

## § 108. [Seaduse avaldamine ja jõustumine]

**Seadus jõustub kümnendal päeval pärast Riigi Teatajas avaldamist, kui seaduses eneses ei sätestata teist tähtaega.**

Autor Aaro Mõttus

### Ajaloolised tekstid

**PS 1920:** § 54. Kui seaduses eneses muud korda ja tähtaega ei ole ette nähtud, hakkab ta maksma kümnendal päeval peale avaldamist „Riigi Teatajas“.

**PSMS 1933:** § 54. Ükski seadus ei hakka maksma väljakuulutamiseta.

Kui seaduses eneses ei ole nähtud ette muud korda ja tähtaega, hakkab ta maksma kümnendal päeval pärast avaldamist Riigi Teatajas.

**PS 1937:** § 100. Ükski seadus ei hakka kehtima ilma Vabariigi Presidendi väljakuulutamise otsuseta.

Kui seaduses eneses ei ole ette nähtud muud korda ega tähtaega, hakkab seadus kehtima kümnendal päeval pärast avaldamist Riigi Teatajas.

### Olulised kohtulahendid

RKPJKo 02.12.2004, 3-4-1-20-04 – Üüri piirmäärad; RKPJKo 31.01.2012, 3-4-1-24-11 – Kütuse müüja tagatis; RKPJKo 30.06.2017, 3-4-1-5-17 – Aktsiisimäärad

### Valikkirjandus

*Stephan Csekey.* Seaduste väljakuulutamine Eestis. – *Õigus* 1926/7, lk 177–182; 1926/8, lk 201–205.

### Sisukord

- I. Sissejuhatus
- II. Seaduse avaldamine
- III. Seaduse jõustumine

## I. Sissejuhatus

- 1 Seaduse avaldamine on seadusandliku menetluse viimane toiming,<sup>1</sup> mis järgneb seaduse väljakuulutamisele (vt PS § 107 ja selle kommentaare). Avaldamise eesmärk on anda vastu võetud ja välja kuulutatud seadusest avalikult teada ja teha see kättesaadavaks.<sup>2</sup> Avaldamata seadus ei saa muutuda normiadressaatidele täitmiseks kohustuslikuks (PS § 3 lg 1 teine lause).<sup>3</sup> Kommenteeritav paragrahv sätestab välja kuulutatud seaduse avaldamise korra ning avaldatud seaduse jõustumise tähtpäeva.

<sup>1</sup> Ch. Degenhart. Staatsrecht I: Staatsorganisationsrecht. Mit Bezügen zum Europarecht. 30. Auflage. Heidelberg: C. F. Müller 2014, lk 94, äärenr 237.

<sup>2</sup> Vrd H. D. Jarass, B. Pieroth. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar. 10. Auflage. München: C. H. Beck 2009. Art 82, lk 865, äärenr 5. Otto Tief eristas 1926. aastal seaduste kodanikule teada andmist („materjaalse kuulutamise põhimõte“) ja nende tundma õppimise võimaldamist („formaalse kuulutamise põhimõte“).

<sup>3</sup> Vrd M. Ernits, J. Jäätma. Põhiseaduse aluspõhimõtted ja riigikorraldusõigus. – J. Sootak (koost.). Õigus igapäevale: Teejuht Eesti õigusesse ja õigusteadusesse. Tallinn: Juura 2017, lk 96.

