

## **Sotsiaalministri 9. juuli 2025. a määruse nr 29 „Nõuded toitlustamisele kinnipidamisasutuses“ muutmise määruse seletuskiri**

### **1. Sissejuhatus**

#### **1.1. Sisukokkuvõte**

Määruse muudatustega täpsustatakse rakendussätete rakendamise aega. Täiendav lisaaeg aitab kinnipidamisasutustel valmistada ette vajalikud muudatused, et toitlustamine nõuetele vastavusse viia. Lisaks jäetakse määruse lisas 5 olevast mikrotoitainete loetelust välja niatsiin ja fosfor ning nende asemel lisatakse D-vitamiin. Niatsiini ja fosfori nõudest loobutakse, kuna nende piisav kättesaamine toidust on üldjuhul lihtne. D-vitamiini toiduga või lisandina saamine on vajalik, kuna tegemist on tervise säilitamiseks olulise vitamiiniga ning selle piisav kättesaamine toidust on keerulisem.

Toitlustamisel piisava paindlikkuse tagamiseks kehtestatakse lisas 5 ka mikrotoitainete sisaldusele lubatud kõrvalekalle kuni -10% alla minimaalse normi. Erinevate toitade kombineerimisel võib esineda mõningaid kõikumisi, mida loetakse tavapäraseks ja mis on tervise seisukohast lubatud. Lubatud kõrvalekalde kehtestamine lihtsustab kinnipidamisasutuste jaoks toitlustamise praktilist korraldamist ja vähendab halduskoormust. Muudatused lihtsustavad nõuetele vastava toidu pakkumist.

#### **1.2. Määruse ettevalmistaja**

Määruse ja seletuskirja on koostanud Sotsiaalministeeriumi rahvatervishoiu osakonna nõunik Ingrid Põldsaar ([ingrid.poldsaar@sm.ee](mailto:ingrid.poldsaar@sm.ee)). Määruse juriidilise analüüsi on teinud Sotsiaalministeeriumi õigusosakonna õigusnõunik Piret Eelmets ([piret.eelmets@sm.ee](mailto:piret.eelmets@sm.ee)) ja mõjude hindamise Sotsiaalministeeriumi analüüsiosakonna analüütik Evelin Tähtväli ([evelin.tahtvali@sm.ee](mailto:evelin.tahtvali@sm.ee)). Määruse on keeleteoimetanud Rahandusministeeriumi ühisosakonna dokumendihaldustalituse keeleteoimetaja Virge Tammaru ([virge.tammaru@fin.ee](mailto:virge.tammaru@fin.ee)).

Määruse muutmise aluseks on Vanglateenistuse tehtud ettepanek.

#### **1.3. Märkused**

Määrusega muudetakse rahvatervishoiu seaduse § 22 lõike 3 alusel kehtestatud sotsiaalministri 9. juuli 2025. a määrust nr 29 „Nõuded toitlustamisele kinnipidamisasutuses“.

Määrus ei ole seotud muu menetluses oleva eelnõuga.

Määrus ei ole seotud isikuandmete töötlemisega isikuandmete kaitse üldmääruse tähenduses.

### **2. Määruse sisu ja võrdlev analüüs**

Määruse muudatus koosneb neljast punktist.

**Punktiga 1** asendatakse § 3 lõike 2 sissejuhatavas lauseosas sõna „kolme“ sõnaga „nelja“. Muudatus on tehniline, sest sättes on jaotatud kinnipeetavad kehalise aktiivsuse taseme järgi nelja rühma.

**Punktiga 2** muudetakse § 9 lõiget 2, mis näeb ette § 5 lõigete 1–4 ning lisade 4 ja 5 rakendamise algusaja, mida lükatakse edasi. Senise 1. septembri 2026. a asemel rakendatakse nimetatud sätteid

alates 1. jaanuarist 2027. a. Lisaaja andmine on vajalik, et anda aega menüü ümberkujundamiseks ja seda ettevalmistavateks tegevusteks.

