



Õiguskantsler

Hr Elmar Vaher
peadirektor
Politsei- ja Piirivalveamet
ppa@politsei.ee

Teie 07.04.2015 nr 1.2-5/3-2

Meie 26.08.2015 nr 7-4/150351/1503673

Soovitused õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks Kinnipidamiskeskuses taimetoidu võimaldamine

Austatud härra Elmar Vaher

Täna Teid 07.04.2015 edastatud vastuse eest, mis puudutas Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) kinnipidamiskeskuses taimetoidu võimaldamist.

Menetluse raames möönsite, et paaril korral serveeriti avaldajale lihaga toitu, kuigi keskuse arst oli teinud toitlustajale teatise avaldajale taimetoidu võimaldamise kohta. Teatasite, et selle tulemusena juhiti korduvalt toitlustaja tähelepanu taimetoidu serveerimise kohustusele. Loen need juhtumid Teie poolt lahendatuks menetluse käigus. Avaldaja teatas ka hiljem lihaga ja tema tervises seisundit arvestades ebasobivate toitude serveerimisest, kuid kahjuks ei ole võimalik tagantjärele üheselt kindlaks teha, mida avaldajale toiduks pakuti.

Lisaks selgus toitlustamise korraldamise osas, et taimetoitu võimaldatakse alles pärast arsti poolt toitlustajale sellekohase teatise tegemist, taimetoit ei pruugi olla koheselt kättesaadav, sest see tuleb tellida 24 tundi ette, sobimatu toidu serveerimise või kaaskinnipeetava poolt toidu rikkumise korral ei ole organiseeritud asendusportsjonit ning toitlustaja ei koosta erimenüüd.

Sellest tulenevalt teen järgmised soovitused taimetoidu võimaldamise kohta.

- 1) Palun tagada, et taimetoidu vajadus selgitatakse välja koheselt pärast inimese keskusesse saabumist ning seda võimaldatakse inimesele viivituseeta.**
- 2) Palun tagada, et PPA teostaks tõhusat kontrolli toitlustaja tegevuse suhtes taimetoidu ning muude erimenüüde serveerimisel, samuti teiste kinnipeetavate käitumise suhtes seoses toitlustamisega ning ebasobiva toidu serveerimise või kaaskinnipeetava poolt toidu rikkumise korral organiseeritaks haldusorgani initsiatiivil viivitamatult asendusportsjon.**
- 3) Palun kaaluda erimenüüde koostamise vajadust.**

Seisukoht kujunes järgmiselt.

I Menetluse asjaolud ja käik

1. Avaldaja teatas, et on taimetoitlane ning talle oli kinnipidamiskeskuse arsti ettekirjutusel määratud taimetoit. Avaldaja sõnutsi serveeriti talle aga pidevalt lõunaks või õhtusöögiks lihaga

toite. Ta pöördus sellega seoses korduvalt keskuse ametnike poole, kuid ametnikud vastasid vaid, et ei tea sellest midagi. Avaldaja oli õiguskantsleri poole pöördunud samasisulise küsimusega ka varem. Vastuseks telefoni teel esitatud järelepärimisele möönis keskuse juhataja, et olid esinenud probleemid taimetoidu võimaldamisega, mis oli tingitud osaliselt toitlustaja tegevusest, teisel juhul oli teine kinni peetav isik avaldaja taimetoidu rikkunud. Seetõttu lubati avaldaja taimetoit edaspidi serveerida eraldi lauale.

2. Oma 07.04.2015 kirjas nr 1.2-5/3-2 andsite lisaks järgmised selgitused.

2.1. Pärast kinnipidamiskeskusesse paigutamist 13.12.2015 ei teavitanud avaldaja ametnikke, et on taimetoitlane. Seepärast pakuti talle sama toitu, mida teistelegi keskuses viibivatele välismaalastele ja avaldaja sõi talle pakutud toidu ära. 15.12.2014 kohtumisel kinnipidamiskeskuse arstiga avaldas ta esmakordselt suuliselt soovi taimetoidu saamiseks. Samal päeval koostas keskuse arst toitlustajale ettekirjutuse avaldajale taimetoidu tagamiseks. Toitlustusteenuse tellimise hankeleping näeb ette, et eritoitu ja kuivtoidupakke tellitakse eraldi tellimuse alusel ja eritoidu ja kuivtoidupakkide vajadusest teavitatakse toitlustajat 24 tundi ette. Avaldaja sai taimetoitu alates 16.12.2014.

