



Õiguskantsler

Pr Tiiu Aro  
peadirektor  
Terviseamet  
kesk@terviseamet.ee

Teie 07.05.2013 nr 1.3-7/1762-6

Meie 29.05.2013 nr 7-7/130203/1302401

### **Soovitus õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks Toidunormid väljasaatmiskeskuses**

Austatud peadirektor

Pöördun Teie poole seoses Politsei- ja Piirivalveameti väljasaatmiskeskuses toidunormide määratlemisega. Tänan Teid 07.05.2013 edastatud täiendavate selgituste eest.

**Läbiviidud menetluse tulemusena olen seisukohal, et väljasaatmiskeskuses on vajalik väljasaadetavate toidunormide määratlemisel lähtuda üldjuhul sotsiaalministri 31.12.2002 määruse nr 150 „Toidunormid kinnipidamisasutustes“ (edaspidi ka Määruse) § 2 lg 2 punktis 2 määratletud kehalise aktiivsuse tasemest. Samuti leian, et väljasaatmiskeskuses kinni peetavate 15-21-aastaste isikute puhul on vajalik kohaldada kõrgendatud toidunormi vastavalt Määruses sätestatud põhimõtetele.**

**Sellest tulenevalt palun Teil õiguspärasuse ja hea halduse tava tagamiseks võtta eeltoodud soovitusi arvesse väljasaatmiskeskuses toidunormide vastavuse kontrollimisel.**

Järgnevalt selgitan oma seisukohta lähemalt.

#### **I Menetluse asjaolud ja käik**

1. Pöördusin 12.02.2013 Teie poole teabe nõudmisega seoses Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) väljasaatmiskeskuses toitlustamist puudutavate küsimustega.

2. 12.03.2013 saabus Teie 06.03.2013 vastuskiri nr 1.3-7/1762-3. Vastuses teavitasi, et Terviseamet kontrollis toidunormide vastavust väljasaatmiskeskuses 04.03.2012. Selle raames selgus, et keskuses kasutatakse tsüklilist menüüd ehk kaheks nädalaks koostatud menüü kordub kuu vältel. Toitu antakse keskuses viibivatele isikutele kolmes osas, kolm korda päevas ja kindlatel kellaaegadel. Üks keskuses viibiv isik oli avaldanud soovi usulistel põhjustel asendada sealha mõne muu lihaliigiga. Kontrollimise ajal viibisid keskuses väheke kehalise aktiivsusega, põhiliselt ruumis istuvad ja väga vähe liikuvad 56 isikut, sh 4 isikut kuulus toiduenergiavajaduse järgi rühma R1, 1 isik – rühma R2 ja 51 isikut – rühma R3. Esitatud kahe nädala keskmine ööpäevane arvestuslik toiduenergia sisaldus oli 2337 kcal. Menüüs ei olnud ette nähtud erinevaid toiduportsjoneid vastavalt keskuses viibivate isikute soole ja vanuserühmadele. Määruse § 3 lõike 1 kohaselt peab kinnipeetava kahe nädala toit vastama kinnipeetava rühma kahe nädala

keskmisele toidunormile ning toidust saadav toiduenergia peab katma kinnipeetava rühma keskmise ööpäevase toiduenergiavajaduse või ületama seda, kuid mitte rohkem kui 12%. Keskuses viibinud naiste puhul (R1 rühma kuuluvad isikud) ületas toidust saadav toiduenergia eelpool mainitud normi 23% võrra, meestele vanuses 51-65-aastased vastas normile (R2 rühma kuuluvad isikud). Meestele vanuses 15-30-aastased ja 31-50-aastased oli toiduenergia sisaldus väiksem määruses sätestatud normist (vastavalt 163 ja 63 kcal - R3 rühma kuuluvad isikud). Samuti ei vastanud piimatoodetest, puu- ja köögiviljadest ning suhkrust saadav toiduenergia täielikult määrusest tulenevatele nõuetele.