**Punktiga 3** muudetakse § 9 lõiget 3, kus on sätestatud määruse §-de 3 ja 4 ning lisade 1–3 kehtimise aeg. Need kehtivad kuni 31. detsembrini 2026. a, mitte 31. augustini 2026. a. Muudatus on seotud punkti 2 muudatusega.

**Punktiga 4** täpsustatakse lisa 5, kus on sätestatud nõuded vitamiinidele ja mineraalainetele (mikrotoitainetele). Määruse lisa 5 muudetakse selliselt, et mikrotoitainete loetelust jäetakse välja niatsiin ja fosfor ning lisatakse D-vitamiin. Niatsiini ja fosforit on tavapärasest toidust üldjuhul kergem saada, kuna need on laialdaselt levinud paljudes igapäevastes toiduainetes, mistõttu ei ole nende mikrotoitainete eraldi rõhutamine menüü normides vajalik. Seevastu võib D-vitamiini saamine toidust osutuda keerulisemaks. D-vitamiini lisamine loetellu on vajalik, kuna tegemist on tervise säilitamiseks olulise vitamiiniga ning selle ebapiisav tarbimine on seotud mitmete terviseprobleemidega. Inimese tervise säilitamiseks ja tervishoiusüsteemi lisakoormuse suurenemise vältimiseks on oluline tagada minimaalne vajalik D-vitamiini kogus. Võttes arvesse, et toidust piisava D-vitamiini saamine ei pruugi olla alati lihtne ning see võib osutuda üsna kulukaks, võimaldatakse nõude täitmist tagada ka toidulisandi kaudu. Toidulisandina pakutav D-vitamiin võimaldab saavutada vajaliku taseme oluliselt soodsamalt ja väiksema halduskoormusega võrreldes toidupõhise lahendusega. Selline lähenemine annab kinnipidamisasutustele suurema korraldusliku paindlikkuse, võimaldades tagada ka selle mikrotoitaine piisav kättesaadavus, mida on toidu kaudu keerulisem tagada. Kui D-vitamiini nõuet täidetakse toidulisandi kaudu, tuleb see tagada kõigil kuudel, välja arvatud juuni, juuli ja august. Nimetatud kuud on välja jäetud, kuna ka kinnipeetavatel on võimalik viibida väljas ajal, mil päikesepaistet on keskmiselt rohkem. Suvekuudel peetakse piisavaks, kui inimene saab vähemalt kaks-kolm korda nädalas viibida õues nii, et päike paistab näole ja käsivartele ligikaudu 6–8 minutit.<sup>1</sup>

Lisaks kehtestatakse lisa 5 mikrotoitainete sisaldusele lubatud kõrvalekalle kuni -10% alla minimaalse normi. Arvestades, et toitlustamisel võib toitade kombineerimisel esineda mõningaid kõikumisi, loetakse selline kõrvalekalle lubatuks ja normaalseks. Lubatud veaprotsendi kehtestamine lihtsustab kinnipidamisasutuste jaoks eelkõige toitlustamise praktilist korraldamist ja vähendab halduskoormust. Menüüde koostamine muutub paindlikumaks, kuna erinevate toiduainete toitainesisaldus võib varieeruda sõltuvalt kogustest ja kombinatsioonidest. Väikeste, ent vältimatute kõikumiste tõttu ei teki enam olukorda, kus minimaalsest normist marginaalselt madalam näitaja tähendaks automaatselt nõuete rikkumist. Lisaks vähendab veaprotsendi määramine vajadust pidevate ümberarvutuste ja menüüde korrigeerimise järele, mis lihtsustab planeerimist. Veaprotsendi sätestamine toetab mõistlikku ja proportsionaalset nõuete täitmist, säilitades samal ajal toitainete normide eesmärgi.

### 3. Määruse vastavus Euroopa Liidu õigusele

Määrus ei ole otseselt seotud Euroopa Liidu õiguse ülevõtmisega ega ole vastuolus ELi õigusega.

