

Sotsiaalministri määruse „Nõuded toitlustamisele kinnipidamisasutuses“ seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Määrusega kehtestatakse nõuded kinnipidamisasutuste (vanglad, arestimajad, kinnipidamiskeskus) toitlustamisele.

Määruse koostamise vajadus tuleneb sellest, et alates 1. septembrist 2025. a hakkab rahvatervise seaduse asemel kehtima rahvatervishoiu seadus. Sellest tulenevalt muutuvad automaatselt kehtetuks rahvatervise seaduse alusel antud määrused ja tuleb kehtestada uued määrused rahvatervishoiu seaduse alusel.

Senist regulatsiooni¹ uuendatakse ka sisuliselt, võttes arvesse riiklikke toitumissoovitusi² ning olemasolevaid teadmisi ja kogemusi. Eesmärk on toetada enam tervislikku toitumist. Uuendatud määruses on piiratud soola ja suhkru kasutamist toidus, kuna soola- ja suhkrurikaste toitade tarbimine on seotud mitmete terviseriskidega, nagu südame- ja veresoonkonnahaigused jms. Lisaks on suurendatud menüü varieeruvust, mis aitab enam panustada vaheldusrikkamasse toiduvalikusse. Muudatused aitavad pakkuda tervist toetavat toidulauda ning seeläbi panustada ka tervishoiukulude kokkuhoidu. Menüüde koostamisel on muudetud toiduenergiavajaduse arvestust ja toidu pakkumist paindlikumaks.

Ajakohastamine ei too kaasa suuri muudatusi järelevalves, kuid võib ilmned vajadus viia tööprotsessid uuendatud nõuetega kooskõlla, et tagada määruse sujuv rakendamine ja nõuete täitmise kontroll. Osadel nõuetel on üleminekuaeg: § 5 lõikeid 1–4 ning lisasid 4 ja 5 rakendatakse alates 1. septembrist 2026. a.

1.2. Määruse ettevalmistaja

Määruse ja seletuskirja on ette valmistanud Sotsiaalministeeriumi rahvatervishoiu osakonna nõunik Ingrid Põldsaar (ingrid.poldsaar@sm.ee), Tervise Arengu Instituudi ekspert Tagli Pitsi (tagli.pitsi@tai.ee) ja toitumise valdkonna juht Janne Lauk (janne.lauk@tai.ee). Määruse koostamisse kaasati Justiits- ja Digiministeerium, Tervise Arengu Instituut ja Terviseamet.

Määruse juriidilise ekspertiisi on teinud Sotsiaalministeeriumi õigusosakonna nõunik Piret Eelments (piret.eelments@sm.ee). Määrusega kaasnevate mõjude hindamise peatüki on koostanud Sotsiaalministeeriumi analüüsi ja statistika osakonna analüütik Gerli Põdra (gerli.podra@sm.ee).

Määruse on keeleteimetanud Rahandusministeeriumi ühisosakonna dokumendihaldustalituse keeleteimetaja Virge Tammaru (virge.tammaru@fin.ee).

1.3. Märkused

Määrus kehtestatakse 2025. aasta 1. septembril jõustuva rahvatervishoiu seaduse § 22 lõike 3 alusel. Määrusega asendatakse rahvatervise seaduse § 8 lõike 2 punkti 22 alusel antud sotsiaalministri 31. detsembri 2002. a määrus nr 150 „[Toidunormid kinnipidamisasutustes](#)“ (edaspidi *kehtiv määrus*).

Määruse koostamisel on lähtutud rahvastiku tervise arengukavast 2020–2030.³

Määrus ei ole seotud isikuandmete töötlemisega isikuandmete kaitse üldmääruse tähenduses.

¹ Toidunormid kinnipidamisasutustes–Riigi Teataja.

² Eesti riiklikud toitumise, liikumise ja uneaja soovitusel. Tabelraamat | Tervise Arengu Instituut.

³ <https://www.sm.ee/rahvastiku-tervise-arengukava-2020-2030>.

2. Määruse sisu ja võrdlev analüüs

Määruse §-s 1 sätestatakse määruse reguleerimisala. Nõuded kehtestatakse toitlustamisele ja selle dokumenteerimisele vanglates, kinnipidamiskeskuses ja arestimajades, kus kinnipeetavate, arestialuste, vahistatute ja kinnipidamiskeskusesse paigutatud välismaalaste (edaspidi *kinnipeetav*) ning kinnipeetavaga koos viibiva lapse toitlustamine on korraldatud. Nõuded on kohustuslikud kinnipidamisasutustele, kes korraldavad ja kontrollivad kinnipidamisasutuste toitlustamist. Määruse nõuete täitmise üle teeb järelevalvet Terviseamet vastavalt rahvatervishoiu seaduse § 32 lõikele 1.

Määruse §-s 2 sätestatakse üldnõuded kinnipeetava ööpäevasele toiduenergia- ja toitainevajadusele, kinnipeetava terviseseisundist tulenevate toitumise erisuste ja kinnipeetava religioonist või muudest veendumustest tulenevate toitumistavade arvestamise kohta ning menüüde talletamise kohta.