**3. Terviseamet tegi väljasaatmiskeskuse toitlustajale järgmised soovitused:**

- a) viia sisse toiduportsjoni suuruse eristus sõltuvalt väljasaatmiskeskuses viibiva isiku vanusest ja soost;
- b) muuta piimatoodetest, puu- ja köögiviljadest ning suhkrust saadava toiduenergia osakaalu;
- c) arvestada kahe nädala toidu vitamiinide ja mineraalainete sisaldust.

**4.** 18.04.2013 pöördusin Teie poole täiendava teabe nõudmisega, et täpsustada, missuguseid toidunorme tuleks üldjuhul väljasaadetavate suhtes kohaldada. Teie selgitustest nähtus, et Terviseamet lähtus väljasaadetavate toidunormide vastavuse hindamisel Määruse § 2 lg 2 punktis 1 toodud kehalise aktiivsuse tasemest – s.o vähekehalise aktiivsusega, põhiliselt ruumis istuvad ja väga vähe liikuva kinnipeetavad. Sellest lähtuvalt tuvastasite, et väljasaatmiskeskuses kinni peetavate naiste puhul keskuses pakutav toitlustamine isegi ületas õigusaktides ette nähtud toidunorme, teatud vanusegruppides meeste puhul aga oli toidu kalorsus vähesel määral alla ettenähtud normi. Kontrollkäigul töid väljasaadetavad aga esile, et toitu oli nende jaoks vähe (s.h üks naissoost väljasaadetav). Eeltoodut arvestades tekkis kahtlus, et toidunormide määratlemisel võib olla kohasem lähtuda väljasaadetavate puhul üldjuhul Määruse § 2 lg 2 punktis 2 toodud kehalise aktiivsuse tasemest – s.o vähekehalise aktiivsusega, ruumis viibivad, istuva töö ja tegevusega vähe liikuva kinnipeetavad. Teiseks nähtus Teie selgitustest, et väljasaatmiskeskuse toidunormide kontrollimisel ei arvestanud Terviseamet noorukitele kõrgendatud toidunormide kehtestamise vajadusega.

**5.** Edastasite vastuse täiendavale teabe nõudmisele 07.05.2013 kirjaga nr 1.3-7/1762-6. Vastuses selgitasite, et Terviseameti hinnangul ei ole kohane lähtuda väljasaadetavate toidunormi määramisel Määruse § 2 lg 2 punktis 2 kirjeldatud kehalise aktiivsuse tasemest. Väljasaatmiskeskuse sisekorraeskirja kohaselt ei ole asutuses ette nähtud pakkuda väljasaadetavatele tööd või muud tegevust, mis võiks põhjustada suurendatud toiduenergiavajadust. Konsulterisite ka väljasaatmiskeskuse juhatajaga väljasaadetavatele pakutavate vaba aja veetmise võimaluste osas ning olite arvamisel, et väljasaadetavatele toidunormi määratlemisel tuleb lähtuda Määruse § 2 lg 2 punktis 1 kirjeldatud kehalise aktiivsuse tasemest. Selgitasite lisaks, et inspekteerimisel lähtusite keskuse tervishoiuteenuse osutaja poolt määratud toidunormi täitmisest. Inspekteerimise käigus ei võtnud amet arvesse noorukite suhtes kõrgendatud normi, sest sel hetkel ei olnud väljasaatmiskeskuses tuvastatud alaealisi isikuid. Märkisite, et toitlustamise kontrollimise päeval viibis väljasaatmiskeskuses 56 isikut, kelle vanuseline jaotus oli järgmine: 2 naist 15-30-aastased, 2 naist 31-50-aastased, 42 meest 19-30-aastased, 9 meest 31-50-aastased, 1 mees 51-65-aastane.

