

NOTA INFORMATIVĂ

la proiectul hotărârii Guvernului privind aprobarea Normelor minime de hrană, de substituire a produselor alimentare și asigurare cu obiecte de igienă de primă necesitate a persoanele aflate în instituțiile penitenciare

1. Denumirea autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului

Proiectul hotărârii Guvernului privind aprobarea Normelor minime de hrană, de substituire a produselor alimentare și asigurare cu obiecte de igienă de primă necesitate a persoanele aflate în instituțiile penitenciare, a fost elaborat de Ministerul Justiției, la inițiativa Administrației Naționale a Penitenciarelor, cu suportul Oficiului Consiliului Europei la Chișinău.

În acest sens, prin Ordinul directorului Administrației Naționale a Penitenciarelor nr. 12 din 06.01.2023, a fost instituit grupul de lucru, care și-a desfășurat activitatea pe parcursul primului semestru al anului 2023.

În procesul de elaborare a proiectului, a fost implicat un expert național nutriționist-dietolog, contractat de Oficiului Consiliului Europei la Chișinău, care a oferit suportul metodic și consultanța necesară în procesul de elaborare a normelor de alimentare, astfel încât să corespundă cerințelor privind alimentarea corectă și echilibrată a diferitor categorii de persoane.

2. Condițiile ce au impus elaborarea proiectului și finalitățile urmărite

Hrana este unul din factorii principali ce influențează starea de sănătate. Atât insuficiența, cât și supraconsumul de alimente pot afecta sănătatea persoanelor, manifestându-se prin diferite tulburări sau boli. Dreptul la hrană este o parte componentă a dreptului la sănătate, care este un drept fundamental al omului¹, garantat de Constituția Republicii Moldova. Acest drept se referă în egală măsură și la persoanele aflate în detenție, deoarece statul are obligația pozitivă de a crea condițiile adecvate de deținere, inclusiv prin oferirea unei alimentații corecte și echilibrate.

Asigurarea cu hrană a deținuților este reglementată de *Codul de executare nr. 443/2004*. Astfel, conform art. 228 alin. (1) și (2), *condamnaților, după consultarea specialiștilor în nutriție, li se asigură, din contul mijloacelor bugetului de stat, de 3 ori pe zi hrană caldă, cu respectarea normelor minime stabilite de Guvern. Femeilor gravide condamnate, mamelor care alăptează, condamnaților minori, condamnaților care lucrează în condiții grele și nocive, precum și condamnaților bolnavi, conform indicațiilor medicului, și condamnaților cu dizabilități severe și accentuate li se stabilește o rație alimentară suplimentară.*

Actualmente, normele minime de alimentare zilnică a deținuților sunt reglementate prin *Hotărârea Guvernului nr. 609/2006*. Actul normativ conține norme minime de alimentare zilnică pentru următoarele categorii de deținuți: generală (pentru adulți)

¹ Universal Declaration of Human Rights (1948) / Declarația Universală a Drepturilor Omului

[anexa nr. 1], pentru deținutele gravide și mame care alăptează [anexa nr. 2], pentru deținuții bolnavi de tuberculoză [anexa nr. 3], pentru deținuții minori [anexa nr. 4], pentru deținuții bolnavi și invalizi de gradul I și II [anexa nr. 5] și asigurarea deținuților cu hrană rece în timpul escortării [anexa nr. 6]. Cu referire la munca în condiții grele și nocive, pct. 2 al Hotărârii Guvernului nr. 609/2006, se stipulează că *deținuții antrenați la munci în condiții grele și nocive sunt asigurați cu rație alimentară specială și preparate vitaminoase în conformitate cu normele privind realizarea măsurilor de protecție a muncii, aprobate de către Ministerul Economiei și Comerțului* (organul responsabil de domeniul protecției muncii la momentul aprobării *Hotărârii Guvernului nr. 609/2006*).

În principiu, normele actuale de alimentare cuprind informații cu privire la aportul zilnic reglementat de energie (kcal) și nutrimente (proteine, lipide, glucide, vitaminele C și B₂ și mineralele calciu și fier). Fiecare normă conține o gamă de produse alimentare cu specificarea valorii energetice și nutriționale pentru fiecare produs inclus în normă.

