

# Sotsiaalministri määruse „Nõuded toitlustamisele kinnipidamisasutuses“ eelnõu seletuskiri

## 1. Sissejuhatus

### 1.1. Sisukokkuvõte

Eelnõuga kehtestatakse nõuded kinnipidamisasutuste (vanglad, arestimajad, kinnipidamiskeskused) toitlustamisele.

Määruse eelnõu 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 regulatsiooni<sup>1</sup> uuendatakse ka sisuliselt, võttes arvesse riiklike toitumissoovitusi<sup>2</sup> 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 ilmnedagi vajadus viia tööprotsessid uuendatud nõuetega kooskõlla, et tagada määruse sujuv rakendamine ja nõuete täitmise kontroll.

### 1.2. Eelnõu ettevalmistaja

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

Eelnõu juriidilise ekspertiisi on teinud Sotsiaalministeeriumi õigusosakonna nõunik Piret Eelmets ([piret.eelments@sm.ee](mailto:piret.eelments@sm.ee)). Eelnõuga kaasnevate mõjude hindamise peatüki on koostanud Sotsiaalministeeriumi analüüsi ja statistika osakonna analüütik Gerli Põdra ([gerli.podra@sm.ee](mailto:gerli.podra@sm.ee)).

Eelnõu on keeleteinutanud Rahandusministeeriumi ühisosakonna dokumendihaldustalituse keeleteinetaja Virge Tammaru ([virge.tammaru@fin.ee](mailto:virge.tammaru@fin.ee)).

### 1.3. Märkused

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

Eelnõu koostamisel on lähtutud rahvastiku tervise arengukavast 2020–2030.<sup>3</sup>

Eelnõu ei ole seotud isikuandmete töötlemisega isikuandmete kaitse üldmääruse tähenduses.

<sup>1</sup> Toidunormid kinnipidamisasutustes–Riigi Teataja.

<sup>2</sup> Eesti riiklikud toitumise, liikumise ja uneaja soovitused. Tabelraamat | Tervise Arengu Instituut.

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

## 2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

**Eelnõu §-s 1** sätestatakse määruse reguleerimisala. Nõuded kehtestatakse tootlustamisele ja selle dokumenteerimisele vanglates, kinnipidamiskeskustes ja arestimajades, kus kinnipeetavate, arestialuste ja vahistatute ning kinnipeetavaga koos viibiva kuni kolmeaastase lapse tootlustamine on korraldatud. Nõuded on kohustuslikud kinnipidamisasutustele, kes korraldavad ja kontrollivad kinnipidamisasutuste tootlustamist. Määruse nõuete täitmise üle teeb järelevalvet Terviseamet vastavalt rahvatervishoiu seadusele (§ 32).

**Eelnõu §-s 2** sätestatakse üldnõuded kinnipeetava ööpäevasele toiduenergia- ja toitainevajadusele, kinnipeetava tervises seisundist 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 tervises seisundist 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 vanglast 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 tervises seisundist. Erinevad toiduenergia- ja toitainevajadused on välja toodud lisades. Teatud tervises seisunditest tingitud menüüde erisuse vajaduse korral tuleb lisaks juhinduda ka tervishoiutöötaja soovistest. Kinnipeetavate tootlustamisel lähtutakse üldistest piirkondlikest toitumistavadest, s.o tavadest, mis kajastavad valdava osa piirkonna elanike tootumisharjumusi.

Lõikes 2 sätestatakse, et kinnipidamisasutus talletab menüüd. Menüüd talletatakse ja säilitatakse viisil, mis tagab võimaluse nendega vajaduse korral tutvuda, tavaliselt vastavalt asutuse dokumendihalduse korrale. Oluline on see, et säilitatakse kõik menüüd, sealhulgas need, mida on kohandatud tervishoiutöötaja soovist 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.

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

Lõigetes 1–3 sätestatakse kinnipeetavate ööpäevane toiduenergiavajadus, 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. Võrreldes kehtiva määrusega ei ole muudatusi tehtud.