## **II Õiguskantsleri seisukoht**

**6.** Kõnealusel juhul on põhiküsimuseks, missugusest kehalise aktiivsuse tasemest on vajalik väljasaatmiskeskuses kinni peetavate isikute toidunormide määratlemisel üldjuhul lähtuda. Teiseks käsitlen noorukitele kõrgendatud toidunormide kehtestamise küsimust.

### *1. Väljasaatmiskeskuses kinni peetavate isikute puhul toidunormide määratlemine*

7. Järgnevalt käsitlen, missugusest kehalise aktiivsuse tasemest on vajalik lähtuda keskmise väljasaatmiskeskuses kinni peetava isiku puhul toidunormide määratlemisel.

8. Vastavalt rahvatervise seaduse § 8 lg 2 punktile 22 kehtestab sotsiaalminister toidunormid kinnipidamisasutustes. Selle alusel on sotsiaalminister andnud 31.12.2002 määruse nr 150 „Toidunormid kinnipidamisasutustes“. Määruse § 1 lõike 1 järgi kehtestatakse kõnealuse määrusega päevased toidunormid kinnipidamisasutustes kinnipeetavate toitlustamiseks. Määruse § 1 lõike 4 kohaselt arvestatakse toidunormi määramisel kinnipeetava ööpäevast toiduenergiavajadust, tervise seisundit, elanikkonna üldisi toitumistavasid ning võimaluste piires kinnipeetava oma religiooni toitumistavasid.

9. Määruse § 2 lõike 2 kohaselt jaotatakse täiskasvanud kinnipeetavad kehalise aktiivsuse taseme järgi: 1) vähese kehalise aktiivsusega, põhiliselt ruumis istuvad ja väga vähe liikuvad kinnipeetavad, kelle toiduenergiavajadus vastab 1,4–1,5-kordsele põhiainevahetusele; 2) vähese kehalise aktiivsusega, ruumis viibivad, istuva töö ja tegevusega vähe liikuvad kinnipeetavad, kelle toiduenergiavajadus vastab 1,6–1,7-kordsele põhiainevahetusele; 3) keskmise kehalise aktiivsusega, põhiliselt käimise ja liikumisega vahelduva tegevusega kinnipeetavad, kelle toiduenergiavajadus vastab 1,8–1,9-kordsele põhiainevahetusele. Määruse sama paragrahvi lõikest 3 tulenevalt jaotatakse kinnipeetavad toiduenergiavajaduse järgi 4 rühma: R1 – 7,1–8,4 MJ (ehk 1700–2000 kcal), R2 – 8,4–9,6 MJ (ehk 2000–2300 kcal), R3 – 9,6–11,3 MJ (ehk 2300–2700 kcal), R4 – 11,3–13,0 MJ (ehk 2700–3100 kcal). Määruse lisas 1 on eristatud toiduenergiavajadus olenevalt vanusest, soost, kehalise aktiivsuse tasemest ja põhiainevahetusest. Näiteks 31-50-aastaste meeste puhul, kelle kehalise aktiivsuse tase vastab Määruse § 2 lg 2 punktile 1, on kehtestatud toidunormiks 2400 kcal, kuid Määruse § 2 lg 2 punktile 2 vastava kehalise aktiivsuse korral 2700 kcal; 31-50-aastaste naiste puhul vastavalt 1900 kcal ja 2100 kcal.

10. Teie vastusest nähtub, et Terviseameti hinnangul on põhjendatud väljasaadetavate puhul lähtuda üldjuhul Määruse § 2 lg 2 punktis 1 määratletud kehalise aktiivsuse tasemest, s.o vähese kehalise aktiivsusega, põhiliselt ruumis istuvad ja väga vähe liikuvad kinnipeetavad. Märkisite, et väljasaatmiskeskuse sisekorraeskirja kohaselt ei ole keskuses ette nähtud pakkuda väljasaadetavatele tööd või muud tegevust, mis võiks põhjustada suurendatud toiduenergiavajadust, samuti konsulteerisite väljasaatmiskeskuse juhatajaga väljasaadetavatele pakutavate vaba aja veetmise võimaluste osas.