Lõikes 1 sätestatakse, et pakutav toit peab katma kinnipeetava ööpäevase toiduenergia- ja toitainevajaduse, võtma arvesse kinnipeetava terviseseisundist tulenevaid toitumise erisusi, mille on määranud tervishoiutöötaja, ja arvestama rahvastiku üldisi toitumistavasid. Võrreldes kehtiva määrusega on välja võetud nõue, et kinnipeetavale antakse toitu kolmes osas, vähemalt kolm korda päevas ja kindlatel kellaaegadel. Muudatus lisab enam paindlikkust ja võimaldab tulevikus rakendada praktikat, kus kinnipeetavatel on rohkem võimalusi teha valikuid endale toidu serveerimisel. Suurem iseseisvus aitab toidu serveerimisel ja toidukordade planeerimisel paremini omandada vajalikke toimetulekuoskusi ning valmistuda eluks pärast kinnipidamisasutusest vabanemist, kus iseseisev toiduvalik, söögiaegade planeerimine ja igapäevaelu korraldamine on vältimatud.

Kinnipeetavate seas on erineva toiduenergia- ja toitainevajadusega inimesi sõltuvalt eelkõige nende soost, vanusest, kehalisest aktiivsusest ja terviseseisundist. Erinevad toiduenergia- ja toitainevajadused on välja toodud lisades. Teatud terviseseisunditest tingitud menüüde erisuse vajaduse korral tuleb lisaks juhendada ka tervishoiutöötaja soovistest. Kinnipeetavate toitlustamisel lähtutakse üldistest piirkondlikest toitumistavadest, s.o tavadest, mis kajastavad valdava osa piirkonna elanike toitumisharjumusi. Näiteks teatud riikides kujundab religioon toitumisharjumusi, kus valdav osa inimesi teatud ajaperioodil paastub, või süüakse igapäevaselt selliseid toite, mida üldjuhul peetakse Eestis eksootilisteks toitudeks.

Lõikes 2 sätestatakse, et kinnipidamisasutus talletab menüüid vähemalt nelja nädala ulatuses. Menüüid talletatakse ja säilitatakse viisil, mis tagab võimaluse nendega vajaduse korral tutvuda, tavaliselt vastavalt asutuse dokumendihalduse korrale. Oluline on see, et säilitatakse kõik menüüid, sealhulgas need, mida on kohandatud tervishoiutöötaja soovitusel alusel. Tagantjärele juurdepääs menüüdele peab olema tagatud, kuna see on vajalik nii järelevalve tegemiseks kui ka muude asjaolude selgitamiseks, mis nõuavad menüüdes sisalduva teabe kasutamist.

Määruse §-s 3 sätestatakse kinnipeetava toiduenergiavajadus. Tegemist on üleminekusättega ehk seni kehtiva määruse nõuetega, mis kehtivad kuni 31.08.2026.

Kinnipeetavate ööpäevane toiduenergiavajadus kehtestatakse, arvestades kinnipeetavate vanust, sugu, tehtavat tööd ja kehalise aktiivsuse taset (PAL), võttes aluseks määruse lisas 1 nimetatud kehalise aktiivsuse tasemele vastava keskmise toiduenergiavajaduse. Kinnipeetavad jaotatakse toiduenergiavajaduse järgi nelja rühma. Toiduenergiavajaduse määramine vanuse, soo, töö iseloomu ja kehalise aktiivsuse alusel aitab tagada, et kinnipeetavad saavad oma igapäevaste tegevuste jaoks piisavalt energiat. See aitab vältida alatoitumust ja sellega seotud terviseprobleeme.

Määruse §-s 4 sätestatakse nõuded kinnipeetava toidule. Sarnaselt §-ga 3 on tegemist üleminekusätetega ehk seni kehtiva määruse nõuetega, mis kehtivad kuni 31.08.2026. Paragrahvis sätestatakse nõuded kinnipeetavate toiduenergiavajadusele ning vitamiinide ja mineraalainete minimaalsele kogusele, samuti nõuded piimatoodete, liha, kala, muna, lisatavate

rasvade, kartuli, puuviljade, köögiviljade ja suhkrute pakkumisele. Lisaks nähakse ette meeste, naiste ja rasedate toidunormid lähtuvalt toiduenergiavajadusest. Eesmärk on tagada, et toidukogused ja toitaineline koostis vastaksid kehtestatud normidele ning kataksid toiduenergia-, valkude, vitamiinide ja mineraalainete vajaduse. Samuti määratakse erinevate toidugruppide (nt teraviljatooted, piimatooted ja köögiviljad) kindel osakaal, et tagada toitumise mitmekesisus ja tasakaalustatus. Erirühmadele, nagu noored ja rasedad, nähakse ette täiendav toidunorm, mis arvestab suuremat energiavajadust. Võrreldes kehtiva määrusega ei ole muudatusi tehtud.