Cu toate acestea, normele respective nu permit asigurarea unei alimentații variate care să corespundă raportului dintre principiile de alimentare corectă și aportul caloric zilnic necesar.

Astfel, gama de produse alimentare incluse în normele minime este una restrânsă. Unele grupuri de produse, cum ar fi fructele și legumele proaspete și leguminoasele (de exemplu, fasole, mazăre etc.) lipsesc, iar altele, cum ar fi pâinea sunt incluse în cantități exagerată, ceea ce duce la risipă.

În același timp, normele conțin produse, cum ar fi „grăsimile animale topite – alimentare și de culinare”, caracteristice perioadei sovietice și care nu mai sunt considerate potrivite pentru un regim alimentar sănătos, precum și cantități exagerate de pâine și sare.

Conform datelor de monitorizare, se atestă că cca 40% din cantitatea de pâine nu este consumată de către deținuți. Cantitățile de sare depășesc de 4-5 ori aportul recomandat de Organizația Mondială a Sănătății (OMS), de cel mult 5 g de sare pe zi, din toate sursele, ceea ce reprezintă un factor de risc pentru hipertensiunea arterială, bolile cardiovasculare și alte afecțiuni, în condițiile în care supraconsumul alimentar este un factor de risc pentru sănătate. Cantitatea medie estimată de pâine și produse de panificație consumată de populația Republicii Moldova a constituit cca 320 g/zi în anul 2021².

La fel, normele minime de alimentare actuale nu acoperă unele categorii de persoane deținute cu nevoi specifice de hrană reieșind din particularitățile individuale ce țin de starea de sănătate, cum ar fi persoanele imuno-compromise, cu diabet sau cele obeze. De asemenea, nu este prevăzută asigurarea cu hrană a sugarilor și copiilor mici aflați în îngrijirea mamelor deținute (vid care, în prezent, se acoperă, prin preluarea normelor din alte acte normative).

² Biroul Național de Statistică. Consumul produselor alimentare pe produse alimentare și ani, 2021 (disponibil la: http://statbank.statistica.md/PxWeb/pxweb/ro/30%20Statistica%20sociala/30%20Statistica%20sociala_04%20NIV_NIV060/NIV060100.px/table/tableViewLayout1/?rxid=b2ff27d7-0b96-43c9-934b-42e1a2a9a774).

Aportul reglementat de energie și nutrimente, în particular glucide pentru unele grupuri de persoane deținute, depășește nevoile lor reale, avându-se în vedere efortul fizic depus și ar putea contribui la dezvoltarea supra greutateii și a obezității.

Conform datelor statistice privind morbiditatea în rândul deținuților, nu se atestă o dinamică negativă a situației a patologiiilor somatice, în condițiile în care numărul persoanelor deținute este în descreștere.

Nr. d/o	Capitolul maladiei	2019	2020	2021	2022	2023
1	Boli infecțioase și parazitare	960	880	740	920	1654
1.1	<i>Tuberculoza</i>	126	61	54	79	78
1.2	<i>HIV infecție, dintre care:</i>	152	165	167	180	211
	- cazuri noi	17	12	12	13	22
2	Tumori	26	30	19	17	23
3	Bolile sângelui	58	72	59	68	90
4	Bolile endocrine	218	206	182	387	479
5	Tulburări mintale și comportamentale	2509	2795	2735	2358	3273
6	Bolile sistemului nervos	526	509	599	631	638
7	Bolile ochiului și anexelor	385	444	460	370	379
8	Bolile urechii și apofizei	122	134	145	139	140
9	Bolile sistemului cardio-vascular	1102	1035	1102	1069	1256
10	Bolile sistemului respirator	1418	1260	1021	1344	1942
11	Bolile sistemului digestiv	2537	2003	2438	2475	2332
12	Bolile pielii și țesutului subcutanat	411	294	334	282	432
13	Bolile sistemului articular	353	421	286	234	314
14	Bolile aparatului genitor-urinar	668	764	756	769	928
15	Malformații congenitale	2	3	3	1	4
16	Traume și intoxicații	808	633	779	1056	784
17	Morbiditatea generală	12103	11709	11658	12379	14957