### 4. Määruse mõjud

Määruse muudatuse peamine eesmärk on pikendada mikrotoitainete nõuete rakendamise aega ning ajakohastada kinnipidamisasutuste mikrotoitainete nõudeid, jättes loetelust välja niatsiini ja fosfori ning lisades D-vitamiini koos paindlikumate võimalustega selle tagamiseks.

Muudatused annavad rakendajatele rohkem paindlikkust menüüde koostamisel ja lisaaja muudatuste elluviimiseks. Tegemist on sisult piiratud muudatustega, mistõttu on ka nende mõju

<sup>1</sup> <https://toitumine.ee/energia-ja-toitainete-vajadused/vitamiinid/d-vitamiin>.

väike. Samas toob D-vitamiini lisamine kaasa lisakulu ning pikem üleminekuaeg võimaldab muudatusi paremini ette valmistada ja rakendada.

Mõjude hindamisel lähtuti mõju ulatusest, mõju avaldumise sagedusest, mõjutatud sihtrühma suuruselt ja ebasoovitavate mõjude riskist. Analüüsis käsitletakse määruse sotsiaalset ja majanduslikku mõju ning mõju riigivalitsemisele sihtrühmade kaupa. Peamised mõjutatud sihtrühmad on kinnipeetavad, kinnipidamisasutused ja neid haldavad asutused ning Terviseamet. Teistes mõjuvaldkondades mõju puudub.

## Sotsiaalne mõju

### Sihtrühm: kinnipeetavad

Rahvusvaheline praktika näitab, et kinnipeetavaid käsitletakse D-vitamiini puuduse riskirühmana piiratud päikesevalguse tõttu. Näiteks Ühendkuningriigis on alates 2020. aastast vanglates tagatud kinnipeetavatele tasuta D-vitamiini lisamanustamine.<sup>2</sup> Teaduskirjandus viitab, et kuni üle poole kinnipeetavatest kannatab D-vitamiini puuduse all, mistõttu peetakse regulaarset lisamanustamist vajalikuks terviseriskide ennetamisel.<sup>3</sup>

2025. aastal oli vanglates keskmiselt 1621 kinnipeetavat päevas (päevade järgi arvatud keskmine), sealhulgas kinnises vanglas keskmiselt 1405 ja avavanglas keskmiselt 215 kinnipeetavat päevas. Kokku viibis 2025. aastal vanglates 4133 unikaalset kinnipeetavat.<sup>4</sup> Kinnipidamiskeskuses viibis 2025. aastal kokku 301 välismaalast – keskmine viibimise aeg oli 19,6 päeva. Politsei- ja Piirivalveameti haldusalasse kuuluvates arestimajades viibis 2025. aastal: Pärnu arestimajas 379 kinnipeetavat (keskmine viibimise aeg 3,3 päeva), Kuressaare arestimajas 138 kinnipeetavat (keskmine viibimise aeg 1,2 päeva), Kärkla arestimajas kokku 16 kinnipeetavat (keskmine viibimise aeg 1,6 päeva).<sup>5</sup> Seega oli arestimajades 2025. aastal keskmiselt umbes neli kinnipeetavat päevas. Kainenema toodud isikud, kellele kinnipidamiskohas tootlustust ei pakuta, sihtrühma ei kuulu.

Sihtrühma suurus on ligikaudu 5000 isikut, mis moodustab vanematest kui 14-aastest elanikest, keda 2025. aasta 1. jaanuari seisuga oli 1 156 267<sup>6</sup>, umbes 0,4%, seega on sihtrühma suurus väike. Kuigi muudatus puudutab kogu sihtrühma, on sihtrühm tervikuna väike võrreldes üldpopulatsiooniga.

Määruse muudatused täpsustavad mikrotoitainete nõudeid, pikendavad nõuete rakendamise aega ja suurendavad paindlikkust tootlustamise korraldamisel. Muudatused ei too kaasa olulisi muutusi tootlustamise sisus, kuid D-vitamiini lisamine toetab kinnipeetavate tervist ning aitab ennetada puudusega seotud riske.