Määruse §-s 5 sätestatakse nõuded menüü koostamisele. Võrreldes kehtiva määrusega sätestatakse nõue põhitoidu varieerida ning nõuded soola- ja suhkrukoguste kasutamisele toidus ja joogis. Muudatused aitavad suurendada kinnipeetavate rahulolu pakutava toiduga ja toetada enam kinnipeetavate tervist. Muudatuste tegemisel on arvestatud mitmekesise ja tasakaalustatud toitumise põhimõtetega. Paragrahv 5 rakendub 01.09.2026.

Lõikes 1 sätestatakse, et põhitoidud, välja arvatud pudrud, peavad vähemalt iga neljanädalase tsükli järel olema erinevad ning vastama ühes kuus lisades 4 ja 5 sätestatud nõuetele. Põhitoidu alla ei kuulu lisandid nagu salat, köögi- ja puuviljad, marjad, leiva- ja saiatooted, magustoit ega joogid. Põhitoid on ühe toidukorra põhikomponent ning muud lisandid selle alla ei kuulu, kuna lisandid võivad korduda. Põhitoidude neljanädalase tsükli varieerimise all on silmas peetud seda, et sama põhitoid ei korduks samal nädalapäeval mitte rohkem kui neli nädalat. Võrreldes kehtiva määrusega on tegemist uue sättega. Menüüde koostamisel antakse rohkem paindlikkust, võimaldades toite enam varieerida ja võimaluse korral mitmekesistada. Põhitoidude sagedasem varieerimine aitab suurendada kinnipeetavate rahulolu toiduga ning tagab loomulikuma keskkonna, kus toit võib sagedamini varieeruda. Lisaks aitab menüü vähendada võimalikku küllastumist või igavust, mis võib tekkida, kui põhitoidude tsükkel kordub liiga sageli ning seeläbi aitab see kaasa ka toidu raiskamise vähendamisele. Kinnipeetava ühe kuu keskmine põhitoidainetest ja rasvhapetest saadava energia osakaal (%E) ning kiudainete, vitamiinide ja mineraalainete kogus ühes kuus peavad vastama lisades 4 ja 5 sätestatud nõuetele. Võrreldes kehtiva määrusega on uuendatud põhitoidainetest ja rasvhapetest saadava energia osakaalu ning kiudainete, vitamiinide ja mineraalainete kogust. Muudatused arvestavad enam riiklike toidu- ja toitumissoovitustega. Riiklike soovitude eesmärk on toetada inimeste tervist – hea terviseseisundi hoidmine ja saavutamine. Eeltoodu lihtsustab edaspidi menüü koostamist, kuna erinevate toitude puhul võivad põhitoidainete, rasvhapete, kiudainete, vitamiinide ja mineraalainete kogused osaliselt kōikuda ning paindlik vahemik võtab rohkem arvesse loomulikku varieeruvust. Asutused saavad põhitoidukordade ja menüüde tsükli korraldust vajaduse korral veelgi parandada, määruks on sätestatud vaid miinimumnõuded.

Lõikes 2 sätestatakse, et menüü koostamisel lähtutakse vähemalt järgmistest toidugruppidest: köögiviljad, puuviljad või marjad, teraviljatooted, kala, muna, liha ja piimatooted. Täiendavalt võib lisada ka muid toidugruppe, näiteks pähklid ja seemned. Toitlustajatele jääb paindlikkus, millisel kujul ja viisil neid toidugruppe menüüdes kasutada. Näiteks köögivilju võib pakkuda nii külma- kui ka kuumtöödelduna. Nimetatud toidugruppide kasutamine tervist tasakaalustatud vahekorras aitab toetada tervist.

Lõikes 3 piiratakse toidus kasutatavat soola kogust. Liigne soola tarbimine pikema aja vältel võib tekitada kõrgeenenud vererõhku, mis on peamine südame- ja veresoonehaiguste põhjustaja. Südame- ja veresoonehaigused on omakorda peamised surmade, sealhulgas enneaegsete surmade põhjustajad.⁴ Võimaluse korral võiks toidu tegemisel kasutada jodeeritud soola, kuna seda loetakse samuti üheks joodiallikaks.⁵ Jood osaleb metabolismi kiiruse kontrollis ja organismi termoregulatsioonis ning on vajalik normaalseks kilpnäärme talitluseks.⁶

Lõikes 4 piiratakse toidus ja joogis suhkrut, mee, siirupi ja mahlakontsentraadi kasutamist. Liigne suhkrute tarbimine on seotud mitmete terviseriskidega, nagu südame- ja veresoonehaigused, teist tüüpi diabeet, hambakaaries jms. EFSA soovitude kohaselt võiks vabade suhkrute tarbimine

⁴ <https://www.who.int/europe/publications/i/item/9789289060813>.

⁵ https://intra.tai.ee/images/prints/documents/149019033869_eesti%20toitumis-%20ja%20liikumissoovitused.pdf.

⁶ <https://toitumine.ee/energia-ja-toitainete-vajadused/mineraalained/jood>.

olla võimalikult väike.⁷ Lisatud suhkrud on sahharoos, fruktoos, glükoos, tärklise hüdroolüsaadid ja teised isoleeritud suhkru valmistised, mida kasutatakse toidu valmistamisel või tootmisel.⁸ Lisatud suhkrute hulka loetakse ka magustamiseks kasutatavad siirupid (nt agaavisiirup), kondenspiim, mesi ja dekstroos. Vabad suhkrud on lisatud suhkrud ning looduslikult esinevad suhkrud mees, siirupis, mahlas ja kontsentreeritud mahlas. Mahlana käsitatakse toodet, mis vastab põllumajandusministri 6. novembri 2014. a määrusele nr 92 „Mahlatoodete koostis- ja kvaliteedinõuded ning toidualase teabe esitamise nõuded.“

Lõikes 5 sätestatakse, et kinnipeetavale tuleb joogivett võimaldada joomise eesmärgil vastavalt vajadusele. Oluline on, et kinnipeetavad saaksid janu korral juua joogivett. Nõuded joogiveele on sätestatud veeseaduses. Võrreldes kehtiva määrusega on lisatud joogivee kasutamise otstarve.

Määruse §-s 6 sätestatakse tervislikel põhjustel teisiti toituva kinnipeetava menüü erisused. Tervislikel põhjustel teisiti toituva kinnipeetava menüü erisuste kavandamisel lähtutakse tervishoiutöötaja soovitudest, võttes aluseks vangistuseseaduse § 5¹ lõike 3 alusel kehtestatud andmekogus⁹ või muus asjakohases andmekogus või dokumendis lisa- ja eritoidu kohta märgitu.

Lõikes 1 sätestatakse, et tervishoiutöötaja märgib nimetatud andmekogus konkreetse kinnipeetava diagnoosist tingitud toitumisalased soovitud. Tervislikel põhjustel teisiti toituva kinnipeetava menüü erisused sõltuvad kinnipeetavale pandud diagnoosist. Diagnoosist tingitud erisusi arvesse võtva toitlustamise võimaldamine on oluline, et vältida kinnipeetava terviseseisundi halvenemist ja sellest tingitult tervishoiukulude suurenemist. Kinnipidamisasutuse pidaja edastab toiduvalmistajale isikustamata eritoiduvajaduse info. Erimenüüd lepitakse kokku koostöös toitlustusteenuse osutajaga. Nii nagu tavamenüü, nii ka erimenüü dokumenteeritakse kinnipidamisasutuse dokumendihalduse korra kohaselt. Võrreldes kehtiva määrusega sisulisi muudatusi ei ole.

Lõikes 2 sätestatakse, et menüü erisuste arvestamisel võib jätta lisade 1–5 nõuded järgimata osas, mida konkreetne muudatus sisuliselt puudutab. Kui tervishoiutöötaja soovitus tähendab mõne toidugrupi välistamist või asendamist, tuleb sellest lähtuda. Sellisel juhul ei pea menüü koostamisel arvestama kõiki lisades 1–5 sätestatud nõudeid, vaid osas, mida konkreetne muudatus sisuliselt puudutab.

Määruse §-s 7 sätestatakse nõuded kinnipeetavaga koos viibiva kinnipeetava lapse menüüle. Teatud juhtudel võib kinnipidamisasutuses koos kinnipeetavaga viibida tema laps. On oluline, et vanglas oleks kinnipeetava lapsele tagatud toitlustamine viisil, mis tagaks talle võimalikult loomuliku elukeskkonna. Reeglina on vanglas viibivale kinnipeetavale ja temaga koos viibivale lapsele tagatud eraldi eluruum, kus vanem saab oma lapsele ise toitu valmistada. Toidu valmistamiseks tagatakse vanglas viibivale kinnipeetavast lapsevanemale vajalikud vahendid ja määruse nõuetele vastavalt toiduained. Võrreldes kehtiva määrusega ei ole sisulisi muudatusi tehtud.

Lõike 1 kohaselt, kui kinnipeetavaga koos viibib kinnipidamisasutuses laps, tuleb tagada ka lapsele nõuetekohane toitlustamine. Laste toitlustamisel tuleb arvestada tervishoiutöötaja soovitusi, Näiteks, kuna imikud on reeglina tervishoiutöötaja regulaarse järelevalve all, saab tervishoiutöötaja anda asjakohaseid juhiseid imiku toitlustamise kohta, et tagada tema tervist toetav ja nõuetele vastav toidulaud.

Lõike 2 kohaselt arvestatakse lapse toitlustamisel lastehoius või lasteaias pakutavat toitu. Näiteks, kui laps on juba ühes asutuses lõunasöögi saanud, siis topelt lõunasööki ei pakuta. Samuti on oluline, et arvestataks ka lapse terviseseisundiga. Teatud juhtudel tuleb toitumist korrigeerida, mis

⁷ European Food Safety Authority. <https://www.efsa.europa.eu/en/news/added-and-free-sugars-should-be-low-possible>.

⁸ EFSA (2010a) European Food Safety Authority. Scientific Opinion on Dietary Reference Values for Carbohydrates and dietary fibre. *EFSA Journal*. 2010;8:1462.