Astfel, bolile sistemului digestiv (2332 de cazuri), ale sistemului cardio-vascular (1256 de cazuri), sau bolile endocrine (479 de cazuri, dintre care în jur de 90 de cazuri sunt diagnosticați cu diabet zaharat), au o pondere ridicată în rândul afecțiunilor somatice de care suferă persoanele deținute. La fel, un indicator ridicat se înregistrează în cazul infecției HIV cu un indice de 211, dintre care 11 cazuri noi pe parcursul primului semestru al anului 2023.

Creșterea ratei de morbiditate impune statutului alte costuri suplimentare, cele legate de acordarea asistenței medicale necesare, de aceea, neasigurarea unui regim alimentar corect, se transformă într-o povară și mai pronunțată, ținând cont că costurile unei intervenții medicale complexe sunt enorme, în comparație cu costurile unor măsuri de prevenție, cum ar fi asigurarea unui regim alimentar corect. Este de menționat faptul că pentru acești pacienți este necesară asigurarea unei alimentații dietetice, lucru nereglementat de Hotărârea Guvernului nr. 609/2006.

În cauza Talambuța și Iascinina³, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a constatat violarea art. 3 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, deoarece autoritățile naționale nu au întreprins măsurile necesare pentru a proteja sănătatea și bunăstarea reclamantilor și, prin urmare, nu le-au asigurat condiții adecvate de detenție compatibile cu demnitatea umană.

La fel, Curtea a constatat că dieta specială este în general esențială pentru gestionarea corectă a diabetului zaharat, iar autoritățile nu au căutat să stabilească dacă hrana oferită reclamantei era adecvată și dacă nerespectarea acestei diete prescrise din punct de vedere medical a avut vreun efect negativ asupra stării de sănătate a acesteia și asupra eficienței tratamentului antidiabetic administrat (§60).

De asemenea, prin Raportul special privind respectarea drepturilor copiilor în sistemul administrației penitenciare din Republica Moldova din 29.11.2021, Avocatul poporului pentru drepturile copilului, a evidențiat faptul că Hotărârea Guvernului nr. 609/2006, nu reglementează norme de alimentare pentru copiii în vârstă de până la 3 ani care locuiesc împreună cu mamele lor în detenție. În privința acestora se aplică normele stabilite pentru casele de copii din sistemul Ministerului Sănătății. În acest sens, s-a recomandat modificarea hotărârii respective cu includerea prevederilor referitoare la alimentarea dietetică și norme de asigurare cu consumabile (detergenți, seturi igienice), inclusiv pentru copii până la vârsta de 3 ani, cât timp vor mai exista mame cu copii în penitenciare.

Astfel, luând în considerare lipsa reglementărilor privind dieta specială pentru deținuții diagnosticați cu diverse afecțiuni de sănătate ce impun un regim alimentar adaptat afecțiunii de care suferă (de exemplu diabet), în scopul întreprinderii măsurilor generale privind executarea hotărârii Curții în cauza enunțată supra și implementării recomandărilor formulate de Avocatul poporului pentru drepturile copilului, sunt necesare intervenții esențiale și neîntârziate în cadrul normativ care reglementează normele și condițiile de alimentare a persoanelor deținute, în vederea elucidării tuturor aspectelor invocate.

3. Principalele prevederi ale proiectului

Proiectul vizează aprobarea normelor minime de hrană și de substituie a unor produse alimentare cu altele pentru persoanele aflate în instituțiile penitenciare, precum și normele de asigurare a deținuților cu obiecte de igienă de primă necesitate, care au fost expuse în două anexe separate.

Normelor minime de hrană și de substituie a unor produse alimentare cu altele, prezentate în anexa nr. 1 la proiectul hotărârii, reglementează structura normelor minime de hrană destinate persoanelor aflate în instituțiile penitenciare, regulile generale de aplicare a acestora, precum și opțiunile de substituie a unor produse alimentare cu altele. Normele respective se aplică în privința persoanelor arestate preventiv, condamnate la pedeapsa închisorii sau detențiune pe viață, față de care s-a dispus

³ <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-214430>

sanctiunea arestului contravențional, copiilor femeilor deținute, în vârstă de până la 3 ani, aflate în instituțiile penitenciare.