**Eelnõu §-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 on sätestatud 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. Eirirühmadele, nagu noored või rasedad, nähakse ette täiendav toidunorm, mis arvestab suuremat energiavajadust. Võrreldes kehtiva määrusega ei ole muudatusi tehtud.

**Eelnõu §-s 5** sätestatakse nõuded menüü koostamisele. Võrreldes kehtiva määrusega sätestatakse ka nõue menüüd varieerida ning reguleeritakse soola- ja suhkrukoguste kasutamist toidus ja joogis. Muudatused aitavad suurendada kinnipeetavate rahulolu pakutava toiduga ja toetada enam kinnipeetavate tervist. Muudatuste tegemisel on arvestatud mitmekesise ja tasakaalustatud toitumise põhimõtetega.

Lõikes 1 sätestatakse, et kinnipeetava menüü peab olema neljanädalase tsükli jooksul igal nädalal erinev ning vastama ühes kuus lisades 4 ja 5 sätestatud nõuetele. Võrreldes kehtiva määrusega on tegemist uue sättega, andes menüüde koostamisel rohkem paindlikkust võimaldades menüüsid enam varieerida ja võimaluse korral mitmekesistada. Menüü 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 menüü tsükkel kordub liiga sageli ning seeläbi aitab see kaasa ka toidu raiskamise vähendamisele. Kinnipeetava ühe kuu keskmine põhitoitainetest 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 põhitoitainetest ja rasvhapetest saadava energia osakaalu ning kiudainete, vitamiinide ja mineraalainete kogust. Muudatused arvestavad enam riiklike toidu- ja toitumissoovitustega, mille laiem eesmärk on toetada tervist. Eeltoodu lihtsustab edaspidi menüü koostamist, kuna erinevate toitade puhul võivad põhitoitainete, rasvhapete, kiudainete, vitamiinide ja mineraalainete kogused osaliselt kõikuda ning see võtab rohkem arvesse loomulikku varieeruvust.

Lõikes 2 sätestatakse, millised toidugrupid peavad menüüs olema iga päev ja iga nädal. Toitlustajatele jääb paindlikkus, millisel kujul ja viisil neid toidugruppe menüüdes kasutada.

Punktis 1 reguleeritakse köögiviljade, puuviljade, marjade ja teraviljatoodete tarbimise vajadust. Need toidugrupid on rikkad vee, kiudainete, vitamiinide, mineraalide ja bioaktiivsete ühendite poolest, mis toetavad tervist.

Punktis 2 reguleeritakse kala, muna, liha ja piimatoodete tarbimise vajadust, mis aitab kaasa tasakaalustatud ja mitmekesisele toitumisele ning tagab tervise hoidmiseks ja toetamiseks vajalikud toitained.

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

Lõikes 4 piiratakse toidus ja joogis suhkrut, mee, siirupi ja mahlakontsentradi kasutamist. Liigne suhkrute tarbimine on seotud mitmete terviseriskidega, nagu südame- ja veresoonkonnahaigused, teist tüüpi diabeet, hambakaaries jms. EFSA soovitude kohaselt võiks vabade suhkrute tarbimine olla võimalikult väike.<sup>7</sup>

Lõikes 5 sätestatakse, et kinnipeetavale tuleb joogivett võimaldada joomise eesmärgil vastavalt vajadusele. Oluline on, et kinnipeetavad saaksid janu korral juua joogivett. Nõuded joogiveele on

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

<sup>5</sup> [https://intra.tai.ee/images/prints/documents/149019033869\\_eesti%20toitumis-%20ja%20liikumissoovitused.pdf](https://intra.tai.ee/images/prints/documents/149019033869_eesti%20toitumis-%20ja%20liikumissoovitused.pdf).

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

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

sätestatud veeseaduses. Võrreldes kehtiva määrusega on lisatud joogivee kasutamise otstarve, mis tähendab, et joogivett võib kasutada ainult joomise otstarbel.

**Eelnõu §-s 6** sätestatakse tervislikel põhjustel teisiti toituva kinnipeetava menüü erisused. Tervislikel põhjustel teisiti toituva kinnipeetava menüü erisuste kavandamisel lähtutakse tervishoiutöötaja soovitudest, võttes aluseks vangistusseaduse § 51 lõike 3 alusel kehtestatud andmekogus<sup>8</sup> lisa- ja eritoidu kohta märgitu.

Tervishoiutöötaja märgib nimetatud andmekogus konkreetse kinnipeetava diagnoosist tingitud toitumisasalased soovitused. Tervislikel põhjustel teisiti toituva kinnipeetava menüü erisused sõltuvad kinnipeetavale pandud diagnoosist. Diagnoosist tingitud erisusi arvesse võtva toitlustamise võimaldamine on oluline, et vältida kinnipeetava tervises seisundi halvenemist ja sellest tingitud tervishoiukulude suurenemist. Kinnipidamisasutuse pidaja edastab toiduvalmistajale isikustamata eritoiduvajaduse info. Erimenüüd lepatakse kokku koostöös toitlustusteenuse osutajaga. Nii nagu tavamenüü, nii ka erimenüü dokumenteeritakse vangla dokumendihalduse korra kohaselt. Võrreldes kehtiva määrusega sisulisi muudatusi ei ole.

**Eelnõu §-s 7** sätestatakse nõuded kinnipeetavaga koos viibiva kinnipeetava lapse menüüle. Teatud juhtudel võib kinnipidamisasutuses koos kinnipeetavaga viibida tema laps. On oluline, et kinnipeetava lapsele oleks tagatud toitlustamine viisil, mis tagaks talle võimalikult loomuliku elukeskkonna. Reeglina on kinnipeetavale ja temaga koos viibivale lapsele tagatud eraldi eluruum, kus vanem saab oma lapsele ise toitu valmistada. Toidu valmistamiseks tagatakse 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 imik, tuleb tagada imikule nõuetekohane toitlustamine. Kuna imik on regulaarselt ka tervishoiutöötaja 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 tervises seisundiga. Teatud juhtudel tuleb toitumist korrigeerida, mis sõltub juba konkreetsest tervises seisundist. Menüü koostamisel on oluline lähtuda mitmekesise ja tasakaalustatud toitumise põhimõtetest. Tähtis on, et ka kinnipidamisasutustes järgitakse üldisi toitumispõhimõtteid, millele toiduainete pakkumisel tuginetakse. Mitmekesise ja tasakaalustatud toitumise aluspõhimõtted on esitatud riiklikes toidu- ja toitumissoovitustes. Riiklikud toidu- ja toitumissoovitused on avaldatud Tervise Arengu Instituudi veebilehel.<sup>9, 10</sup> Lisaks sellele on võimalik lähtuda ka teistest Tervise Arengu Instituudi koostatud materjalidest, mis toetavad mitmekesist ja tasakaalustatud toitumist.

Lõikes 3 sätestatakse, et 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 tervises seisund, mis ei võimalda ajutiselt lapsele söögi valmistamist või lapse toitmist, korraldatakse lapse toitlustamine ja toitmine vastavalt lapse vajadustele. Eesmärk on tagada lapsele võimalikult tavapärane igapäevaelu rutiin, hoolimata ajutiselt tekkinud olukorrast.

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

<sup>8</sup> Vabariigi Valitsuse 01.03.2018 määrus nr 19 „Kinnipeetavate, vahistatute, arestiaaluste ja kriminaalhooldusaluste andmekogu põhimäärus“ lisa 1 punkt 2.9.2 „Info lisa- ja eritoidu kohta“.

<sup>9</sup> Eesti toitumis- ja liikumissoovitused 2015. Eesti toitumis- ja liikumissoovitused 2015 | Tervise Arengu Instituut (tai.ee).

<sup>10</sup> Eesti riiklikud toitumise, liikumise ja uneaja soovitused. [https://tai.ee/sites/default/files/2025-01/tabelraamat\\_13.1.25.pdf](https://tai.ee/sites/default/files/2025-01/tabelraamat_13.1.25.pdf).

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

Lõigetes 2 ja 3 eristatakse kinnipidamisasutuse ja kinnipeetava vastutust seoses toidus sisalduva piisava energiakoguse ja makrotoitainete (nt valgud, rasvad, süsivesikud) vahekorra ning mikrotoitainete (nt vitamiinid ja mineraalained) piisavuse tagamisega. Võrreldes kehtiva määrusega on tegemist uue normiga. 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. Kinnipidamisasutuste võimalused on piiratud, mistõttu ei ole võimalik kõiki erisoove täita. Kui kinnipeetaval, sõltumata kinnipidamisasutuse võimalustest, on toiduga seoses siiski erisoove, mis ei taga talle vajalikke mikrotoitaineid, võtab kinnipeetav selles otsuses ise vastutuse.

**Eelnõu § 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 ning lisasid 4 ja 5 rakendatakse alates 1. septembrist 2026. a. Üleminekuaeg 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.

### **Eelnõu lisad**

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

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. Eelnõu 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.

Eelnõus 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, kinnipidamiskeskustes ja arestimajades viibivad kinnipeetavad, arestialused ja vahistatud (edaspidi *kinnipeetavad*)

2023. aasta jooksul viibis Eesti vanglates süüdimõistetu 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 süüdimõistetu, vahistatu või arestialusena 4967 isikut.<sup>11</sup>

Politsei- ja Piirivalveameti (edaspidi PPA) haldusalasse kuuluvates kinnipidamiskohtades viibis 2023. aasta jooksul 5918 arestimajas kinnipeetud isikut.<sup>12</sup> 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 kuuluvates kinnipidamiskeskustes 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 isikut<sup>13</sup>) umbes 1%, seega on sihtrühma suurus väike.

### Mõju tervisele ja tervishoiukorraldusele

Määruse uuendamisel on kasutatud riiklikke toidu- ja toitumissoovitusi ning kinnipeetavate toitlustamisel võetakse suund senisest tervist toetavama ja tasakaalustatuma menüü pakkumisele. Määruse jõustumisel on oodata positiivset mõju kinnipeetavate tervisele, kuna toitlustamispõhimõtteid on teaduspõhiste toitumissoovitustele tuginedes kaasajastatud. Uuendatud on soovitusi toiduenergiavajaduse ja põhitoitainete 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 veresoonkonnahaigused 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.

<sup>11</sup> Andmepäring Justiitsministeeriumist.

<sup>12</sup> Andmepäring Politsei ja Piirivalveametist.

<sup>13</sup> Statistikaamet. RV0212: RAHVASTIK AASTA ALGUSES JA AASTAKESKMINE RAHVAARV SOO JA VANUSE JÄRGI. Statistika andmebaas.

Usulistest või muudest veendumustest tulenevate toitumistavadega 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 toetavat 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 rakendamisel tõuseb tõenäoliselt vähesel määral ka pakutava toidu hind ning seeläbi suureneb ka kinnipidamisasutuste päevaraha iga kinnipeetava kohta.

**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 avaldunud mõju väheoluline.

## KESKKONNAMÕJU

Määruse muudatus, mille rakendamisel 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.<sup>58, 59</sup>

Toidu tootmisega on seotud enam kui veerand maailma kasvuhoonegaaside heitkogusest.<sup>65</sup> 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 rakendamisega 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 rakendamise aeg on vajalik, et tagada üleminekuperiood uute nõuete rakendamiseks.

## 7. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Määruse eelnõu esitatakse kooskõlastamiseks Justiits- ja Digiministeeriumile, Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumile ja Siseministeeriumile ning arvamuse avaldamiseks Terviseametile, Tervise Arengu Instituudile, Tallinna Vanglale, Viru Vanglale ja Tartu Vanglale.