**Mõju sihtrühmale on väike, kuid positiivne. Mõju avaldub pidevalt, kuid selle ulatus on piiratud, kuna muudatused ei muuda oluliselt kinnipeetavate igapäevast toitumist ega elukorraldust. Ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski ei ole tuvastatud.**

## Mõju riigivalitsemisele ja majandusele

<sup>2</sup> Insidetime. (2023). Free Vitamin D. [Free Vitamin D – Inside Time](#).

<sup>3</sup> De Leo et al. (2022). Vitamin D status of inmates: the experience of penitentiaries prisons in the province of Salerno in Southern Italy. [De Leo Vitamin 2022.pdf](#).

<sup>4</sup> Vanglateenistus. Päring: 24.03.2026.

<sup>5</sup> Siseministeeriumi andmed: 12.05.2026.

<sup>6</sup> Statistikaamet. RV0212: RAHVASTIK AASTA ALGUSES JA AASTAKESKLINE RAHVAAARV SOO JA VANUSE JÄRGI. Statistika andmebaas.

### Sihtrühm: kinnipidamisasutused ja neid haldavad asutused

Eestis on 2025. 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. Lisaks laienevad muudatused ka PPA hallatavatele arestimajadele (v.a kainenema toodud isikute puhul) ja kinnipidamiskeskusele, mida haldab Siseministeeriumi valitsemisala. Muudatused vähendavad halduskoormust ja suurendavad paindlikkust. Mõjutatud on kõik kinnipidamisasutused, kus toitlustamine on korraldatud, mistõttu on mõjutatud sihtrühma suurus suur.

Määruse jõustumisel tekib kinnipidamisasutustel, nende haldajatel ja toitlustusteenuse pakkujal kohustus tutvuda täpsustatud toitlustusnõuetega ning ajakohastada menüüd. Ühekordne kohanemine hõlmab uute nõuete omaksvõttu ning vajaduse korral menüüde ja sisemiste tööprotsesside ümberkorraldamist. Samas suurendavad muudatused paindlikkust, mistõttu olulist lisakoormust ega keerukaid kohanemisvajadusi ei kaasne.

Määrusega antav pikem üleminekuaeg võimaldab asutustel siduda muudatused juba 2025. aastal alustatud ettevalmistustega. Seejuures vähendab lubatud -10% veaprotsent vajadust sagedaste menüü arvutuste ja täpsustuste järele, vähendades seeläbi tööjõukulu ja planeerimiskoormust. Niatsiini ja fosfori eemaldamine loetelust ning D-vitamiini lisamine ja selle paksumisviisi laiendamine annavad kinnipidamisasutustele rohkem korraldusvabadust, kuid vajavad siiski mõningast kohanemisaega. Kuna eelnevalt alustatud muudatused ei ole üleminekuaja tõttu veel rakendunud, ei ole nendega seotud kulud veel realiseerunud. D-vitamiini lisamisega ja -10% veapiiri arvestamisega seotud kuluhinnang ei hõlma 2025. aastal kehtestatud nõuetest tulenevaid lisakulusid, vaid põhineb senistel kuludel.

Muudatuste rakendumisel kaasneb Justiits- ja Digiministeeriumi haldusala kinnipidamisasutustele lisakulu (tabel 1), mis tuleneb D-vitamiini lisamisest toidulauale. D-vitamiini lisamisest tulenev aastane lisakulu on vanglatele kokku hinnanguliselt 23 360 eurot (arvestus 1600 kinnipeetava põhjal, 10 µg päevas, ühe annuse maksumus 0,04 eurot).<sup>7</sup> Seejuures ei ole nimetatud summas arvestatud määruuses sätestatud erisustega, mille kohaselt suveperioodil (kuni 3 kuud) D-vitamiini ei anta, ega -10% lubatud veapiiriga. Nimetatud erisuste arvestamisel kujuneb aastaseks kuluks hinnanguliselt 15 768–23 360 eurot, sõltuvalt rakendamisest. Tegemist on indikatiivse kuluhinnanguga, mille täpne suurus sõltub rakenduspraktikast ja kinnipeetavate arvust.

Tabel 1. Justiits- ja Digiministeeriumi haldusala kinnipidamisasutuste kulude arvestus põhineb D-vitamiini lisamisel toidulisandi kaudu: norm 10 µg päevas, ühe annuse ligikaudne maksumus 0,04 eurot.

Käesoleva määruse muudatus	Lisavajadus (€)	
	Aastaringelt (sh juuni, juuli, august) arvestatud kulu, ilma -10% veapiirita	Arvestades suveperioodil D-vitamiini paksumata jätmist (3 kuud), ilma -10% veapiirita
<b>2027</b>	23 360	17 520

Kinnipidamiskeskuse ja arestimajade puhul toob toitlustusnõuete muutmine Politsei- ja Piirivalveametile kaasa täiendava kulu. 2025. aasta andmete põhjal on lisakulu suurusjärk

<sup>7</sup> Vanglateenistus. Päring: 24.03.2026.

hinnanguliselt ligikaudu 300 eurot aastas. Arvestades aga kinnipidamiskohtades viibivate isikute arvu ja viibimisaja võimalikku varieerumist aastati, võib tegelik kulu olla mõnevõrra suurem ning ulatuda kuni 500 euronii aastas<sup>8</sup>. Tegemist on indikatiivse hinnanguga.

Käesoleva määruse muudatuse kuluhinnang puudutab D-vitamiini lisamist ja -10% veapiiri arvestamist ega hõlma 2025. aastal ajakohastatud mikrotoitainete nõuetest tulenevaid kulusid. Samas ei ole 2025. aastal ajakohastatud mikrotoitainete nõuete mõju veel täielikult realiseerunud, mistõttu on oluline ka need kulud välja tuua. Arvestades, et mikrotoitainete nõudeid ei olnud ajakohastatud ligikaudu 23 aastat, on 2025. aastal tehtud muudatuste kulumõju suur, kulude täpsem arvestus Justiits- ja Digiministeeriumi haldusalale on esitatud punktis 5.

Koosmõjuna suureneb Justiits- ja Digiministeeriumi hinnangul kinnipeetava keskmine päeva maksumus 1,1 euro võrra, mis *ca* 1600 kinnipeetava kohta tähendab hinnanguliselt 642 400 euro suurust lisakulu 2027. aastal ja mis võib ajas suureneda vastavalt tabelis 2 esitatule, millele lisandub käesoleva määruse muudatustest tingitud kulu vahemikus 15 768–23 360 eurot (tabel 1). Selle katteks on Justiits- ja Digiministeerium esitanud rahastustaotluse RES 2027–2030 raames.

Kinnipeetavate toitlustuse senisest aastasest kogukulust, mille suurus (arvestamata 2025. a kehtestatud nõuetega kaasnevaid lisakulusid) oli 2025. aastal ligikaudu 1,1 miljonit eurot aastas (keskmiselt 1,9 eurot päevas<sup>7</sup>), moodustavad kavandatud muudatused hinnanguliselt 1,4–2,1%, sõltuvalt rakenduspraktikast. Muudatusega kaasnevate lisakulude katteks on Justiits- ja Digiministeeriumi kaudu esitatud rahastustaotlus RES 2027–2030 raames.

**Kokkuvõttes on käesoleva määrusega tehtavate muudatuste mõju kinnipidamisasutustele ja neid haldavatele asutustele väike. Muudatused eeldavad ühekordset kohanemist ning toovad kaasa piiratud püsikulu seoses D-vitamiini tagamisega. Arvestades D-vitamiini madalat ühikukulu ja paindlikke rakendusvõimalusi, ei ole käesoleva muudatuse mõju asutuste eelarvele eraldiseisvalt märkimisväärne. Samas tuleb arvestada, et 2025. aastal kehtestatud toitlustamisnõuete muudatustega kaasnev kogumõju on oluliselt suurem ega ole veel täielikult realiseerunud.**

#### Sihtrühm 2: Terviseamet

Terviseametile jääb määruse jõustumisel järelevalvefunktsioon. Järelevalves rakendatakse riskipõhist lähenemist, mille kohaselt kontrollitakse toidunormide täitmist eelkõige konkreetsete pöördumiste või probleemide ilmnemisel. Kontrollid toimuvad peamiselt dokumentide põhjal, vajaduse korral hõlmavad ka kohapealseid kontrole ja pistelist toidukontrolli.