Proiectul propune șase norme de hrană, și anume:

- Norma de hrană nr. 1A – minimă generală pentru deținuți;
- Norma de hrană nr. 1AB – supliment pentru munci ușoare și medii;
- Norma de hrană nr. 1AC – supliment pentru munci grele;
- Norma de hrană nr. 2A – pentru deținutele gravide și mamele care alăptează;
- Norma de hrană nr. 2B – pentru copiii cu vârsta de 0-5 luni aflați în grija mamelor deținute;
- Norma de hrană nr. 2C – pentru copiii cu vârsta de 6-12 luni, care se află împreună cu mamele deținute;
- Norma de hrană nr. 2D – pentru copiii cu vârsta de 1-3 ani inclusiv, care se află împreună cu mamele lor deținute;
- Norma de hrană nr. 3 – pentru deținuții minori și tineri;
- Norma de hrană nr. 4A – pentru deținuții bolnavi;
- Norma de hrană nr. 4B – pentru deținuții bolnavi de tuberculoză și imuno-compromiși;
- Norma de hrană nr. 4AC – supliment pentru deținuții cu distrofie;
- Norma de hrană nr. 5 – de asigurare a deținuților cu rație rece în timpul escortării;
- Norma de hrană nr. 6 – de substituie a unor produse alimentare prin altele.

Structura normelor de hrană și plafoanele calorice pe categorii de persoane sunt expuse în secțiuni separate cu evidențierea asortimentului de produse alimentare și cantitățile cuvenite. Totodată, meniurile vor fi elaborate în așa fel încât să corespundă valorii energetice zilnice necesare pentru fiecare categorie de persoane deținute, iar produsele să fie în așa fel combinate încât să ofere, pe de o parte, o diversificare adecvată a alimentelor, iar, pe de altă parte, să nu constituie o povară în prepararea zilnică a unui asortiment exagerat de alimente (spre exemplu, în aceeași zi nu se vor prepara două tipuri diferite de carne, acestea fiind combinate și preparate în zile diferite, astfel încât să se păstreze valoarea energetică obținută din consumul de carne zilnic).

Valoarea energetică și nutritivă a rațiilor zilnice va lua în considerare nevoile în funcție de sex, vârstă, efortul obișnuit, stare fiziologică (pentru femei), stare de sănătate și munca prestată.

Rațiile alimentare au fost diversificate pentru a lua în considerare un aport potrivit de energie și substanțe nutritive prin prisma gamei de produse alimentare incluse în rație.

La elaborarea normelor de hrană s-a optat pentru reducerea consumului de sare și creșterea consumului de fructe și legume, ce va avea un impact pozitiv asupra sănătății deținuților și va contribui la reducerea riscului de boli netransmisibile (hipertensiune și boli cardiovasculare, diabet, cancer etc). Fructele împreună cu legumele proaspete sunt surse importante de vitamine, minerale și fibre alimentare, iar leguminoasele reprezintă o sursă bună de proteine vegetale și de glucide complexe.

Actualizarea și extinderea normelor alimentare pentru copiii cu vârsta de până la 3 ani va permite asigurarea lor cu hrană necesară dezvoltării normale a organismului, în

funcție de particularitățile vârstei acestora. Astfel, proiectul propune instituirea normei de hrană pentru deținutele gravide și mamele care alăptează (norma 2A), precum și norme de hrană specifice pentru copii cu vârstă de 0-5 luni (norma 2AB), 6-12 luni (norma 2AC) și pentru cei cu vârsta de 1-3 ani inclusiv (norma 2AD). Aceste reglementări vor asigura o alimentație corespunzătoare și echilibrată care să răspundă cerințelor de dezvoltare eficientă cu un impact semnificativ asupra sănătății copiilor aflați în îngrijirea mamelor din detenție.