⁹ Vabariigi Valitsuse 01.03.2018 määrus nr 19 „Kinnipeetavate, vahistatute, arestialuste ja kriminaalhooldusaluste andmekogu põhimäärus“ lisa 1 punkt 2.9.2 „Info lisa- ja eritoidu kohta“.

sõltub juba konkreetsest terviseseisundist. Menüü koostamisel on oluline lähtuda mitmekesise ja tasakaalustatud toitumise põhimõtetest ning oluline, et vastavalt vanusele oleks toiduenergiavajadus rahuldatud. Tähtis on ka, et kinnipidamisasutustes järgitakse üldisi tasakaalustatud ja mitmekesise toitumise põhimõtteid. Mitmekesise ja tasakaalustatud toitumise aluspõhimõtteid võib leida riiklikest toidu- ja toitumissoovitustest. Riiklikud toidu- ja toitumissoovitused on avaldatud Tervise Arengu Instituudi veebilehel.^{10, 11} Lisaks sellele on võimalik lähtuda ka teistest Tervise Arengu Instituudi koostatud materjalidest, mis toetavad mitmekesist ja tasakaalustatud toitumist.

Lõikes 3 sätestatakse, et vanglas viibivale kinnipeetavale tagatakse lapsele toidu valmistamiseks vajalikud vahendid ja sobivad toiduained ettenähtud koguses. Oluline on, et lapsele oleks tagatud regulaarne toitlustamine kodukeskkonnaga sarnasel viisil.

Lõikes 4 sätestatakse, et kui kinnipeetaval või tema lapsel on mõni ajutise loomuga terviseseisund, mis ei võimalda ajutiselt lapsele söögi valmistamist või lapse toitmist, korraldatakse lapse toitlustamine ja toitmine vastavalt lapse vajadustele. Ajutise loomuga terviseseisund on näiteks mõni hooajaline kergem viirusnakkus. Eesmärk on tagada lapsele võimalikult tavapärase igapäevaeltu rutiini, hoolimata ajutiselt tekkinud olukorrast.

Määruse §-s 8 sätestatakse muudel põhjustel teisiti toituva kinnipeetava menüü erisused.

Lõikes 1 sätestatakse, et kui kinnipeetavate seas on inimesi, kes toituvad teisiti tulenevalt mõnest veendumusest või religioonist, siis võimaluse korral sellega ka arvestatakse, näiteks kui kinnipeetav avaldab soovi religioonist või muudest veendumustest tingitud põhjustel saada lihavaba menüüd või paastuda. Sarnane praktika on ka kehtivas õiguses ning võimaluse korral tagatakse sellised erisused ka edaspidi.

Lõikes 2 sätestatakse, et menüü erisuste arvestamisel võib jätta lisade 1–5 nõuded järgimata osas, mida konkreetne muudatus sisuliselt puudutab. Kuna kinnipeetavate seas võib olla eri religioonide esindajaid ja erinevate veendumustega inimesi ning sellest tulenevalt mitmeid erisoove, jääb toidu suhtes valikuid tehes kinnipeetavale ka enda vastutus. Näiteks kui soovitakse paastuda või lihavaba menüüd jms. Kinnipidamisasutuste võimalused on piiratud, mistõttu ei ole võimalik kõiki erisoove täita. Kui kinnipeetaval, sõltumata kinnipidamisasutuse võimalustest, on toiduga seoses siiski erisoove, võtab kinnipeetav selles otsuses ise vastutuse, mis tähendab seda, et menüü erisuste arvestamisel võib jätta lisade 1–5 nõuded järgimata osas, mida konkreetne erisoov sisuliselt puudutab.

Määruse § 9 näeb ette määruse rakendamise ajad.

Lõikes 1 on sätestatud, et määrus jõustub 1. septembril 2025. a, mil jõustub rahvatervishoiu seadus.

Lõikes 2 sätestatakse, et § 5 lõikeid 1–4 ning lisasid 4 ja 5 rakendatakse alates 1. septembrist 2026. a. Ülemineku aeg on vajalik, et uute nõuetega kohanemiseks jääks piisav aeg, mis võimaldab viia asutuse toitlustamine uute nõuetega vastavusse.

Lõike 3 kohaselt kehtivad §-d 3 ja 4 ning lisad 1–3, mis on sisuliselt kehtiva määruse tingimused, kuni 31. augustini 2026. a.

Määruse lisad

Lisas 1 on ette nähtud toiduenergiavajadus olenevalt vanusest, soost, kehalise aktiivsuse tasemest ja põhiainevahetusest.

¹⁰ Eesti riiklikud toitumise, liikumise ja uneaja soovitused. https://tai.ee/sites/default/files/2025-01/tabelraamat_13.1.25.pdf.

¹¹ Eesti riiklikud toitumise, liikumise ja uneaja soovitused. https://tai.ee/sites/default/files/2025-01/tabelraamat_13.1.25.pdf.

Lisas 2 on sätestatud olulisemate vitamiinide ja mineraalainete minimaalsed vajalikud kogused päevas.

Lisa 3 reguleerib keskmist valguvajadust.

Lisas 4 on sätestatud toiduenergia, põhitoitainete, rasvhapete ja kiudainete sisaldus rühmade kaupa ühe kuu keskmisena.

Lisas 5 on sätestatud vitamiinide ja mineraalainete sisaldus ühe kuu keskmisena.

3. Määruse vastavus Euroopa Liidu õigusele

Määrus ei ole seotud Euroopa Liidu õigusaktidega.

4. Määruse mõjud

Määruse eesmärk on viia kinnipidamisasutuste toitlustamise nõuded kooskõlla tänapäevaste soovitude ja teadmistega, et tagada kinnipeetavatele tervist toetav ja täisväärtuslik toit.

Määruses esitatud muudatuste rakendamisel võib eeldada sotsiaalset ja keskkonnamõju ning mõju riigivalitsemisele. Muudes mõjuvaldkondades mõju ei ole, mistõttu ei ole neid välja toodud. Mõjude olulisuse tuvastamiseks hinnati mõju nelja kriteeriumi alusel: mõju ulatus, mõju avaldumise sagedus, mõjutatud sihtrühma suurus ja ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk.

SOTSIAALNE MÕJU

Sihtrühm: vanglates, kinnipidamiskeskuses ja arestimajades viibivad kinnipeetavad, arestialused ja vahistatud (edaspidi *kinnipeetavad*)

2023. aasta jooksul viibis Eesti vanglates süüdimõistetud või vahistatuna kokku 3153 isikut, sealhulgas kinnises vanglas 2661 ja avavanglas 492 isikut. Arestimajades viibis Tartu ja Viru vanglas kokku 2266 isikut, kellest 452 kuulus ka juba nimetatud kinnipeetavate hulka ja 1814 olid arvel ainult arestialusena. Kokku viibis 2023. aasta jooksul vanglas süüdimõistetud, vahistatu või arestialusena 4967 isikut.¹²

Politsei- ja Piirivalveameti (edaspidi PPA) haldusalasse kuuluvates kinnipidamiskohtades viibis 2023. aasta jooksul 5918 arestimajas kinnipeetud isikut.¹³ Kainenema toodud isikutele kinnipidamiskohas toitlustust ei pakuta, mistõttu need isikud sihtrühma ei kuulu. PPA haldusala asutustes lühiajalisel arestil viibinud isikute hulgas võib olla kattuvaid isikuid vanglates süüdimõistetuna või vahistatuna kinnipeetud ja arestimajas viibinud isikutega.

Kinnipeetute hulgas oli Justiitsministeeriumi andmetel 2023. aasta jooksul üks lapseootel kinnipeetav. PPA haldusalasse kuuluvas kinnipidamiskeskuses ja lühiajaliselt viibinud kinnipeetavatel esinenud raseduste kohta andmeid ei koguta, kuid tegemist on pigem üksikjuhtumitega.

Sihtrühma suurus on ligikaudu 10 000 isikut, mis moodustab vanematest kui 14-aased elanikud (2023. aastakeskmise rahvastiku alusel 1 164 507 isikut¹⁴) umbes 1%, seega on sihtrühma suurus väike.

Mõju tervisele ja tervishoiukorraldusele

¹² Andmepäring Justiitsministeeriumist.

¹³ Andmepäring Politsei ja Piirivalveametist.

¹⁴ Statistikaamet. RV0212: RAHVASTIK AASTA ALGUSES JA AASTAKESKMINE RAHVAAARV SOO JA VANUSE JÄRGI. Statistika andmebaas.

Määruse uuendamisel on kasutatud riiklike toidu- ja toitumissoovitusi ning kinnipeetavate toitlustamisel võetakse suund senisest tervist toetavama ja tasakaalustatuma menüü pakkumisele. Määruse jõustumisel on oodata positiivset mõju kinnipeetavate tervisele, kuna toitlustamisepõhimõtteid on teaduspõhistele toitumissoovitustele tuginedes kaasajastatud. Uuendatud on soovitusi toiduenergiavajaduse ja põhitaitainete sisalduse kohta, täpsustatud on rasvhapete osakaalu toiduenergiast ning kiudainete, vitamiinide ja mineraalainete minimaalseid koguseid menüüs. Samuti vähendatakse võrreldes kehtiva määrusega soola ja suhkru sisaldust toitudes. Nimetatud muudatused avaldavad positiivset mõju kinnipeetavate üldisele tervisele ning väheneb selliste krooniliste haiguste nagu südame- ja veresoonkonna haigused ning diabeet, tekke risk. Tasakaalustatud ja mitmekesine toitumine toetab vaimset ja füüsilist tervist. Uuringud on näidanud, et vähendatud soola ja lisatud suhkrute tarbimine aitab ennetada teatud kroonilisi haigusi ja parandada elukvaliteeti. Positiivse tervisemõju kõrval suureneb määruse jõustumisel eeldatavasti ka kinnipeetavate rahulolu pakutava toiduga, sest suurendatud on menüü varieeruvust, mis tagab kinnipeetavatele mitmekesisema ja vaheldusrikkama toiduvaliku.