2.2. Selgitasite, et keskuse ametnikud kontrollivad igapäevaselt keskuses pakutava toidu kvaliteeti eesmärgiga välistada riknenud või ebakvaliteetse toidu serveerimine. Lähtuvalt eelnevast toimub kontroll ka erimenüü osas.

2.3. Toitlustaja ülesanne on täita keskuse arsti poolt antud suuniseid menüü osas. Kokk kontrollib koostatud menüü vastavust pakutava menüüga. Kui kinnipeetavatel on kaebusi seoses toiduga, siis teavitavad nad sellest kinnipidamiskeskuse personali, kes omakorda teavitab sellest toitlustajat. Vajadusel koostatakse akt mittekvaliteetse toidu kohta.

2.4. Toitlustaja korraldab taimetoidu saatmise kööki nii, et erimenüü ja põhimenüü toit on eraldi karpides. Taimetoiduga portsjonid serveeritakse eraldi põhitoidu portsjonitest, st eraldi laudadele.

2.5. Keskusele teadaolevalt ei olnud kahe viimase kuu jooksul esinenud juhtumeid, kus erimenüüna taimetoiduportsjonit ei oleks toitlustaja kinnipidamiskeskuse kööki toonud või seda poleks serveeritud. Varasemalt oli keskuses tuvastatud toitlustaja tegevusest/tegevusetusest tulenevaid probleeme taimetoidu võimaldamisega. Avaldaja esitas 03.01.2015 kirjaliku avalduse, et on korduvalt avastanud oma toidus liha. Toitlustamise kohta esitatud kaebus edastati keskuse arstile. Kinnipidamiskeskus informeeris toitlustajat erimenüüst kinnipidamisel esinenud puudustest. 09.01.2015 tuvastati kinnipidamiskeskuses teistkordselt juhtum, kus taimetoidu erimenüüs serveeritud toidus sisaldus liha. Toitlustaja tähelepanu juhiti veelkord asjaolule, et avaldaja on taimetoitlane ega tarvita toiduks liha-, kala-, kanatooteid ja mune. Edaspidi pidas toitlustaja arsti määratud erimenüüst kinni.

2.6. Avaldaja pöördus korduvalt kinnipidamiskeskuse ametnike poole suuliste avaldustega saamaks tema jaoks õiget taimetoitu. Seetõttu keeldus avaldaja korduvalt talle pakutud taimetoidu söömisest. Lisaks oli avaldaja suuliselt teatanud, et tema toidu sees oli liha, kuid ei avaldanud kordagi soovi toidu asendamiseks. Sellise info ilmnemisel on kinnipidamiskeskuse ametnik teavitanud toitlustajat, kuid kuna avaldaja ei soovinud toidu asendamist, siis toitlustaja seda ka ei teinud. Toitlustaja on alati valmis toidu välja vahetama, kui selleks on vajadus.

2.7. Keskuse juhataja vestles kõigil juhtudel isiklikult avaldajaga. Kinnitasite, et avaldaja sai kõigile küsimustele vastused ning toitlustaja eksimuste pärast on keskuse juhataja avaldaja ees vabandanud. Avaldajale ei ole tahtlikult serveeritud vale toitu – tegemist on olnud üksikjuhtumitega, kus inimliku eksimuse tõttu on kokk eksinud erimenüü serveerimisel. Kinnipidamiskeskus ei saa välistada ka teiste kinnipeetavate ja/või avaldaja tahtlikku tegevust toidu rikkumisel.

2.8. Keskusesse saabumisel selgitatakse koheselt välja isikute toitumistavad, arvestades kultuurilist tausta, usulisi veendumusi ja muid soove. Sellekohane informatsioon antakse kinnipidamiskeskuse töötaja poolt suuliselt viivitamatult edasi kokale, kes tellib vajaliku toidu. Esimesel võimalusel suunatakse kinnipeetavad meditsiinilisele läbivaatusele, kus peaks selguma isiku eritoitlustamise, sh taimetoitlustamise määramise vajadus, mille kinnitab kinnipidamiskeskuse arst vastava ettekirjutusega. Sellise korralduse, kus taimetoidu võimaldamine toimub arsti ettekirjutuse alusel, näevad ette normatiivaktid (väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus, sisekorraeeskiri, sotsiaalministri määrus, kodukord), kuid oma igapäeva praktikas rakendab PPA neid soodsamalt, seades esile kinnipeetavate huvid.