11. Märgin, et erinevates kinnipidamisasutustes on kinni peetavatele isikutele loodud väga erinevad võimalused füüsilise aktiivsuse säilitamiseks. Kõige piiratumad tingimused on sellistes asutustes, kus isikuid peetakse kinni 24 tundi ööpäevas kambris, kus ei pruugi olla tagatud ka minimaalne võimalus 1 tund päevas väljas viibimiseks. Samal ajal vangistuses viibivad isikud võivad olla kohustatud tegema füüsilist tööd, mille tulemusena on neil vajadus kõrgendatud toidunormide järele. Seetõttu on Määruses eristatud isikute toiduenergia vajadust lisaks soole ja vanusele ka kehalise aktiivsuse taseme järgi.

12. Määruse § 2 lg 2 punktis 1 nimetatud kehalise aktiivsuse tase – vähese kehalise aktiivsusega, põhiliselt ruumis istuvad ja väga vähe liikuvad kinnipeetavad – kirjeldab kinnipidamisrežiimi, kus isikul ei ole kas kinnipidamistingimuste (pidev kambris kinnipidamine) või isikut ennast iseloomustavate asjaolude (nt tervise seisundi eripära) tõttu võimalik füüsilist aktiivsust säilitada.

Sellisel juhul on isikul võimalik pidevalt istuda või lamada, kuid ringi liikumiseks on võimalusi „väga vähe“. Sellist kinnipidamisrežiimi ei tohiks inimeste suhtes pikemaajaliselt kohaldada.

**13.** Määruse § 2 lg 2 punktis 2 on kirjeldatud kehalise aktiivsuse taset, mis puudutab kinni peetavaid isikuid, kes on väheste kehalise aktiivsusega, ruumis viibivad, istuva töö ja tegevusega vähe liikuva kinnipeetavad. Võrdluseks, määruse § 2 lg 2 punktis 3 on kirjeldatud kolmandat kehalise aktiivsuse taset, mis puudutab keskmise kehalise aktiivsusega, põhiliselt käimise ja liikumisega vahelduva tegevusega kinnipeetavaid.

**14.** Nagu täiendavas teabe nõudmises märgitud, siis õiguskantsler on teinud PPA-le korduvalt soovitusi luua väljasaadetavatele võimalused kehalise aktiivsuse säilitamiseks, arvestades seejuures ka Piinamise ja Ebainimliku või Alandava Kohtlemise või Karistamise Tõkestamise Euroopa Komitee soovitusi. Kontrollkäikude raames on selgunud, et väljasaadetavad saavad keskuses liikuda ringi oma elutsoonis, nad ei ole lukustatud oma tubadesse. Päevakavas ette nähtud ajal on neil võimalik viibida väljas. Samuti on keskuse meessoost täiskasvanute korrusel lauatenнисe ning lauajalgpalli mängimise võimalus. Väljasaadetavad suhtlevad omavahel ning liiguvad aktiivselt oma eluruumides ringi. Samuti tuleb neil osaleda erinevatel menetlustoimingutel. Nagu täiendavas teabe nõudmises märgitud, siis kahjuks ei ole PPA pidanud keskuse ruume ning kinnipidamise korda arvestades võimalikuks väljasaadetavatele sportimiseks tingimuste loomist, samuti ei ole väljasaatmiskeskuses kinni peetavatel isikutel lubatud töötada. Sellest tulenevalt olen seisukohal, et väljasaadetavate kehalise aktiivsuse taset on põhjendatud lugeda „väheseks“, nii et nende puhul ei ole alust kohaldada Määruse § 2 lg 2 punktis 3 kirjeldatud kõrgemat toidumäära, mis vastab keskmisele kehalise aktiivsuse tasemele. Samal ajal ei ole väljasaatmiskeskuse puhul tegemist äärmiselt piiratud liikumisvõimalustega kinnipidamisrežiimiga, millele vastab Määruse § 2 lg 2 punktis 1 kirjeldatu. Eeltoodut arvestades leian, et väljasaadetavate suhtes on vajalik üldjuhul kohaldada Määruse § 2 lg 2 punktis 2 kirjeldatud kehalise aktiivsuse määra ja sellele vastavaid toidunorme.

**15.** Antud seisukohta toetab ka erinevate toidunormide süsteemne käsitus. Näiteks on sotsiaalminister kehtestanud 14.11.2002 määruse nr 131 „Tervisekaitsenõuded toitlustamisele tervishoiu- ja hoolekandeesutuses“. Selle lisas 1 on kehtestatud vanuserühmade keskmine ööpäevane toiduenergia- ja toitainevajadus, võttes vajadusel arvesse dieettoitlustamise nõudeid. Võrdluseks, selle kohaselt on tervishoiu- ja hoolekandeesutustes toiduenergiavajadus 31-50-aastastele meestele 2700 kcal ning 31-50-aastastele naistele 2100 kcal. Need numbrilised näitajad vastavad kinnipidamisasutuste toitlustamise puhul määruse § 2 lg 2 punktis 2 toodud kehalise aktiivsuse tasemele. On raske näha põhjendust sellele, et keskmise väljasaatmiskeskuses kinni peetava isiku toitlustamine peaks vastama väiksemale määrale kui tervishoiu- või hooldusasutuses viibival isikul.

**16.** Märgin, et minu seisukoht puudutab üldjuhul väljasaadetavatele tagatavat toitlustamist. Vastavalt Määruse § 2 lõikele 1 arvestatakse kinnipeetava ööpäevase toiduenergiavajaduse hindamisel tema vanust, sugu, tehtavat tööd ja kehalise aktiivsuse taset. Vastavalt Määruse § 1 lõikele 3 määratakse kinnipeetavale pärast kinnipidamisasutusse vastuvõtmist toidunorm, mida muudetakse kinnipidamisasutuse tervishoiuteenuse osutaja ettekirjutuse alusel. Seega on vajalik toidunormi määratlemisel võtta arvesse konkreetset isikut puudutavaid asjaolusid ning juhul kui konkreetse isiku kehalise aktiivsuse tase on keskmisest madalam või kõrgem, võib olla vajalik tema toidunormi vähendamine või suurendamine.

**17.** Eeltoodust tulenevalt olen seisukohal, et väljasaatmiskeskuses kinni peetavate isikute suhtes on vajalik üldjuhul kohaldada sotsiaalministri 31.12.2002 määruse § 2 lg 2 punktis 2 kirjeldatud kehalise aktiivsuse määra ja sellele vastavaid toidunorme.

## *2. Noorukitele kõrgendatud toidunormide kehtestamine*

**18.** Teiseks tõusetus küsimus sellest, kas ja kuidas arvestas Terviseamet väljasaatmiskeskuses toitlustamise kontrollimisel noorukite jaoks ette nähtud kõrgendatud toidunormi.

**19.** Oma vastuses selgitasite, et kontrollimise ajal ei olnud keskusel tuvastatud alaealisi isikuid. Samal ajal tõite siiski esile andmed, et kontrollimise ajal viibis keskusel 42 meest vanuses 19-30-aastased ning 2 naist vanuses 15-30-aastased.

**20.** PPA poolt õiguskantslerile esitatud andmete kohaselt peeti 12.03.2013 seisuga keskusel kinni 11 isikut, kes olid nende ütlustele vastavalt alaealised, lisaks olid veel mitmed keskusel kinni peetavad isikud vanuses kuni 21-aastased. PPA selgitas, et kuna oli kahtlus väidetavalt alaealiste tegeliku vanuse osas, korraldati neile vanuse tuvastamise ekspertiis. PPA poolt täiendavalt edastatud info kohaselt loeti mitmed nendest isikutest ekspertiisiakti kohaselt täisealiseks, nende vanust hinnati kuuluvat vahemikku 19-21-aastased. Eeltoodust nähtub, et kuigi osade kinni peetavate isikute puhul oli kahtlus nende alaealisuse osas, loeti nad ekspertiisi tulemuste kohaselt siiski noorukiteks. Lisaks tuleb isiku alaealisuses kahtlemise korral üldjuhul lähtuda alaealisuse eeldusest kuni vastupidiste andmete tuvastamiseni.

**21.** Määruse §-s 5 on reguleeritud noore kinnipeetava toidunormid. Vastavalt Määruse § 5 lõikele 1 kehtestatakse noortevanglas ja noorteosakonnas 15- kuni 21-aastaste meeste toitlustamiseks sama määruse lisas 1 esitatud kinnipeetavate rühma R4 toidunorm ja 15- kuni 21-aastaste naiste toitlustamiseks R2 toidunorm. Sama paragrahvi lõige 2 näeb ette, et kui kehalise aktiivsuse tase vastab määruse § 2 lõike 2 punktis 1 esitatule, võib kehtestada 15- kuni 21-aastastele meestele kinnipeetavate rühma R3 toidunormi ja 15- kuni 21-aastastele naistele R1 toidunormi.

**22.** Leian, et kuigi Määruse sõnastuse järgi kohaldatakse noorukite kõrgendatud toidunormi noortevanglas ja noorteosakonnas, on vajalik sama põhimõtet analoogia korras arvestada ka teistes kinnipidamisasutustes, kuna kõrgendatud toiduenergia vajadus on kehtestatud lähtuvalt noorukite füsioloogilisest eripärast. Nagu eelpool märgitud, siis olen seisukohal, et väljasaadetavate puhul on vajalik üldjuhul lähtuda sama Määruse § 2 lg 2 punktis 2 määratletud toidunormidest.

**23.** Eeltoodust tulenevalt olen seisukohal, et ka väljasaatmiskeskuses kinni peetavate 15-21-aastaste isikute puhul on vajalik kohaldada kõrgendatud toidunormi vastavalt Määruses sätestatud põhimõtetele. Seetõttu palun edaspidiselt vastavat asjaolu väljasaatmiskeskuse toitlustamise kontrollimisel arvesse võtta.

## **Kokkuvõte**

**24.** Eeltoodut arvestades olen seisukohal, et väljasaatmiskeskuses kinni peetavate isikute suhtes on vajalik üldjuhul kohaldada sotsiaalministri 31.12.2002 määruse § 2 lg 2 punktis 2 kirjeldatud kehalise aktiivsuse taset ning sellele vastavaid toidunorme. Samuti leian, et ka väljasaatmiskeskuses kinni peetavate 15-21-aastaste isikute puhul on vajalik kohaldada kõrgendatud toidunormi vastavalt samas määruses sätestatud põhimõtetele.

**25.** Sellest tulenevalt palun Teil õiguspärasuse ja hea halduse tava tagamiseks võtta eeltoodud soovitusi arvesse väljasaatmiskeskuse toitlustamise kontrollimisel.

**26.** Palun mind teavitada, missuguseid samme astute käesoleva soovitusi täitmiseks ning kas kavandate täiendavalt kontrollida väljasaatmiskeskuse toitlustamise vastavust kehtestatud toidunormidele.

**27.** Teie vastust ootan 30 päeva jooksul käesoleva kirja saamisest.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Nele Parrest  
õiguskantsleri asetäitja-nõunik  
õiguskantsleri ülesannetes

Teadmiseks: Politsei- ja Piirivalveamet

Kristiina Albi 693 8442  
kristiina.albi@oiguskantsler.ee