välja tõmmata. Tuleb otsida tasakaalu.

Ilmar Tomuski arvates on meie ministriumides väga palju spetsialiste, kes oma valdkonnast palju teavad, ja neid tuleks õpetada oma valdkonnast avalikkusele rääkima. **Indrek Sirk** kinnitas, et meedias esineva spetsialisti roll ei ole lihtne – ta teeb oma põhitööd ja peab lisaks olema meediaspetsialist. Spetsialist tunneb mingit teemat nii sügavuti, et võib üksikasjasse takerduda ega oska üldistada. Sellepärast on hea, et on olemas suhtekorraldajad, kes suunavad rääkima üldisemalt. **Iloa Leib** nõustus, et suhtekorraldaja ülesanne on olla partner, kes annab nõu, millele keskenduda, kuidas sõnum koostada, kuidas olla arusaadav, kuigi tead asjast liiga palju, kuidas mitte lasta teadmist kaotsi minna.

Õiguskeelepäeva lõpus võttis lühidalt sõna õiguskantsleri nõunik **Helen Kranich**, kes oma igapäevatöös koolitab riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste ametnikke. Kranich väitis, et Eestis on väga olulised sammud selge ametikeele poole juba astunud. Tema hinnangul on ehk ainult veerand ametnike suhtlusest problemaatiline, aga halvad näited äratavad tähelepanu. Ta tõi palju häid näiteid riigiametite, linna- ja vallavalitsuste suhtlusest kodanikega, kus ettekirjutuse asemel saadetakse meil või helistatakse. Hea haldus aga on märkamatu ega ärata tähelepanu.