La fel, au fost revizuite normele de hrană destinate minorilor și tinerilor (norma de hrană nr. 3) astfel încât să furnizeze o cantitate adecvată de nutrienți, în proporții corespunzătoare, adaptată etapei de dezvoltare în care se încadrează această categorie de deținuți.

Revizuirea normei de hrană destinate pentru persoanele imuno-compromise a luat în considerare creșterea aportului de energie și nutrimente necesară să acopere nevoile crescute provocate de afecțiunile avute.

Modificările propuse vor contribui la îmbunătățirea rațiilor alimentare și vor permite asigurarea cu hrană adecvată, atât a persoanelor deținute sănătoase, cât și a celor cu probleme de sănătate cu nevoi alimentare speciale, cum ar fi, de exemplu, deținuții diagnosticați cu diabet sau distrofie. Astfel, în cazul deținuților cu afecțiuni de sănătate, persoana responsabilă din serviciul medical va stabili regimul alimentar specific, pentru fiecare caz în parte, în conformitate cu meniurile zilnice recomandate pentru diferite afecțiuni medicale. Meniurile zilnice recomandate vor fi elaborate de către Administrația Națională a Penitenciarelor în baza sistemului de „diete standard”, coordonate cu Ministerul Sănătății și Agenția Națională de Sănătate Publică, ținând cont și de indicațiile specifice ale normei de hrană nr. 4A.

Rația alimentară rece (norma de hrană nr. 5), destinată persoanelor escortate în funcție de perioada misiunii de escortare, reglementează norma de alimentare a deținuților în perioada escortării, acolo unde nu se poate distribui și servi hrana caldă.

Regimul alimentar al deținuților are în vedere și diversele confesiuni religioase sau particularități ce vizează regimul alimentar de post, după caz, vegetarian sau vegan.

Un aspect important vizează normele de substituie a unor produse alimentare, ce urmează a fi prevăzute de prezenta hotărâre. La etapa actuală, condițiile de substituie a produselor sunt reglementate prin ordin al ministrului justiției. Normele de substituie au fost îmbunătățite reieșind din actualizările propuse pentru normele minime zilnice generale. Astfel, proiectul stabilește situațiile în care se poate recurge la substituie a produselor alimentare (lipsa temporară sau parțială a unor produse agroalimentare prevăzute de normele de hrană de bază, pentru realizarea unor meniuri variate, chiar dacă produsele de bază din norme sunt asigurate pentru realizarea unor meniuri dietetice, conform prescripțiilor medicale). Implementarea recomandărilor va contribui la îmbunătățirea regimului alimentar, diversificarea, ajustarea corespunzătoare a rației pentru deținuții bolnavi și, în consecință, la ameliorarea stării de sănătate a acestora.

Proiectul conține reglementări privind posibilitatea externalizării alimentației persoanelor aflate în instituțiile penitenciare și, în acest sens, stabilește situațiile când

poate fi aplicată această soluție și anume: blocul alimentar își întrerupe activitatea pentru efectuarea unor lucrări de reparații sau investiții capitale, nefiind rațională ca hrana să fie furnizată de către o altă instituție din sistemul administrației penitenciare, în cadrul unor proiecte-pilot, în funcție de existența resurselor financiare corespunzătoare sau în cazul apariției unor circumstanțe excepționale. Recurgerea la externalizare se efectuează în baza contractelor de prestări servicii, cu aprobarea acestui fapt de către ministrul justiției.

În anexa nr. 2 sunt detaliate chestiunile cu privire la normele de asigurare a deținuților cu obiecte de igienă de primă necesitate. Reglementările respective evidențiază spectrul de produse ce se distribuie deținuților pentru menținerea igienei individuale, cât și colective.

În concluzie, de preconizează că implementarea recomandărilor va avea un impact considerabil la îmbunătățirea regimului alimentar și, în consecință, a stării de sănătate a deținuților și va contribui esențial la ameliorarea condițiilor de deținere.

4. Fundamentarea economică-financiară

Implementarea proiectului presupune alocarea surselor bugetare pentru asigurarea achiziționării produselor alimentare în asortimentul și cantitatea reglementată.