- 2 Kommenteeritav paragrahv reguleerib ainult seaduste avaldamist ja jõustumist.<sup>4</sup> Määruste avaldamist ja jõustumist säte seevastu ei puuduta. Sellisele järeldusele kallutab esmalt süstemaatiline argument: säte paikneb peatükis, mis sätestab seaduse vastuvõtmise, mitte aga määruse andmise menetluse. Teleoloogilise argumendi kohaselt on seaduse avaldamine ja jõustumine õigusriikluse aspektist sedavõrd olulised küsimused, et neid ei saa jätta lihtseadusandja otsustuspädevusse. Määruste avaldamine ja jõustumine seevastu ei oma säärast konstitutsiooniõiguslikku relevantsust, mistõttu võib selles osas jätta reguleerimisõiguse Riigikogule. Mõistagi peab seadusandja seejuures arvestama õiguskindluse printsiibi osaks olevat ja PS § 3 lg-s 2 sõnaselgelt väljendamist leidnud õigusnormide avalikkuse<sup>5</sup> (salajase õiguse keelu<sup>6</sup>) põhimõttega. Kuna presidendi seadlused on seadusjõulised õigusaktid, mis antakse PSis sätestatud tingimustel nn korralise seadusandja – Riigikogu – kokku tulemise võimatuse korral seaduste „asemel“ ning mida sarnaselt seadustele käsitletakse PS VII peatükis, on põhjendatud arvata, et PS §-s 108 ette nähtud avaldamise ja jõustumise kord käib ka seadluste kohta, ehkki sätete asetus peatükis võiks viia ka teistsugusele järeldusele.
- 3 Põhiseaduse Assamblees kommenteeritava sätte üle põhjalikke diskussioone ei peetud. Seaduse avaldamist ja jõustumist reguleerivat sätet sisaldasid nii Jüri Adamsi kui ka Jüri Raidla töörühma PSi eelnõu. Adamsi töörühma eelnõu § 76 sätestas: „Kui seaduses või seaduse väljakuulutamise otsuses ei ole ette nähtud muud korda või tähtaega, hakkab seadus kehtima kümnendal päeval pärast avaldamist Riigi Teatajas.“<sup>7</sup> Raidla töörühma eelnõus oli kõnealune küsimus reguleeritud § 104 lg-s 4 (lg-d 1–3 sätestasid seaduse väljakuulutamise korra), mille sõnastus oli Adamsi eelnõus ettenähtuga peaaegu identne.<sup>8</sup> PSi eelnõu arutelu käigus tõusetus küsimus *vacatio legis*’e lühendamisest (ekspert Guy Carcassonne’i ettepanekul), nii et seadus jõustuks kolmandal päeval pärast avaldamist,<sup>9</sup> kuid see mõte heideti siiski kõrvale. Redaktsioonitoimkonna esimees Liia Hänni põhjendas pikema *vacatio legis*’e vajalikkust sellega, et „praeguses Eesti Vabariigis praegustel tingimustel on kolm päeva ilmselt liiga lühikene aeg, sest selle aja sisse peaks mahtuma ka see, kus inimesed, kes peavad hakkama neid seadusi otseselt rakendama, peaksid suutma endale selgeks teha nende seaduste sisu“.<sup>10</sup>

## II. Seaduse avaldamine

- 4 Seaduste, nagu mis tahes õigusnormide avalikustamist, nõuab õigusriigi põhimõte (PS § 10), täpsemalt selle osaks olev õiguskindluse printsiip.<sup>11,12</sup> Üldine õigusnormide avalikkuse nõue on fikseeritud PS § 3 lg-s 2. Seaduse avaldamine on seaduse formaalse põhiseaduspärasuse eeldus,<sup>13</sup> kuuludes vorminõuete hulka.<sup>14</sup>

<sup>4</sup> H. Schneider on väljendanud seisukohta, et „seaduste suhtes põhiseaduses kehtestatud kord tuleks laiendada kõigi õiguslike üldaktide jõustumisele“. Vt H. Schneider. Tähtajad ja tähtpäevad Eesti põhiseaduses. – *Juridica* 1994/5, lk 113.

<sup>5</sup> H. Kalmo, O. Kask. – PSKV, PS § 10 komm. 46 ja 47.

<sup>6</sup> Vt M. Ernits, J. Jäätma. Põhiseaduse aluspõhimõtted ja riigikorraldusõigus, lk 95 jj; M. Ernits. – PSKV, PS § 10 komm. 27, 33 ja 34.