Määruses tehtavad täpsustused ei too kaasa olulisi muudatusi järelevalve korralduses. Lubatud kõrvalekalle lihtsustab nõuete täitmise hindamist, vähendades vaidluskohtade teket ja tõlgendamisruumi. Mikrotoitainete loetelu muutmine ja D-vitamiini pakkumise viisi täpsustamine ei muuda järelevalve olemust ega eelda täiendavate kontrollimeetmete kasutuselevõttu.

**Kokkuvõttes on mõju Terviseametile väike. Muudatustega kaasneb vähene ühekordne ajakulu seoses nõuetega tutvumisega, kuid märkimisväärset töökoormuse kasvu ega mõju asutuse eelarvele ei kaasne. Mõju ulatus ja avaldumise sagedus on väike ning ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk väike.**

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

---

<sup>8</sup> Politsei- ja Piirivalveamet. Päring: 12.05.2026.

Käesoleva määruse muudatuste rakendamisega kaasnevad lisakulud Justiits- ja Digiministeeriumi haldusalas olevatele kinnipidamisasutustele seoses D-vitamiini lisamisega toidulauale. Arvestuslik lisakulu on 2027. aasta hinnatasemel ligikaudu 15 768–23 360 eurot aastas sõltuvalt sellest, kas arvestada -10% lubatud veapiiri ja suveperioodi (kuni 3 kuud), mil D-vitamiini ei pea andma. Koosmõjuna, arvestades 2025. aasta muudatusi, suureneb Justiits- ja Digiministeeriumi hinnangul kinnipeetava keskmine päeva maksumus 1,1 euro võrra, mis *ca* 1600 kinnipeetava kohta tähendab hinnanguliselt 642 400 euro suurust lisakulu 2027. aastal ja mis võib ajas suureneda vastavalt tabelis 2 esitatule. Kulude katteks esitab Justiits- ja Digiministeerium rahastustaotluse 2027–2030 riigi eelarvestrateegia koostamise protsessi raames. Vahendite eraldamata jätmise korral ei ole võimalik määrusega kehtestatud kohustusi ettenähtud mahus ellu viia. Määruse rakendamisega tulusid ei kaasne.

Tabel 2. Kulude arvestus Justiits- ja Digiministeeriumi haldusalas hõlmab nii 2025. aasta muudatusi kui ka käesoleva määruse muudatusi.

Rahavajadus	2027 lisa-vajadus	2028 lisa-vajadus	2029 lisa-vajadus	2030 lisa-vajadus	Kulude arvestuse alused
2025. aastal ajakohastatud nõuded mikrotoitainetele	642 400	658 460	674 922	691 795	Uute nõuete järgi kallineb kinnipeetava keskmine päeva maksumus 1,1 eurot. Arvutuslikult teeb see 1600 kinnipeetava puhul kokku 642 400 eurot ( $1,1 * 365 * 1600$ ). Alates 2028. aastast on toiduhinnale lisatud (ilma kriisiaastateta) THI tõus 2,5%
Käesoleva määruse muudatused	23 360	23 944	24 543	25 156	Norm on 10 µg päevas. Ühe koguse hind $0,04 * 365 * 1600 = 23 360$  Alates 2028. aastast on kulule lisatud (ilma kriisiaastateta) THI tõus 2,5%

## 6. Määruse jõustumine

Määrus jõustub üldises korras.

## 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, Tartu Vanglale ja Vanglateenistusele. Kooskõlastustabel koos tagasisidega asub lisas.