2.9. Selgitasite, et taimetoitlastele pakutakse põhimenüüd, millest on eemaldatud liha, mis on asendatud teiste toitainetega. Toitlustaja on praktikas asendanud liha juurviljade, maisi või ubadega. Lisaks saavad taimetoitlased juurde juustu ning piimatooteid, sealhulgas ka kohupiima. Lisaks arvestab toitlustaja taimetoitlase erisoove/vajadusi, tehes personaalseid muudatusi taimetoitlaste menüüs (muudatused tehakse toiduainete osas lähtuvalt isiku toitumistavadest). Kuna taimetoidumenüüd on erinevad ja keskuses oli antud hetkel neli taimetoitlast, kes kõik said oma vajadustest lähtuvalt erineva taimetoidumenüü alusel süüa, ei pidanud toitlustaja otstarbekaks koostada mitut erinevat taimetoidumenüüd. Märkisite, et sellist kohustust ei ole tal ka toitlustusteenuse tellimise hankelepingsust tulenevalt. Parema ülevaate saamiseks lisasite juurde märtsikuu üld- ja sealihata menüüd ning aprillikuu taimetoidu näidismenüü.

3. Avaldaja vabastati keskusest 14.04.2015.

II Õiguskantsleri seisukoht

4. Avaldaja palus kontrollida PPA tegevuse õiguspärasust, sest talle ei võimaldatud kinnipidamiskeskuses taimetoitu. Sellega seoses tõusetus ka küsimus taimetoidu korraldamise viisist ning toitlustaja tegevuse kontrollimisest.

5. Teie vastusest nähtus, et keskuses leidis tuvastamist, et paaril korral serveeriti avaldajale lihaga toitu, kuigi keskuse arst oli teinud toitlustajale teatise avaldajale taimetoidu võimaldamise kohta. Teatasite, et selle tulemusena juhiti korduvalt toitlustaja tähelepanu taimetoidu serveerimise kohustusele. Loen need juhtumid Teie poolt lahendamiseks menetluse käigus. Avaldaja teatas ka hiljem lihaga toitude serveerimisest. Kahjuks ei ole võimalik tagantjärele üheselt kindlaks teha, mida avaldajale toiduks pakuti. Järgnevalt käsitlen erinevaid aspekte, mis seonduvad taimetoidu võimaldamisega ning loodetavasti aitavad tagada, et edaspidi oleks tagatud, et taimetoitlastele ei serveeritaks lihaga toite.

6. Esiteks tõusetus küsimus sellest, kuidas selgitatakse välja, et tegemist on taimetoitlasega ning kuidas toimub taimetoidu määramine. Oma vastuses teatasite, et sellele pööratakse tähelepanu koheselt, kui inimene keskusesse saabub. Avaldaja sõnutsi tema käest selle kohta keskusesse saabumise järel midagi ei küsitud, kuid ta oli sellest teatanud ametnikule toidu serveerimise ajal.

Avaldaja väidet kinnitab kaudselt ka see, et taimetoitu asuti talle organiseerima alles pärast arsti vastuvõtul käimist. Samuti viitab sellele asjaolu, et keskuse töökorralduse kohaselt määratakse taimetoit arsti otsusega; seda nii juhul, kui tegemist on religioossetel kui tervislikel põhjustel taimetoidu tarbimisega. Oma vastuses põhjendasite, et sellise korralduse, et taimetoidu võimaldamine toimub arsti ettekirjutuse alusel, näevad ette õigusaktid.

7. Kuna toidu puhul on tegemist esmatarbevajadusega, tuleb toitumist puudutavad küsimused lahendada viivituseeta pärast keskusesse saabumist. See tähendab, et on vajalik koheselt välja selgitada, kas ja millised piirangud kinni peetud inimesel esinevad. Kinnipidamiskeskuse eripära arvestades on tavapärane, et sinna paigutatavatel inimestel võib esineda toitumise osas religioossetel põhjustel piirangud. Kuna arst külastab keskust vaid kaks korda nädalas, ei ole mõeldav, et taimetoidu võimaldamise otsustamine võiks nii kaua viibida. Teie väide, et õigusaktidest tulenevalt peab taimetoidu määramine toimuma arsti otsusel, ei ole päris korrektne.

8. [Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse](#) (VSS) § 26⁷ lõige 5 sätestab, et kinnipidamiskeskuse toidukava koostamist ja toitlustamist jälgib isik, kes tagab tervishoiuteenuse osutamise kinnipidamiskeskuses. [Keskuse sisekorraeskirja](#) § 11 lõike 1 kohaselt võimaldatakse välismaalasele dieet-, lisa- ja eritoitlustamist tervishoiuteenuse osutaja ettekirjutusel, kes otsustab ravi kestuse.