<sup>7</sup> V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Tallinn: Juura 1997, lk 1177.

<sup>8</sup> Samas, lk 1151.

<sup>9</sup> Samas, lk 835.

<sup>10</sup> Samas, lk 942.

<sup>11</sup> H. Kalmo, O. Kask. – PSKV, PS § 10 komm.

<sup>12</sup> Riigikohus on formuleerinud õiguskindluse printsiibi sisu järgmiselt: „Kõige üldisemalt peab see printsiip looma kindluse kehtiva õigusliku olukorra suhtes“ (RKPJKo 02.12.2004, 3-4-1-20-04, p 12).

<sup>13</sup> Vt RKPJKo 03.05.2001, 3-4-1-6-01, p 16.

<sup>14</sup> Dürig/Herzog/Scholz/Butzer, 101. EL Mai 2023, GG art 82 äärenr 236. Sama võib järeldada ka Riigikohtu praktika põhjal: vt nt RKPJKo 13.06.2005, 3-4-1-5-05, p 8.

- 5 PSi kommenteeritav paragrahv nõuab, et seadused tuleb avaldada Riigi Teatajas. „Põhiseaduslik põhimõte on see, et iga seadus peab ametlikus lehes kuulutatama, ja et miski ei saa seaduseks, mis niiviisi ei ole avaldatud,“ kirjutab Stefan Csekey 1926. aastal. „Õiguslikus riigis on kodanikul praeguse kuulutamise süsteemi juures nõudeõigus seks, et kõik, mis riigivõimult seadusnormina antakse, talle korrapäraselt teatavaks tehtaks. Muidu ei saaks teda „ignorantia juris nocet“ põhimõtte alusel vastutusele võtta, mis on Eesti põhiseaduse 4. §-i 2. lõikes väljendatud lausega: Keegi ei või end vabandada seaduse mitteteadmiseaga.“ Seadusteht omab seega väljakuulutamise ainuõiguse (Publikationsmonopol). Mis seadustelehes ei seisa, see ei ole ka õigusnorm.<sup>15</sup>
- 6 PS § 108 tõlgendamisel võib siiski tõusetuda küsimus, kas seaduse võib Riigi Teataja asemel avaldada muul viisil, näiteks Riigikogu või presidendi veebilehel või päevalehtedes. Eesti varasemate PSide kommentaaride autorid on olnud erineval seisukohal. 1920. aasta PSi 1928. aastal ilmunud kommentaarides on väljendatud arvamust, et seadus tuleb tingimata avaldada Riigi Teatajas. PSi §-s 54 sisalduvad sõnad „Kui seaduses eneses muud korda [...] ei ole ette nähtud“ (kehtiva PSi §-s 108 analoogilist fraasi ei ole) ei pidavat viitama mitte muul viisil avaldamisele, vaid hoopis jõustumise erikorra – näiteks teise seadusega, valitsuse või ministri otsusega.<sup>16</sup> Pärast PSi muutmist 1933. aastal (seaduse avaldamise ja jõustumise osas PSi tekst sisuliselt ei muutunud) ilmunud kommentaaride autorid seevastu olid teistsugusel seisukohal: „Üldreeglina avaldatakse seadused Riigi Teatajas, kuid seadus võib näha ka muu avaldamise korra, näiteks telegrahvi teel teatamisega vastavaile ametiasutistele jne.“<sup>17</sup> Kehtiva PSi tekst jätab eelnevatega võrreldes vähem tõlgendamisruumi, võimaldades teha ettenähtud reeglist erandeid üksnes seaduse jõustumise tähtpäeva, mitte aga avaldamise viisi osas.<sup>18</sup> PS ei näe ette erandit ka kriisiolukordade puhuks.<sup>19</sup> Sisuliselt toetab tõlgendust Riigi Teatajast kui eksklusiivsest seaduste avaldamise meediumist õiguskindluse argument: normiadressaat teab, kust ta seadust otsima peab, ja võib ühtlasi kindel olla, et ta ei pea seda otsima mujalt.<sup>20</sup>
- 7 Madis Ernits ja Janar Jäätma on analüüsinud Riigi Teataja mõistet ning jõudnud järeldusele, et Riigi Teatajana PSi mõttes tuleb käsitada väljaannet: 1) mida annab välja Eesti riik; 2) mis on ametlikuna üheselt ära tuntav; 3) mis on piisavalt kättesaadav ning 4) mis kannab nime Riigi Teataja.<sup>21</sup>
- 8 PS nõuab niisiis Riigi Teataja olemasolu, seadusandja on aga õigustatud kindlaks määrama (PS § 65 p 1) selle väljaandmise korra. Riigi Teataja seaduse<sup>22</sup> § 1 lg 1 kohaselt on Riigi Teataja Eesti Vabariigi ametlik võrguväljaanne. Seaduste avaldamist Riigi Teatajas korraldab ning Riigi Teataja kättesaadavuse, usaldusväärsuse ja kasutusmugavuse tagab justiitsministeerium (RTS § 8 lg-d 1 ja 2). Seaduse avaldamine on täitevvõimu kohustus, mitte õigus. Justiitsministeeriumil ei ole õigust keelduda välja kuulutatud seadust