Mõju võrdsetele võimalustele

Uuendatud määrusest on välja võetud nõuded last ootava naise ja rinnaga toitva ema menüüle, sest neile vajalikud toitainete ja energiakogused on välja toodud määruse lisades, kus on nende erivajadusi arvestatud. Lisaks erinevad nende vajadused teiste rühmade vajadustest. Samuti arvestatakse menüü koostamisel tervishoiutöötaja antud soovitustega, mistõttu on kinnipidamisasutuses viibivad lapseootel naised ja imetavad naised toitlustamise osas võrdselt koheldud nende naistega, kes kinnipidamisasutuses ei viibi.

Usulistest või muudest veendumustest tulenevate toitumistavade arvestatakse võimaluste piires ka edaspidi sarnaselt kehtiva määruse põhimõtetega, mille kohaselt ei panda kedagi ebasoodsasse olukorda lähtuvalt isiklikest toitumispõhimõtetest, kuid lisatud on täpsustus, mille kohaselt vastutab nimetatud põhjustel erimenüüd sooviv kinnipeetav mikrotoitainete piisavuse eest ise.

Mõju ulatus, mõju avaldumise sagedus ja ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk

Määruse jõustumisel hakkavad kinnipeetavad kinnipidamisasutuses viibimise ajal saama varasemast tervist toetavamalt ja täisväärtuslikumat toitu. Kinnipeetavate jaoks on tegemist positiivset tervisemõju avaldava ja rahulolu suurendava muudatusega, kuid sihtrühma käitumine tervikuna ei muutu ning vajadus olukorraga kohaneda puudub, mistõttu on mõju ulatus väike. Olenevalt kinnipidamisasutuses viibitavast ajast võib mõju avaldumise sagedus varieeruda: vanglas viibivate süüdimõistetute, vahistatute ja pikaajalise aresti kandjate jaoks on mõju ulatus suur – tegemist on igapäevaselt avalduva mõjuga. PPA haldusalas olevates arestimajades lühiajalist aresti kandvate isikute jaoks on mõju avaldumise sagedus väike, sest tegemist on ebaregulaarselt ja harva toimuva sündmusega. Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk kinnipeetavatele puudub – tegemist on tervist toetava positiivse toimega mõjuga.

Eelnevat arvesse võttes avaldub oluline mõju kinnipidamisasutuses pikka aega viibivatele kinnipeetavatele, kuid lühiajalise aresti kandjate jaoks on mõju väheoluline.

MÕJU RIIGIVALITSEMISELE

Mõju keskvalitsuse korraldusele

Sihtrühm 1: kinnipidamisasutused ja neid haldavad asutused

Eestis on 2023. aasta lõpu seisuga kolm vanglat: Tartu, Viru ja Tallinna vangla, mille tööd juhib ja arendab Justiitsministeeriumi vanglate osakond. Arestimaja teenust osutavad Tartu ja Viru vangla ning alates 2025. aasta aprillist ka Tallinna vangla. PPA haldusalasse kuulub 13 arestimaja ja üks kinnipidamiskeskus koos arestimajaga. Mõjutatud on kõik kinnipidamisasutused, kus toitlustamine on korraldatud, mistõttu on sihtrühma suurus suur.

Määruse jõustumisel tekib kinnipidamisasutustele, nende haldajatele ja toitlustusteenuse pakkujatele kohustus tutvuda uute toitlustusnõuetega ning teha vajalikud muudatused menüü koostamises.

Uute nõuetega tutvumine ja nimetatud muudatuste tegemine mõjutab kinnipidamisasutuste eelarvet: tekib ajutiselt täiendav halduskoormus ja vastavuskulu, mis on seotud aja- ja tööjõukuludega. Määruse rakendumisel tõuseb tõenäoliselt vähesel määral ka pakutava toidu hind ning seeläbi suureneb ka kinnipidamisasutuste päevaraha iga kinnipeetava kohta. Kuna kinnipidamisasutustele kehtestatud mikrotoitainete nõudeid ei ole uuendatud pea 23 aastat, on ajakohastatud määruses mikrotoitainete osas seatud tänapäevastele soovitudele vastavad kõrgemad nõuded. See tähendab, et menüüde kaasajastamine võib kaasa tuua lisakulusid, eriti juhul, kui seni on lähtunud üksnes 2002. aastal kehtestatud minimaalsetest piirnormidest. Kui toitlustaja ei ole vahepeal pakutavat toitu sisuliselt üldse parendanud, võib vastavusse viimine uute nõuetega osutada kulukamaks. Samas kehtiva praktikas kasutusel oleva näidismenüü põhjal olid mitmete mikrotoitainete osas tänapäevased nõuded juba täidetud või ületatud. Need mikrotoitainete piirnormid, mis olid näidismenüüde põhjal üle uutest piirnormidest, saab selle võrra korrigeerida vastavalt väiksemaks ning need, mis jäävad alla minimaalsete uute piirnormide, siis vastavalt kõrgemaks.