9. Sotsiaalministri 31.12.2002 määruse nr 150 „[Toidunormid kinnipidamisasutustes](#)“ § 1 lõige 3 sätestab, et pärast vastuvõtmist kinnipidamisasutusse määratakse kinnipeetavale toidunorm, mida muudetakse kinnipidamisasutusele tervishoiuteenuse osutaja ettekirjutuse alusel. Toidunormi määramisel arvestatakse kinnipeetava ööpäevast toiduenergiavajadust, terviseseisundit, elanikkonna üldisi toitumistavasid ning võimaluste piires kinnipeetava oma religiooni toitumistavasid (määruse § 1 lõige 4). Määruse § 1 lõike 5 kohaselt kindlustatakse tervishoiutöötaja ettekirjutusel erivajadustega kinnipeetava dieettoitlustamine või antakse tavalisele toidunormile lisaks igapäevast lisatoitu. Määruse § 4 lõige 1 näeb ette, et haigete ning muude erivajadustega kinnipeetavate toidunormi määrab tervishoiutöötaja, kes arvestab seejuures kõnealuse määruse ja sotsiaalministri määrustega kehtestatud tervisekaitsenõudeid.

10. [Keskuse kodukorra](#) punkt 89 näeb ette, et religioossetel kaalutlustel või meditsiinilistel põhjustel eritoidu saamiseks pöördub välismaalane taotlusega kinnipidamiskeskuse ametniku poole. Kodukorra punkti 89.1 kohaselt otsustab taotluse rahuldamise kinnipidamiskeskuse juhataja, kui välismaalane taotleb eritoidu saamist religioossetel kaalutlustel. Kodukorra punkt 89.2 sätestab, et juhul kui välismaalane taotleb eritoidu saamist tervislikust seisundist tulenevalt otsustab taotluse rahuldamise kinnipidamiskeskuses tervishoiu teenust osutav perearst.

11. Seega tuleneb nimetatud õigusaktidest, et keskuse tervishoiuteenuse osutaja peab lahendama toitlustamist puudutavad juhtumid juhul, kui eritoit on vajalik tervislikel põhjustel. (Ka sellisel juhul vajab see viivituseeta otsustamist.) Religioossetel põhjustel taimetoidu saamine ei seonu üldjuhul terviseseisundiga ning seetõttu ei ole selle võimaldamiseks vajalik arsti otsus, vaid seda peab otsustama keskuse juhataja.

12. PPA vastusest nähtuvalt tuleb vastavalt toitlustajaga kehtivale kokkuleppele tellida eritoit 24 tundi varem. Vastusest jäi arusaamatuks, kas enne seda pakutakse taimetoitlasele siiski lihaga toitu. Kuigi on arusaadav, et toitlustajal ei pruugi olla võimalik lühikese etteteatamisajaga teha kättesaadavaks kõikvõimalikke eritoite, tuleb taimetoitlastele pakkuda siiski koheselt lihavaba toitu. Selleks peab PPA koostöös toitlustajaga tegema ettevalmistused, nii et taimetoitlasest kinni

peetavale inimesele oleks võimalik viivitusega tagada taimetoidu kättesaadavus, või korraldama toitlustamise üksikjuhul muul viisil.

13. Eeltoodust tulenevalt palun tagada, et koheselt pärast kinnipidamiskeskusesse paigutamist selgitatakse välja, kas inimene vajab söögiks taimetoitu ning viivitusega võimaldada taimetoitlastele lihavaba toitu.

14. Teiseks tõusetus küsimus, kuidas teostab PPA kontrolli taimetoidu serveerimise üle. Teie vastusest selgus, et taimetoidu võimaldamist kontrollib kokk, kes peab jälgima koostatud menüü vastavust pakutava menüüga. Selgitasite, et lisaks kontrollivad keskuse ametnikud igapäevaselt keskuses pakutava toidu kvaliteeti. Lisaks kinnitatakse saatelehel, mitu inimest saab taimetoitu ning et see on vastavas koguses kinnipidamiskeskuse töötaja poolt vastu võetud. Ühtlasi tõusetus küsimus, et teatud juhtudel on teised kinni peetud isikud teise inimese toitu rikkunud. Selles osas nentisite, et kinnipidamiskeskus ei saa sellist tegevust välistada.