<sup>15</sup> S. Csekey. Seaduste väljakuulutamine Eestis. – *Õigus* 1926/7, lk 179–180. Csekey käsitas termineid „väljakuulutamine“ ja „avaldamine“ sünonüümidena, vt tema selgitust samas lk 178–179.

<sup>16</sup> Das Grundgesetz des Freistaats Estland vom 15. Juni 1920. Übersetzt und mit Erläuterungen und Sachregister von E. Maddison und O. Angelus. Berlin: Carl Heymanns Verlag 1928, lk 59 (tõlge eesti keelde: Riigiõiguse aastaraamat 2021).

<sup>17</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. Seletustega ja tähestikulise sisujuhiga varustanud Joh. Kaiv ja J. Klesment. Tallinn 1934, lk 65.

<sup>18</sup> Põhiseaduses sätestatud avaldamiskorda pidas ammendavaks ka põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjon – vt Põhiseaduse 7. peatükk „Seadusandlus“. – Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne, lk 22.

<sup>19</sup> Vrd nt Saksamaa Liitvabariigi põhiseaduse (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*) art 115d lg 3 koostoimes art 115a lg 3 teise lausega. Vt ka Dürig/Herzog/Scholz/Butzer 101. EL Mai 2023, GG art 82, äärenr 240.

<sup>20</sup> Dürig/Herzog/Scholz/Butzer. 101. EL Mai 2023, GG art 82, äärenr 236.

<sup>21</sup> M. Ernits, J. Jäätma. Põhiseaduse aluspõhimõtted ja riigikorraldusõigus, lk 96.

<sup>22</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/111032023085>.

avaldamast. Asjaomane minister on poliitiliselt vastutav selle eest, et seadused avaldataks korralduslikult ja avaldatavad tekstid oleksid identsed välja kuulutatavatega.

- 9 PS ei kirjuta ette, kas Riigi Teataja peab olema paber- või veebiväljaanne.<sup>23</sup> Riigi Teataja peab olema igapäevane hõlpsasti ja seejuures tasuta kättesaadav. Seaduse avaldamisel Riigi Teatajas peab olema näha avaldamise kuupäev, sest sellest lähtudes määratakse üldjuhul kindlaks seaduse jõustumise aeg.
- 10 Avaldamisest on seadus õiguslikult olemas.<sup>24</sup> Selle tagajärjeks on, et „avaldatud seadust ainult *actus contrarius*’e kaudu, s. o. ikka ainult seadusvormis võib muuta“.<sup>25</sup> Erandina võib mõnda avaldatud seaduses ilma formaalse muutmismenetluseta ilmsete trükivigade ja ebatäpsuste parandamist.<sup>26</sup> Õiguslikult siduvaks muutub seadus jõustumisega.<sup>27</sup>