Kokkuvõttes on mõju ulatus kinnipidamisasutustele ja neid haldavatele asutustele keskmine – menüü nõuetele vastavaks viimiseks tuleb tutvuda uute nõuetega ja teha vajalikud muudatused, kuid tõenäoliselt sellega kohanemiskulusi ei kaasne. Kuna määruse muudatustega tutvumine ja nende rakendamine on ühekordne protsess, on mõju avaldumise sagedus väike. Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väike – toitlustamisnõuete ja menüü ajakohastamisega kaasneb küll vähene vastavuskulu ja mõju asutuste eelarvele, kuid üldiselt on tegemist positiivse mõjuga, mis toetab kinnipeetavate tervist.

Eelnevat arvestades on kinnipidamisasutuste seisukohast tegemist olulise mõjuga.

Sihtrühm 2: Terviseamet

Terviseametile jääb määruse jõustumisel järelevalve funktsioon. Seni on järelevalves rakendatud riskipõhist lähenemist. Toidunormide täitmist kontrollitakse vaid konkreetsete pöördumiste või probleemide ilmnemisel. Kontrollid toimuvad tavaliselt dokumentide põhjal, et hinnata nende vastavust kehtivatele nõuetele. Vajaduse korral võib menetlus hõlmata ka kohapealset kontrollkäiku, vestlusi vangla personali ja teenistujatega ning pistelist toidukontrolli. Muudatustega kaasneb vähene aja- ja tööjõukulu, kuid märkimisväärset töökoormuse suurenemist ega kulu asutuse eelarvele ei kaasne. Kuivõrd asutuse igapäevatöö ei muutu ning kehtestatavate nõuetega tutvumine ja järelevalvetingimuste ülevaatamine on ühekordne tegevus, on mõju ulatus ja avaldumise sagedus väike. Ühekordse kuluna on Terviseameti järelevalvesüsteemi MEIS IT-arenduste tegemisteks on vaja kokku 3750 eurot. Seda taotletakse RES 2026–2029 raames. Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on Terviseameti jaoks väike. Kokkuvõttes on Terviseametile avalduv mõju väheoluline.

KESKKONNAMÕJU

Määruse muudatus, mille rakendumisel pakutakse kinnipidamisasutustes senisest tervist toetavat ja vaheldusrikkamat menüüd, mõjutab positiivselt kõiki keskkonnamõju valdkondi, sealhulgas toiduraiskamise vähenemist, ja seeläbi kogu elanikkonda. Kliima ja keskkond mõjutavad otseselt elanikkonna heaolu ja tervist nii vaimse kui füüsilise tervise vaatest.^{58, 59}

Toidu tootmisega on seotud enam kui veerand maailma kasvuhoonegaaside heitkogusest.⁶⁵ Pikemas perspektiivis parandab täisväärtuslikuma ja tervist toetava toiduvaliku tarbimine kinnipeetavate tervist, mis leevendab survet tervishoiusüsteemile ja vähendab ühtlasi ka tekkivate jäätmete hulka.

Kokkuvõttes vähendatakse kinnipidamisasutustes toitlustusnõuete muutmisega pikas perspektiivis keskkonnakoormust ning seeläbi avaldub positiivne mõju kogu rahvastikule – sihtrühm on suur. Kuivõrd määruse muudatuse mõju rahvastikule on kaudne, on mõju ulatus väike, kuid arvestades, et ümbritsev keskkond mõjutab rahvastikku pidevalt kogu elu vältel, on mõju avaldumise sagedus suur. Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk rahvastikule on keskkonnamõju vaatest väike – tegemist on kliimat ja keskkonda ning seeläbi rahvastiku tervist ja heaolu toetava muudatusega.

Eelnevat arvesse võttes võib öelda, et tegemist on olulise mõjuga.

5. Määruse rakendamise seotud tegevused, vajalikud kulud ja määruse rakendamise eeldatavad tulud

Määruse rakendamisega täiendavaid tulusid ega kulusid riigiasutustele ja kohaliku omavalitsuse üksustele ei kaasne.

6. Määruse jõustumine

Määrus jõustub 1. septembril 2025, kuna rahvatervishoiu seadus jõustub 1. septembril 2025. Määrusega ette nähtud uued nõuded: § 5 ning lisad 4 ja 5 rakendatakse alates 1. septembrist 2026. a. Määruse §-d 3 ja 4 ning lisad 1–3 (sisuliselt kehtiva määruse nõuded) kehtivad kuni 31. augustini 2026. a. Eelnimetatud sätete erineva rakendumise aeg on vajalik, et tagada üleminekuperiood uute nõuete rakendumiseks.

7. Määruse kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Määrus esitati kooskõlastamiseks Justiits- ja Digiministeeriumile, Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumile ja Siseministeeriumile ning arvamuse avaldamiseks Terviseametile, Tervise Arengu Instituudile, Tallinna Vanglale, Viru Vanglale ja Tartu Vanglale. Kooskõlastustabel koos tagasisidega asub lisas.