Impactul bugetar se estimează aproximativ în suma de 27 mil. lei. Având în vedere acest lucru, se propune intrarea în vigoare a noilor norme începând cu 1 ianuarie 2025. Detalierea impactului bugetar se conține în Analiza impactului de reglementare, ca parte componentă a dosarului de însoțire al proiectului.

5. Modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare.

În procesul implementării va fi necesară ajustarea actelor normative interne, și anume:

- abrogarea Ordinului ministrului justiției nr. 100/2007 cu privire la aprobarea normelor de alimentare a deținuților pentru cazurile excepționale când aprovizionarea deținuților cu hrană caldă nu este posibilă, și a normelor de substituie a unor produse alimentare prin altele;

- modificarea Ordinului ministrului justiției nr. 512/2007 cu privire la aprobarea Regulamentului privind organizarea alimentației deținuților în penitenciare, prin actualizarea dispozițiilor ce vizează modul și condițiile de organizare alimentației persoanelor aflate în instituțiile penitenciare și particularitățile de funcționare a blocurilor alimentare din instituțiile penitenciare;

- elaborarea, de către Administrația Națională a Penitenciarelor, a meniurilor zilnice recomandate în baza sistemului de „diete standard”.

5. Avizarea și consultarea publică a proiectului

În scopul respectării prevederilor *Legii nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional*, pe pagina web oficială a Ministerului Justiției www.justice.gov.md, compartimentul *Transparența decizională*, directoriul *Registrul proiecte de acte normative* și pe platforma guvernamentală www.particip.gov.md, a fost plasat Anunțul privind inițierea procesului de elaborare a proiectului, care poate fi accesat la următorul

link: <https://www.justice.gov.md/ro/content/anunt-privind-iniierea-procesului-de-elaborare-proiectului-hotararii-guvernului-cu-10>.

Proiectul a fost înregistrat de către Cancelaria de Stat cu nr. unic 1077/MJ/2023, fiind prezentat în cadrul Ședinței secretarilor generali din 4 decembrie 2023.

În procesul de avizare și consultare publică, au fost recepționate obiecții și propuneri de la Ministerul Finanțelor, Ministerul Sănătății, Ministerul Afacerilor Interne, Oficiul Avocatului Poporului (Ombudsmanul), Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor, AO „Centrul de Dezvoltare în Sănătate AFI” și AO „Promo-LEX”.

Obiecțiile și recomandările din avizele autorităților menționate au fost incluse și analizate în tabelul de sinteză a obiecțiilor și propunerilor aferent proiectului dat.

Au prezentat lipsă de obiecții și propuneri: Ministerul Muncii și Protecției Sociale.

Nu au prezentat avizele/recomandările: AO „Inițiativa Pozitivă”.

În procesul de avizare repetată au fost recepționate propuneri de la: Ministerul Finanțelor, Ministerul Sănătății și Fondul Națiunilor Unite pentru Copii (UNICEF) Moldova.

Obiecțiile, propunerile și recomandările recepționate sunt reflectate în sinteza aferentă proiectului.

Au prezentat lipsă de propuneri și obiecții: Oficiul Avocatului Poporului (Ombudsmanul), Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor.

Nu au prezentat avizele/recomandările: Ministerul Afacerilor Interne, Ministerul Muncii și Protecției Sociale, AO „Promo-LEX”, AO „Inițiativa Pozitivă” și AO „Centrul de Dezvoltare în Sănătate AFI.”

6. Constatările expertizei anticorupție

Întru respectarea dispozițiilor art. 34 alin. (1) din *Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative*, Ministerul Justiției a recepționat raportul de expertiză anticorupție nr. EHG24/9469 din 22.02.2024 parvenit de la Centrul Național Anticorupție.

Concluziile expertizei:

- În cadrul procesului de elaborare au fost respectate prevederile legale cu privire la transparența în procesul decizional și proiectul corespunde normelor de tehnică legislativă;
- Proiectul corespunde interesului public general, deoarece va contribui la asigurarea unei alimentații variate a persoanelor aflate în instituțiile penitenciare, care să corespundă raportului dintre principiile de alimentare corectă și aportul caloric zilnic necesar pentru subzistență.

Ministru

/semnat electronic/

Veronica MIHAILOV-MORARU