### III. Seaduse jõustumine

- 11 Seaduse jõustumisega muutub see niisiis normiadressaatidele täitmiseks kohustuslikuks. Kommenteeritava paragrahvi kohaselt peab seaduse avaldamise ja jõustumise vahele (*vacatio legis*) jääma üheksa päeva. Riigikohus on märkinud, et „tegemist on ajaga, mis on normiadressaatidele jäetud seadusega sätestatud õiguste ja kohustustega tutvumiseks ning oma elu vastavaks ümber korraldamiseks“.<sup>28</sup> Nagu seaduse avaldamine, on ka jõustumine seotud õiguskindluse põhimõttega.<sup>29</sup>
- 12 PS lubab seaduses endas ette näha, et see jõustub kas varem või hiljem kui 10. päeval pärast Riigi Teatajas avaldamist. PS § 3 lg-s 2 sätestatu välistab aga seaduse jõustumise enne avaldamist (näiteks jõustumise vastuvõtmisega või väljakuulutamisega).<sup>30</sup> Järelikult on varaseim tähtpäev, millal seadus saab jõustuda, Riigi Teatajas avaldamisele järgnev päev.
- 13 Seadusandja võib ette näha ka pikema kui üheksapäevase *vacatio legis*’e. Mõnedel juhtudel võib see õiguskindluse põhimõttest (PS § 10) tulenevalt olla isegi nõutav. Riigikohus on leidnud, et parlament peab seadust vastu võttes tagama, et normiadressaatidel oleks oma tegevuse ümber korraldamiseks piisavalt aega.<sup>31</sup> „Piisavust ehk mõistlikkust saab hinnata, arvestades vaatluse all oleva õigussuhte iseloomu, õigussuhte muutmise ulatust ning sellest tulenevat vajadust ümberkorraldusteks normiadressaatide tegevuses, samuti hinnates, kas muudatus õiguslikus olustikus oli ettenähtav või ootamatu.“<sup>32</sup> Kui säärasel erandjuhul Riigikogu ei lükka seaduse jõustumist avaldamisjärgsest 10. päevast kaugemale, võib seaduse jõustumine PS §-s 108 sätestatud ajal olla PSiga vastuolus. Riigikohus on näidetena juhtudest, millal võib olla vajalik pikem kui üheksapäevane *vacatio legis*, toonud

<sup>23</sup> M. Ernits, J. Jäätma. Põhiseaduse aluspõhimõtted ja riigikorraldusõigus, lk 96.

<sup>24</sup> H. D. Jarass, B. Pieroth. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar. Art 82, lk 866, äärenr 5. S. Csekey on seda nimetanud seaduse vormiliseks (formaalseks) kehtivuseks. Vt S. Csekey. Seaduste väljakuulutamine Eestis, lk 180.

<sup>25</sup> S. Csekey. Seaduste väljakuulutamine Eestis, lk 180.

<sup>26</sup> Vrd Dürig/Herzog/Scholz/Butzer 101. EL Mai 2023, GG art 82, äärenr 255 jj.

<sup>27</sup> H. D. Jarass, B. Pieroth. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar. Art 82, lk 867, äärenr 9. S. Csekey on nimetanud seda seaduse materiaalseks kehtivuseks. Vt S. Csekey. Die Quellen des estnischen Verwaltungsrechts. – Eesti Vabariigi Tartu Ülikooli toimetused / Acta et commentationes Universitas Tartuensis (Dorpatensis). B. Humaniora. IX. Tartu Ülikool 1926, lk 20.

<sup>28</sup> RKPJKo 02.12.2004, 3-4-1-20-04, p 27.

<sup>29</sup> RKPJKo 02.12.2004, 3-4-1-20-04, p 26.

<sup>30</sup> 8. ja 9. aprillil 1926 Tartus toimunud V õigusteadlaste päeval toimus seaduste jõustumise teemal arutelu, kus käsitleti tollase Riigikogu praktikat näha seaduse jõustumise ajaks ette tema vastuvõtmise hetk. Vt Õigusteadlaste päevad 1922–1940. Protokollid. [Tallinn]: [Juura] 2008, lk 194–199. 1992. aasta PSi kehtima hakkamise järgse seaduste jõustumise praktika suhtes kriitiliselt koos näidetega vt H. Schneider. Tähtajad ja tähtpäevad Eesti põhiseaduses, lk 112–113.

<sup>31</sup> RKPJKo 02.12.2004, 3-4-1-20-04, p 26.

<sup>32</sup> Samas.

mõne õigusharu tervikliku reformi<sup>33</sup> ja ulatusliku maksuõigusliku muudatuse uue riikliku maksu kehtestamise näol.<sup>34</sup>

- 14 Erinormid näeb PS ette riigieelarve ja PSi muutmise seaduse jõustumiseks. PS § 118 esimese lause kohaselt jõustub Riigikogu vastuvõetud riigieelarve eelarveaasta algusest. PS § 167 järgi jõustub PSi muutmise seadus temas eneses määratud tähtajal, kuid mitte varem kui kolm kuud pärast väljakuulutamist.
- 15 Seaduse jõustumisest tuleb eristada seadusele või mõnele selle sättele tagasiulatava jõu andmist. Jõustumisega omandab seadus õigusliku mõju, muutub täitmiseks kohustuslikuks. Seadusele tagasiulatava jõu andmine on seotud õiguskindluse põhimõttest tulenevate nõuetega. Üldjuhul, ja ilma et seda oleks tarvis seaduses eraldi sätestada, hakkab seadus reguleerima suhteid, mis kas tekivad jõustumise järgselt või on tekkinud enne jõustumist ja kestavad edasi ka jõustumise ajal (viimati nimetatud juhul on tegemist ebaehtsa tagasiulatava mõjuga, mis on üldjuhul PSiga lubatav).<sup>35</sup> Erandina, kui seda õigustavad kaalukad põhjused, võib isikule ebasoodsaid õiguslikke tagajärgi rakendada seaduse jõustumise ajaks lõppenud õigussuhetele (ehtne tagasiulatav mõju).<sup>36</sup>
- 16 Kui seadus sisaldab jõustumisnormi, mis näeb ette erandi PSis ette nähtud üldreeglist, tuleb see sõnastada nii selgelt, et ei põhjustaks vaidlusi küsimuses, kas seadus on jõustunud või mitte. Üheks näiteks ebaselgelt sõnastatud jõustumisnormist on 9. oktoobril 2014 vastu võetud kooseluseaduse<sup>37</sup> § 26: „Käesolev seadus jõustub 2016. aasta 1. jaanuaril koos rakendusaktidega.“ Kui Riigikohtult taotleti kooselu seaduse rakendamise aktide andmata jätmise põhiseaduspärasuse kontrolli, olid menetlusosalised eri meelt selles, kas seadus on üleüldse jõustunud.<sup>38</sup> Riigikohus asus seisukohale, et seadus on jõustunud.<sup>39</sup>

<sup>33</sup> Samas, p 27.

<sup>34</sup> RKPJKo 30.06.2017, 3-4-1-5-17, p 85.

<sup>35</sup> H. Kalmo, O. Kask. – PSKV, PS § 10 komm. 49.

<sup>36</sup> Samas.

<sup>37</sup> RT I, 16.10.2014, 1. <https://www.riigiteataja.ee/akt/106072023046?leiaKehtiv>.

<sup>38</sup> Vt RKPJKm 10.04.2018, 5-17-42.

<sup>39</sup> Samas, p 32.