15. Kinni peetud inimesed sõltuvad toitlustamise osas pea täielikult haldusorgani tegevusest. Üldjuhul ei ole neil võimalik ise endale toitu hankida (ning poest sisseostude tegemine ei saa asendada põhitoidu). Seetõttu peab haldusorgan teostama tõhusat kontrolli selle üle, mida kinni peetud inimestele toiduks pakutakse ning kas lisaks toidu kõlblikkusele järgib toitlustaja ka erimenüüde tagamise kohustust. Samuti peab PPA tagama, et kinni peetud isikud ei saaks kahjustada üksteise toitu. Korra tagamine keskuses ning teisi kinni peetud isikuid kahjustava käitumise ärahoidmine ja sellele reageerimine on haldusorgani ülesanne. See tähendab, et haldusorgan peab teostama tõhusat kontrolli ka söögi väljajagamise suhtes. Seega peavad keskuse ametnikud aktiivselt toidu väljajagamise protsessi kontrollima ning vajadusel vastavad kaebused koheselt lahendama. Kahjuks ei ole Teie poolt kirjeldatud sammud seni taganud, et toitlustaja igakordselt järgiks eritoidu serveerimise kohustust.

16. Lisaks selgus Teie vastusest, et kui avaldaja pöördus ametniku poole kaebusega, et talle oli serveeritud lihaga toit, siis ei korraldatud talle asendustoitu. Märkisite, et ta ei avaldanud selleks soovi, muidu oleks seda talle võimaldatud.

17. Arvestades, et toidu puhul on tegemist esmatarbeküsimusega, tuleks üldjuhul mõistlikkuse põhimõttest lähtudes eeldada, et inimene soovib rikutud toiduportsjoni või taimetoitlasele lihaga serveeritud toidu asemele saada asendusportsjonit. Samuti on kinni peetud inimesel väga keerukas hiljem tõendada, et ta suusõnaliselt avaldas soovi asendusportsjoni saamiseks. Seetõttu on haldusorgani ülesanne ebasobiva või mittekõlbliku toidu asemele tellida asendusportsjon. Juhul, kui inimene tõepoolest asendusportsjonist keeldub, tuleks kaaluda selle dokumenteerimist.

18. Lisaks tõi avaldaja esile, et pöördus suuliselt korduvalt ametnike poole koheselt toidu serveerimise järgselt ning juhtis tähelepanu ebasobivale toidule, kuid tema pöördumistele ei reageeritud. Oma järelepärimises tõin välja ka ajad, kui ta väidetavasti turvakaamera ees olukorda selgitada püüdis. Oma vastuses minu järelepärimisele ei ole Te märkinud, kas püüdsite neid asjaolusid kontrollida. Kahjuks ei ole minul võimalik antud asjaolu üheselt tuvastada, sest tegemist oli avaldaja suuliste pöördumistega. Kahjuks ei kõrvaldanud Teie vastus siiski kahtlust, kas ametnikud reageerisid avaldaja suulistele pöördumistele kohasel viisil.

19. Lisaks selgus Teie vastusest, et taimetoidu pakkumisel ei koostata erimenüüd, kuigi edastasite mulle taimetoidu näidismenüü. Sellisel juhul jääb arusaamatuks, kuidas kontrollitakse pakutava menüü vastavust nõutavale menüüle, arvestatakse menüüs pakutavate toidukomponentide summaarset vastavust õigusaktidest tulenevatele nõuetele ning kuidas

tervishoiuteenuse osutaja omakorda kontrollib toitlustamise vastavust nõuetele (vt sotsiaalministri määruse § 3). Eeltoodut arvestades on vajalik hinnata erimenüüde koostamise vajadust.

20. Eeltoodut arvestades palun Teil keskuse edasises tegevuses tagada, et taimetoidu vajadus selgitatakse välja koheselt pärast inimese keskusesse saabumist ning seda võimaldatakse viivituseeta. Samuti palun tagada, et PPA teostaks tõhusat kontrolli toitlustaja tegevuse suhtes taimetoidu ning muude erimenüüde serveerimise ja teiste kinnipeetavate käitumise suhtes seoses toitlustamisega ning ebasobiva toidu serveerimisel või kaaskinnipeetava poolt toidu rikkumise korral organiseeritaks haldusorgani initsiatiivil viivitamatult asendusportsjon. Samuti palun kaaluda erimenüüde koostamise vajadust.

21. Ootan Teie vastust soovitusete täitmiseks astunud sammude kohta 30 päeva jooksul käesoleva kirja saamisest.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise