

ALI JE POTREBNA REFORMA ZAPORSKEGA SISTEMA?

Dušan Valentinčič

Namen prispevka

Predstaviti aktualno problematiko zaporskega sistema, reševanje sistemskih težav in odgovoriti na vprašanje, ali je potrebna reforma.

Metode

Opis problematike, statistični podatki, mednarodne primerjave.

Ugotovitve

Reforma zaporskega sistema ni potrebna in ne bo rešila ključnih težav. Kako reševati prenapolnjenost zaporov, kako zagotoviti potrebne prostorske, kadrovske in finančne vire za nemoteno delovanje zaporskega sistema, so vprašanja, ki so aktualna že dobro desetletje. Gre za sistemska vprašanja, ki presegajo pristojnosti Uprave RS za izvrševanje kazenskih sankcij (URSIKS) in se jih lahko uspešno rešuje le s podporo ministrstva, pristojnega za pravosodje oz. vlade. Ta je bila enkrat bolj, drugič manj naklonjena reševanju omenjene problematike. Od leta 2012 dalje se težave hitro stopnjujejo, saj se na eni strani srečujemo z naraščanjem števila zaprtih oseb, po drugi strani pa mora URSIKS zaradi varčevalnih ukrepov vlade prisilno zmanjševati že tako premajhno število zaposlenih, obenem pa ima na razpolago tudi vse manj proračunskih sredstev. Zaposleni v zaporskem sistemu opozarjamo, da se s tem znižuje nivo varnosti, zmanjšujejo se možnosti za kvalitetno strokovno delo, kar vse povečuje varnostno tveganje. Nekateri vidijo rešitev v koreniti reformi zaporskega sistema in poudarjajo, da so stroški previsoki. Ob tem omenjajo možnost delne privatizacije, obveznega plačevanja stroškov zavora s strani obsojencev, nujnost spremembe organiziranosti in sprejema povsem novega zakona o izvrševanju kazenskih sankcij.

Izvirnost/pomembnost prispevka

Gre za avtorjev pogled na aktualno problematiko, prispevek pa je namenjen vsem, ki jih zanima stanje in nadaljnji razvoj zaporskega sistema v Sloveniji.

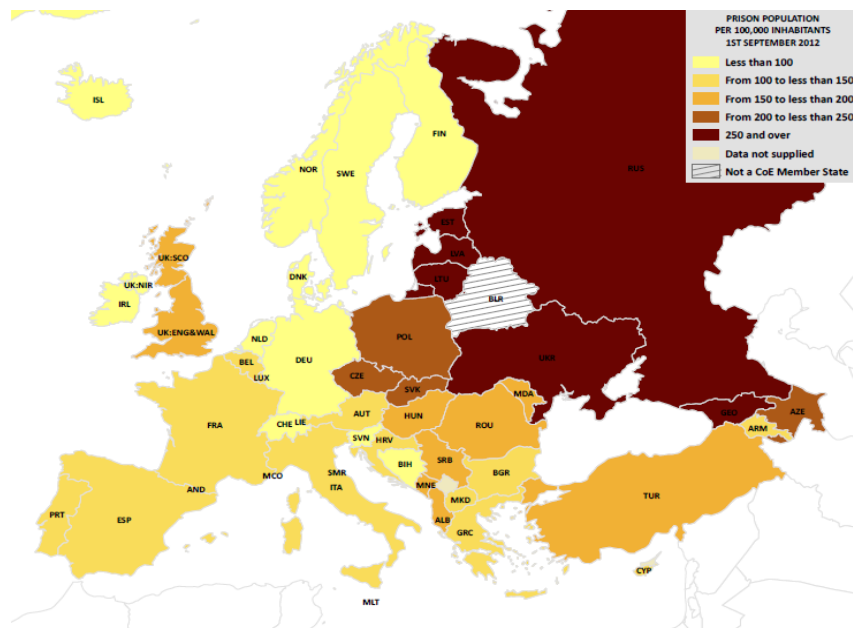
Ključne besede: zaporski sistem, Slovenija, reforma, Uprava RS za izvrševanje kazenskih sankcij

1 UVOD

Kako reševati prenapolnjenost zaporov, kako zagotoviti potrebne prostorske, kadrovske in finančne vire za nemoteno delovanje zaporskega sistema, so vprašanja, ki so aktualna že dobro desetletje. Gre za sistemska vprašanja, ki presegajo pristojnosti Uprave RS za izvrševanje kazenskih sankcij (v nadaljevanju URSIKS) in se jih lahko uspešno rešuje le s podporo ministrstva, pristojnega za pravosodje oz. vlade. Ta je bila enkrat bolj, drugič manj naklonjena reševanju omenjene problematike. Od leta 2012 dalje se težave hitro stopnjujejo, saj se na eni strani srečujemo z naraščanjem števila zaprtih oseb, ki je najvišje od kar je Slovenija samostojna država, po drugi strani pa mora URSIKS zaradi varčevalnih ukrepov vlade prisilno zmanjševati že tako premajhno število zaposlenih, obenem pa ima na razpolago tudi vse manj proračunskih sredstev za delovanje zaporov. Zaposleni v zaporskem sistemu opozarjamo, da se s tem znižuje nivo varnosti, zmanjšujejo se možnosti za kvalitetno strokovno delo, kar vse povečuje varnostno tveganje. Nekateri vidijo rešitev v koreniti reformi zaporskega sistema in poudarjajo, da so stroški previsoki. Ob tem omenjajo možnost delne privatizacije, obveznega plačevanja stroškov zapora s strani obsojencev, nujnost spremembe organiziranosti in sprejema povsem novega zakona o izvrševanju kazenskih sankcij. V prispevku bom predstavil stanje v zaporskem sistemu v preteklih letih in svoje poglede na reševanje omenjenih sistemskih težav, odgovoriti pa bom poskušal tudi na vprašanje, ali je potrebna korenita reforma zaporskega sistema.

2 ŠTEVILO ZAPRTIH OSEB

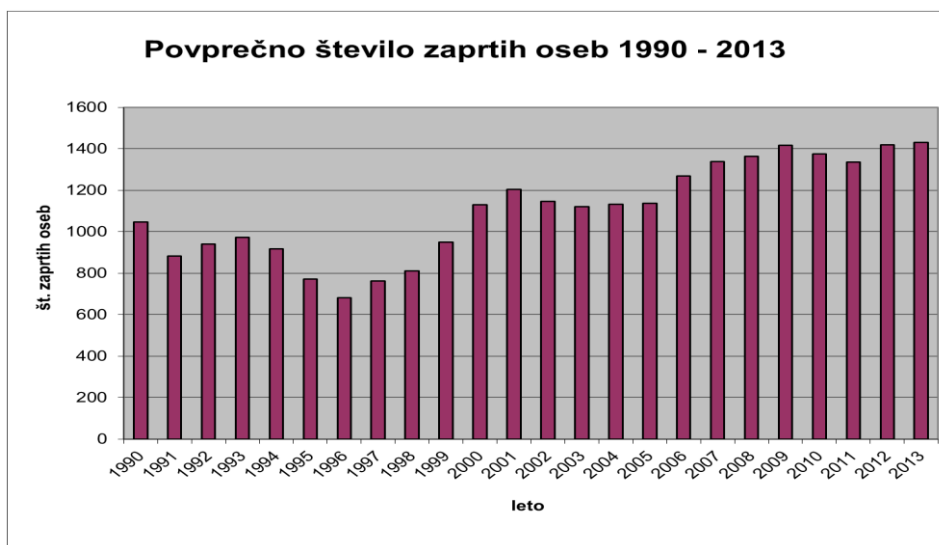
Število zaprtih oseb v svetu iz leta v leto narašča. Danes je na svetu zaprtih preko 10 mio oseb, kar je skoraj za petino več kot pred 15 - timi leti (Walmsley, 2013). Po drugi strani pa je iz SPACE I – Penalne statistike Sveta Evrope razvidno, da je v sami Evropi v zadnjih treh letih opazen trend zmanjšanja števila zaprtih (Aebi in Delgrande, 2014). Mnoge države poskušajo z različnimi sistemskimi ukrepi zmanjšati oz. omejiti naraščanje števila zaprtih, vendar so le redke med njimi (Nizozemska, Švedska, Finska, Nemčija), ki jim to dejansko tudi uspeva. Slovenije ni med njimi. Kljub temu Slovenija še vedno sodi med države z najmanj zaprtimi glede na število prebivalcev. Iz statističnih podatkov (SPACE I) izhaja, da je bilo v letu 2012 v Evropi v povprečju zaprtih 126 oseb na 100.000 prebivalcev, v Sloveniji pa le 67. Pri tem pa je potrebno upoštevati, da je v Sloveniji delež zaprtih tujcev bistveno manjši kot v nekaterih drugih evropskih državah.



Map 1: Prison population rates on 1st Sept. 2012

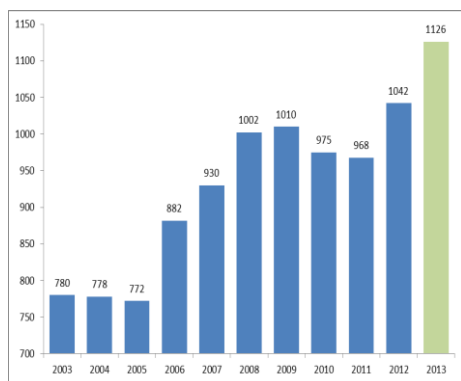
Slika 1: Število zaprtih na 100.000 prebivalcev 1. september 2012 (Vir: SPACE I, 2012)

V Sloveniji se je število zaprtih oseb postopoma zmanjševalo v letih pred in neposredno po osamosvojitvi, od leta 1996 dalje pa je prisoten trend stalnega naraščanja in se je do danes podvojilo.

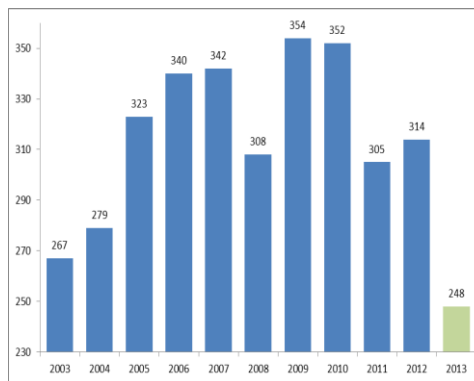


Slika 2: Število zaprtih oseb v Sloveniji (Vir: URSIKS)

Statistični podatki o zaprtih osebah so prikazani v letnih poročilih URSIKS. Pregled gibanja povprečnega števila zaprtih oseb po posameznih kategorijah pokaže, da v Sloveniji najbolj konstantno narašča število obsojencev, katerih je največ oz. predstavljajo že več kot dve tretjini zaprtih. Po drugi strani pa je predvsem v zadnjih letih moč opaziti trend zmanjševanja povprečnega števila pripornikov. Pri drugih kategorijah (prekrškarji oz. uklonilni zaporniki, mladoletniki) ni opaziti večjih sprememb.



Slika 3: Povprečno št. obsojencev 2003 - 2013



Slika 4: Povprečno št. pripornikov 2003 - 2013

(Vir: URSIKS)

Zanimiv je tudi pregled skupnega števila novo sprejetih oseb, ki kaže celo na zmanjšanje, kar pomeni, da tisti, ki so zaprti v zadnjih letih ostajajo v zaporih dlje kot pred leti. Manj je predvsem prekrškarjev (uklonilni zapor), več pa predvsem obsojencev. Število obsojencev se v vseh ozirih (število povprečno zaprtih, na novo sprejetih) iz leta v leto povečuje, imajo pa v povprečju tudi izrečene daljše zaporne kazni. Razlog za naraščanje števila obsojencev je predvsem v strožji kaznovalni politiki, saj število izrečenih zapornih kazni narašča (Statistični urad RS, 2013), obsojenci pa imajo v povprečju izrečene tudi daljše zaporne kazni. V Zavodu za prestajanje kazni zapora (ZPKZ) Dob je bila v letu 2013 povprečna kazen že več kot sedem let.

3 PRENAPOLNJENOST ZAPOROV

Posledica hitrega naraščanja zaprtih oseb je prenapolnjenost zaporov. Gre za kompleksno težavo, s katero se srečujejo številne države, vzroke zanjo pa je potrebno iskati predvsem zunaj zaporskih sistemov. Pri tem je potrebno imeti v vidu kriminaliteto, zakonodajo, predvsem pa kaznovavno politiko in politiko odrejanja pripora, pomembna pa je tudi učinkovitost služb, ki se ukvarjajo s storilci kaznivih dejanj.

Z vidika zaporskih uprav je še posebej pomembna povezava med prenapolnjenostjo zaporov in obvladovanjem populacije zaprtih oseb. Če so zapori prepolni, jih je izjemno težko upravljati, saj nastajajo številne težave z zagotavljanjem prostora, reda in discipline, z izvajanjem programov, zdravstvenega varstva itd. Naj naštejemo samo nekatere škodljive posledice prenapolnjenosti zaporov: premalo prostora na zaprto osebo, manj zasebnosti, pomanjkanje opreme, težje vzdrževanje higiene, večja možnost konfliktov in nasilja, težje izvajanje programov in nadzora, preobremenjenost zaposlenih.

Evropske države se z problemom prenapolnjenosti zaporov spopadajo na različne načine. Na eni strani povečujejo prostorske zmogljivosti (gradnja novih zaporov in povečevanje kapacitet v obstoječih zaporih), po drugi strani pa poskušajo zmanjšati število zaprtih oseb (iskanje alternativ za odrejanje pripora in izrekanje zapornih kazni, amnestije, pomilostitve, pogojni oz. predčasni odpusti, ipd).

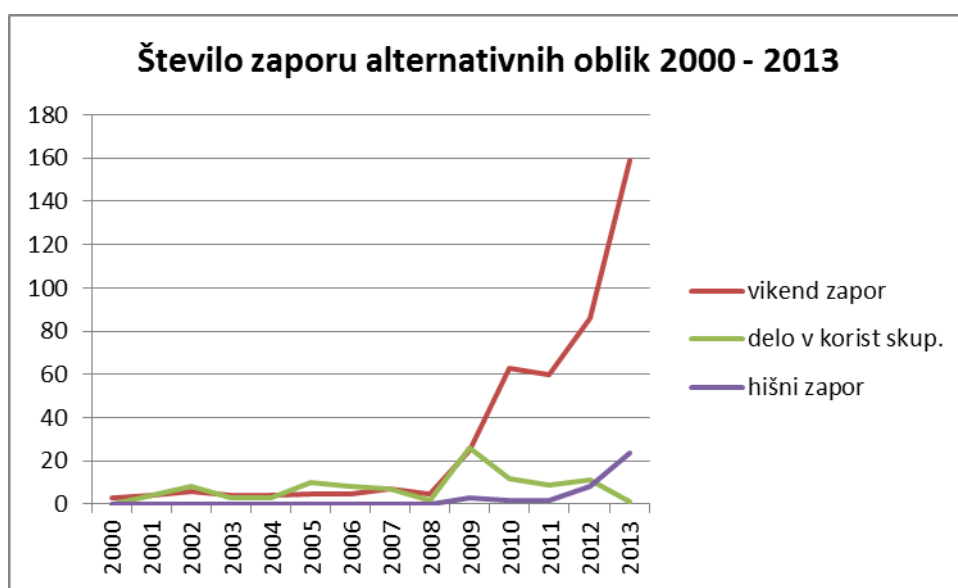
Z absolutno prenapolnjenostjo zaporov, ki pomeni, da imamo v zaporih v povprečju zaprtih več kot je prostorskih zmogljivosti glede na določene standarde, se srečujemo v Sloveniji že vse od leta 2000 dalje. Če po številu zaprtih Slovenija sodi med države z najmanj zaprtimi, pa je slika glede prenapolnjenosti zaporov povsem drugačna (Aebi in Delgrande, 2014). Slovenija že dobro desetletje sodi med države z najbolj prenapolnjenimi zapori, na kar stalno opozarjajo tako domači kot mednarodni nadzorni organi. Odbor za preprečevanje mučenja in nehumanega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja pri Svetu Evrope (CPT), ki redno izvaja nadzore zaporskih sistemov v evropskih državah, je na problem prenapolnjenosti zaporov opozoril na svojih treh zadnjih obiskih (CPT 2001, 2006, 2012). Opozarjanje na prenapolnjenost zaporov je prav tako »rdeča nit« poročil Varuha človekovih pravic v zadnjih desetih letih (VČP, 2000 – 2013).

Iz odzivnih poročil Vlade na ugotovitve CPT (CPT 2001, 2006, 2012) in VČP (VČP, 2000 – 2013) izhaja, da je bila v preteklih letih postavljena zelo jasna strategija reševanja prenapolnjenosti zaporov. Vlada se je zavzela, da bo prenapolnjenost zaporov reševala v skladu s priporočili Sveta Evrope (Council of Europe, 1999) in sicer predvsem z večjo uporabo zaporu in priporu alternativnih oblik na eni strani ter z izboljšanjem prostorskih razmer v zaporih na drugi strani.

Kaj je bilo narejeno za odpravo prenapolnjenosti zaporov? Če gledamo samo z vidika trenutnega stanja, se pravi dejstva, da so zapori po dobrem desetletju še vedno oz. še bolj prenapolnjeni, potem vsekakor ne moremo biti zadovoljni. Kljub temu pa lahko ugotovimo, da se je v preteklih letih problem prenapolnjenosti zaporov reševal v skladu z strategijo, sprejeti so bili konkretni ukrepi in izboljšave, brez katerih si upam trditi, bi bila danes razmere v zaporih težko obvladljive.

Vlada je sledila zagotovitvi, ki jih je dala nadzornim organom in s spremembami zakonodaje uvedla oz. razširila možnosti za uporabo zaporu in priporu alternativnih oblik. Zaporna kazen do dveh let se lahko izvrši z delom v korist skupnosti, zaporna kazen do treh let se lahko izvrši kot t.i. vikend zapor, na novo je uvedena možnost hišnega zapora za zaporne kazni do devetih mesecev, uvedene so razne alternativne možnosti odrejanju pripora kot je hišni pripor, izvedena je bila reforma prekrškovne zakonodaje, ki je ukinila možnost izreka zaporne kazni za prekršek in uvedla možnost, da se denarna kazen odsluži z delom v korist skupnosti, itn. Ob tem pa je seveda potrebno imeti v vidu, da so se po drugi strani v zakonodaji pojavila tudi nova kazniva dejanja, za katera je moč izreči zaporno kazen, kot tudi, da se je možna dolžina izrečene zaporne kazni za določena kazniva dejanja podaljšala in je bil uveden tudi dosmrten zapor.

Kljub temu, da so se možnosti za večjo uporabo zaporu alternativnih oblik, še posebej po spremembi zakonodaje leta 2008, zelo razširile, lahko danes ugotavljamo, da njihova uporaba v praksi še ni zaživela v skladu s pričakovanji in se alternativni kot sta hišni zapor in delo v korist skupnosti le redko uporabljata. V zadnjih letih, še posebej od leta 2012 dalje, beležimo le hiter porast števila t.i. vikend zaporov, predvsem iz razloga na novo uvedene možnosti sklepanja sporazuma o priznanju krivde, ki pa prav velike razbremenitve zaporom ne prinaša, saj ti obsojenci še vedno del kazni prestanejo v zaporu.



Slika 5: Število zaporu alternativnih oblik (Vir: URSIKS)

Razlogov za to, da se zaporne kazni ne izvršujejo pogosteje na alternativni način je vsekakor več, osebno pa sem prepričan, da bi bilo teh primerov več, če bi bilo izvrševanje teh oblik že od uvedbe dalje sistemsko urejeno in bi za njih skrbela centralna probacijska služba, tako kot je to področje urejeno v drugih evropskih državah. Vsekakor lahko ugotovimo, da veljavna zakonodaja ponuja številne možnosti, da se izrekajo zaporu in priporu alternativne oblike in da so potrebni predvsem ukrepi za večjo uporabo omenjenih zakonskih možnosti v praksi. Naj navedem nekaj priložnosti.

Iz letnih poročil URSIKS izhaja, da je večina novo sprejetih obsojencev v posameznem letu obsojena na kazen do dveh let (do 80 %) ter da jih kar ena tretjina nastopi kazen iz prostosti, kar pomeni, da ne gre za varnostno problematične osebe. Vsi navedeni izpolnjujejo formalne zakonske pogoje za izvršitev zaporne kazni v eni od alternativnih oblik in če nekoliko špekuliramo, v kolikor bi sodišča le polovici od teh obsojencev odobrila alternativni način prestajanja kazni, bi bil problem prenapoljenosti praktično odpravljen. Zakaj se sodišča tako redko odločajo za izvršitev zaporne kazni

v obliki dela v korist skupnosti ali hišnega zavora bi vsekakor kazalo prioritarno proučiti in odpraviti razloge.

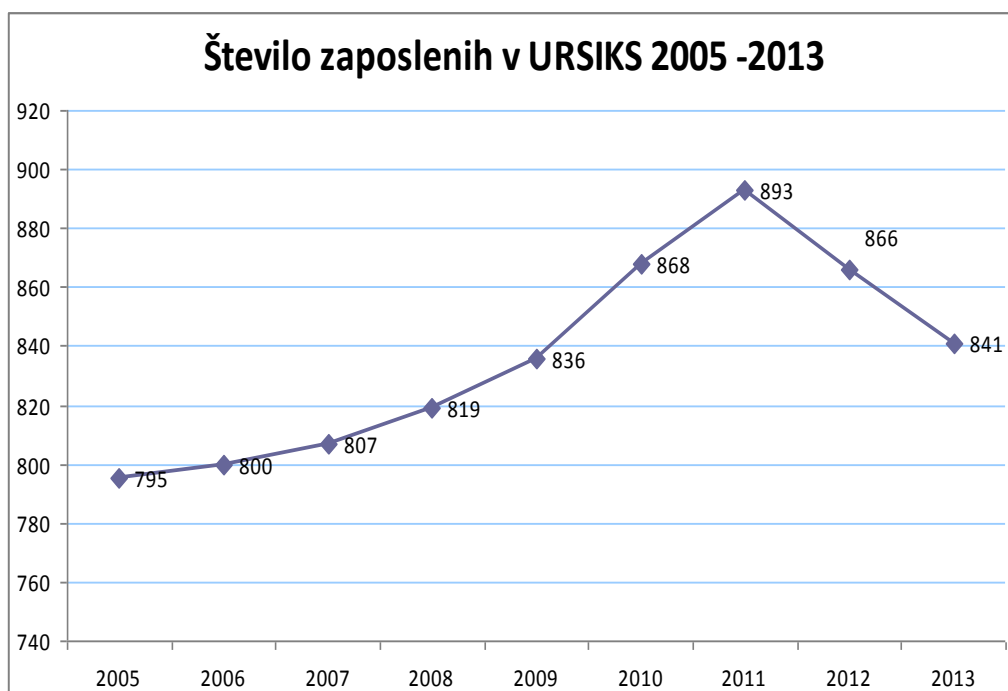
Zelo hitro bi lahko zmanjšali tudi število zaprtih oseb z izrečenim ukrepom uklonilnega zavora zaradi neplačila denarne kazni za prekrške. Sodišča pred njihovo napotitvijo v zapor ne preverjajo smiselnosti tega ukrepa, ampak je to na nek način naloženo šele zaporom, ki imajo možnost, da sodišču predlagajo, da se uklonilni zapor v posameznih primerih ne izvrši. To pomeni, da sodišče osebo, ki ne plača denarne kazni, najprej zapore in šele nato na predlog zavora preverja utemeljenost svoje odločitve. Vsekakor bi bilo veliko bolj smiselno spremeniti predpise tako, da bi se utemeljenost izvršitve uklonilnega zavora preverjala pred napotitvijo v zapor, saj bi s tem pomembno zmanjšali število zaprtih, izognili pa bi se tudi nepotrebnim stroškom, ki jih ima policija s privedbo in zapor z nekaj dnevno nastanitvijo ter vsem drugim težavam, ki jih prinašajo navedeni postopki. Letno je namreč kar tretjina takih primerov med novo sprejetimi uklonilnimi zaporniki (342 v letu 2013), ki so po prihodu v zapor izpuščeni zaradi ugotovitve, da uklonilni zapor ne bo dosegel namena, saj te osebe nimajo možnosti plačila denarne kazni. Sicer pa bi kazalo ponovno proučiti smiselnost uklonilnega zavora nasploh, tudi ali predvsem zaradi neustrezne nastanitve po zaporih. Osebe, zoper katere je odrejen ta ukrep, so v zaporih zaradi prostorske stiske pogosto nastanjene v najslabših prostorih, poleg tega se le delno lahko zagotavlja njihovo ločenost z obsojenci in priporniki in imajo zato pogosto strožji režim od obsojencev.

V preteklih letih so se pomembno izboljšale tudi prostorske razmere v samih zaporih. Prostorske zmogljivosti zavorskega sistema so se povečale za četrtno. Leta 2000 je bil urejen nov odprti oddelek Slovenska vas v ZPKZ Dob, leta 2003 je bil zgrajen nov nadomestni zapor v Koprju, leta 2010 nov odprti oddelek Puščava v ZPKZ Dob, leta 2011 sta bili zgrajeni dve novi zgradbi v zaprtem oddelku ZPKZ Dob, manjše prostorske izboljšave so bile opravljene tudi v vseh ostalih zavodih. Kot strokovno zgrešena odločitev se je izkazala le prezgodnja ukinitve dobro delujočega oddelka zavorov v Radovljici konec leta 2006, s katero so se zmanjšale že tako premajhne prostorske zmogljivosti. Nerealizirana ostaja tudi nadomestna gradnja zavora v Ljubljani. Dejstvo je, da Ljubljana nov zapor potrebuje, saj lokacija obstoječega zavora na Povšetovi ni ustrezna, zapor je izrazito prenapolnjen, poleg tega obstoječa lokacija ni urbanistično urejena in Mestna občina Ljubljana na obstoječi lokaciji načrtuje povsem druge dejavnosti, tako, da dograditev nujno potrebnih dodatnih kapacitet ni možna. Ustrezna nadomestna lokacija na Bizoviku je bila brezplačno pridobljena že pred leti in URSIKS je pripravila vse potrebno za nadaljevanje projekta. Kljub temu, da se je projekt nadomestne gradnje zavora v obdobju zadnjih dveh vlad v javnosti predstavljal kot najpomembnejši investicijski projekt zavorskega sistema, pa so dejansko po letu 2011, zaradi finančnih, predvsem pa interesnih razlogov, vse aktivnosti za izgradnjo nadomestnega zavora na lokaciji Bizovik zastale.

Prepričan sem, da postavljena strategija reševanja prenapoljenosti zaporov dobra in da je še veliko neizkoriščenih priložnosti pri njenem izvajanju v praksi. Slovenija ne potrebuje novih, dodatnih zaporov, je pa potrebno kakšnega, kot na primer v Ljubljani, nadomestiti z novim in še naprej postopoma izboljševati prostorske razmere v obstoječih zaporih. Prenapolnjenost zaporov in število zaprtih oseb je mogoče učinkovito obvladovati predvsem z ustrezno kaznovalno politiko, predvsem z večjo uporabo zaporu in priporu alternativnih oblik, katerih izvajanje je za državo tudi veliko cenejše od zapornih kazni.

4 KADROVSKA PROBLEMATIKA

Druga velika sistemska težava zaporske uprave pa je kadrovska podhranjenost, saj naraščanju števila zaprtih oseb ni sledilo tudi zadostno povečanje števila zaposlenih, predvsem pravosodnih policistov, strokovnih delavcev in zdravstvenega osebja, tistih, ki neposredno delajo z zaprtimi. Izstopa predvsem nezadostno število pravosodnih policistov, s katerimi je potrebno zagotavljati 24-urno varovanje v zaporih, vse dni v letu in opravljati vsa predvidena in nepredvidena spremstva in varovanja zunaj zaporov (sodišča, zdravstvene ustanove), ki jih praviloma ni moč preložiti. Zaradi navedenega je prišlo do preobremenjenosti pravosodnih policistov z nadurnim delom, ki je prisotna že dobro desetletje. Posamezne vlade so sicer z zamudo, vendar kljub temu enkrat bolj, drugič manj, prisluhnile kadrovskim težavam URSIKS, tako, da se je število zaposlenih, ki delajo neposredno z zaprtimi osebami (pravosodni policisti, strokovni delavci), postopoma povečevalo vse do leta 2012, ko je prišlo do preobrata. S sprejemom znamenitega ZUJF-a in drugimi varčevalnimi ukrepi vlade (in ministrstva) smo bili prisiljeni že tako premajhno število zaposlenih, še dodatno zmanjšati. Kadrovski načrt se je iz 907 zmanjšal na 840. In to kljub temu, da smo po drugi strani z ustanovitvijo Enote za forenzično psihiatrijo pri UKC Maribor dobili dodatne naloge, saj smo morali prevzeti 24 – urno varovanje in da sta bila konec leta 2011 odprta dva nova objekta v ZPKZ Dob ter da se je število zaprtih povečalo. V letu 2013 so bili z nastopom nove vlade sprejeti določeni ukrepi za izboljšanje stanja. Dobili smo soglasje za prezaposlitev 12 uslužbencev CURS na delovna mesta pravosodnih policistov, vlada nam je ponovno povečala kadrovski načrt iz 840 na 885. Žal pa so bili to bolj ukrepi s »figo v žepu«, saj je vlada (beri ministrstvo) ob sprejemu rebalansa proračuna »pozabila« na svoj sklep o povečanju kadrovskega načrta in ni zagotovila potrebnih sredstev v proračunu za leto 2014, za leto 2015 pa obseg sredstev še dodatno zmanjšala. Posledica je, da se število zaposlenih še naprej zmanjšuje.



Slika 6: Število zaposlenih v URSIKS (Vir: URSIKS)

5 REFORMA ZAPORSKEGA SISTEMA

Lahko bi rekli, da se ideja o večji reformi zaporskega sistema periodično ponavlja, v ozadju pa so različni razlogi, prav tako jo sprožajo različni pobudniki, tako predstavniki zaporskega sistema, sindikat, kot tudi obsojenci in politiki.

Veliko takih idej je bilo povezanih s številom oz. mrežo zaporov v državi. Tako je v začetku 90-tih let prejšnjega stoletja, ko je zaradi zmanjševanja števila zaprtih oseb in dejstva, da tudi strokovnjaki niso napovedovali bistvenih sprememb, vse bolj prevladovalo mnenje, da je potrebno zapore na nekaterih lokacijah ukiniti in s tem racionalizirati (poceniti) sistem izvrševanja kazenskih sankcij. Nekateri so rešitev videli v preselitvi vseh obsojencev v zavod Dob, čemur pa so strokovnjaki odločno nasprotovali (Petrovec, 1997). Širile so se razne zamisli, dajale neodgovorne izjave, ki so temeljile na priložnostnih podatkih in ne na resnih analizah, predvsem pa so vznemirjale zaposlene v zaporih. Čeprav so se za racionalizacijo (ukinjanje nekaterih zaporov) ogreli tudi nekateri takratni ministri, pomembnejših odločitev v tej smeri na srečo niso sprejeli. Kasneje, ko je začelo število zaprtih hitro naraščati, so se vse bolj pojavljale ideje o novih zaporih. Praktično ni lokacije, na kateri se ne bi v nekem obdobju intenzivno »gradilo«, seveda predvsem z besedami in obljubami politikov, dejansko pa resnih namenov ni bilo, ali pa se je zataknilo pri financiranju. Najbolj ambiciozen, vendar povsem nerealen načrt izgradnje novih zaporov je ministrstvo postavilo leta 2006, ko je v naslednjih štirih letih načrtovalo izgradnjo kar petih

zaporov (Ministrstvo za pravosodje, 2006). Nerealen, ne samo zaradi obsega potrebnih finančnih sredstev, ki jih seveda v naslednjih letih ministrstvo niti približno ni moglo zagotoviti, ampak tudi zaradi samega terminskega plana, saj se takih projektov v tako kratkem času preprosto ne da izpeljati tudi, če bi bila finančna sredstva zagotovljena.

Kljub stalnim notranjim idejam, pa je do največje reforme zaporskega sistema po osamosvojitvi Slovenije prišlo zaradi zunanjih razlogov in sicer leta 1995, ko se je spremenila organiziranost zaporskega sistema. Takrat je bila v sklopu reforme organiziranosti celotne državne uprave in z namenom racionalizacije zaporskega sistema ustanovljena URSIKS (podobno kot Policija, CURS, DURS, itn.). Z ustanovitvijo URSIKS je bilo ukinjenih osem zaporov kot samostojnih organov v sestavi in prav toliko predstojnikov, proračunov. Zapori so postali notranje organizacijske enote URSIKS. V vsebinskem smislu pa ta reforma večjih sprememb ni prinesla.

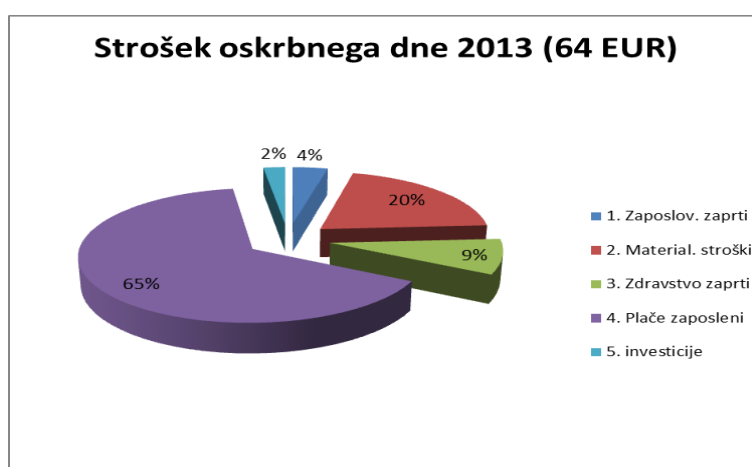
Običajno se velike reforme v zaporskih sistemih zgodijo kot odziv na neustrezna dogajanja v samih zaporih, največkrat v povezavi z varnostjo (upori, umori, nasilje, itn). Zato se je potrebno vprašati, zakaj se v zadnjem času vse pogosteje omenja potreba po celoviti reformi našega zaporskega sistema, ki svoje osnovno poslanstvo že leta dobro izvaja. Na to vprašanje je težko odgovoriti, saj (še) ni bilo narejene nobene resne analize, ali opravljane strokovne razprave. Tudi največji zagovornik reforme, minister za pravosodje (Pličanič), o razlogih ne pove veliko. Iz njegovih izjav, pa tudi iz izjav še koga drugega, pa bi lahko sklepali, da je eden od razlogov ta, da je zaporski sistem predrag, pri tem pa se izpostavlja predvsem strošek oskrbnega dne. Ob tem se omenjajo tudi možnosti delne privatizacije, obveznega plačevanja stroškov zopora s strani obsojencev, nujnost spremembe organiziranosti in sprejema povsem novega zakona o izvrševanju kazenskih sankcij. Z zmanjšanjem obstoječih stroškov in z izvajanjem določenih dejavnosti in projektov preko cenejših privatnih partnerjev, naj bi se pridobila sredstva za nove zaposlitve, opremo, skratka za vse, kar sedaj primanjkuje zaporskemu sistemu. Take izjave znajo biti v času ekonomske krize za širšo javnost še kako všečne, prepričan pa sem, da razen političnim potrebam, ne morejo služiti kot usmeritev nadaljnjega razvoja našega zaporskega sistema. Zakaj?

5.1 Stroški zaporskega sistema

Če začnem s stroški zaporskega sistema. Dejstvo je, da je zaporna kazen najdražja med vsemi kaznimi in to povsod po svetu. Primerjava z drugimi evropskimi državami pokaže, da je strošek oskrbnega dne v Sloveniji precej pod povprečjem stroška evropskih držav. Ta je bil v letu 2011 103 EUR (Aebi in Delgrande, 2014), v Sloveniji pa 83 EUR. V vseh državah so stroški zaposlenih bistveno višji od

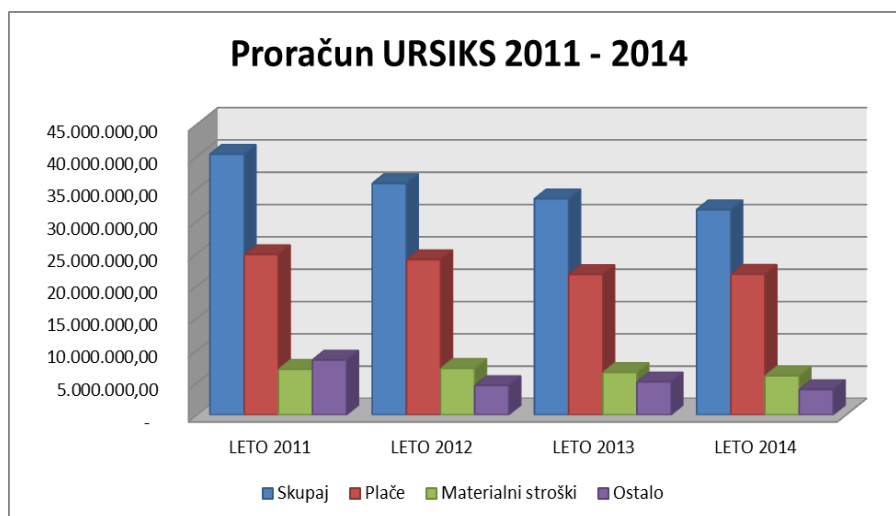
neposrednih stroškov zaprtih. Države, ki so gospodarsko uspešnejše in v katerih imajo javni uslužbenci boljše plače, imajo zato praviloma tudi višje stroške oskrbnega dne in obratno.

Kljub temu, da smo strošek oskrbnega dne v zadnjih dveh letih zmanjšali za četrtno (64 EUR v letu 2013), pa nekateri vztrajno ponavljajo, da je še vedno previsok. Ob tem prihaja do nestrokovnih primerjav s stroški v nekaterih drugih ustanovah, napačnih razlag in tudi manipulacij. Največkrat se strošek oskrbnega dne napačno prikazuje kot strošek konkretnega obsojenca, ki davkoplačevalce stane za dan zavora in ne kot strošek celotnega zaporskega sistema preračunan na povprečno zaprtega obsojenca, v katerega so vključeni vsi stroški zaporskega sistema, od materialnih stroškov do investicij in plač zaposlenih. Med njimi pa so daleč največji strošek plače zaposlenih, ki predstavljajo dve tretjini letnega proračuna URSIKS.



Slika 7: Strošek oskrbnega dne (Vir: URSIKS)

Proračun URSIKS se je v zadnjih treh letih zmanjšal za skoraj četrtno (9 mio EUR). Največji »prihranki« so pri plačah, investicijah in materialnih stroških.



Slika 8: Proračun URSIKS (Vir: URSIKS)

Res je, da je varčevanje zajelo celoten javni sektor, vendar so razlike, ne varčujemo vsi enako. Take razlike so opazne že znotraj samega ministrstva, če primerjamo, kako so bila razdeljena sredstva v proračunih ministrstva in URSIKS za leti 2012 in 2013. Medtem, ko so v ministrstvu sredstva ostajala, je še pred koncem leta zmanjkalo sredstev za delovanje zaporov. Tudi iz analize proračuna za leto 2014 je razvidno, da URSIKS nima praktično nobenih sredstev za investicije in opremo (zadnji avto je bil kupljen leta 2011), nima sredstev za zaposlene oz. za realizacijo odobrenega kadrovskega načrta in ne nazadnje, nima potrebnih sredstev za nemoteno delovanje zaporov, saj razpoložljiva sredstva, kljub varčevanju, zadoščajo le do jeseni. Če ne bo zagotovljenih dodatnih sredstev, v zadnjem delu leta ne bo več moč plačevati računov.

Če povzamem, notranjih rezerv več ni. Dodeljena finančna sredstva ne zadoščajo niti za golo preživetje v letošnjem letu in v nobenem primeru ni moč z notranjimi ukrepi privarčevati sredstva, ki so potrebna za nemoteno delovanje zaporskega sistema.

5.2 Privatizacija zaporov

Ideja o privatnem upravljanju zaporov se je v svetu pojavila že z uvedbo prvih zaporov. Prepričanje, da bo privatni kapital upravljal zapore gospodarneje in za državo predvsem ceneje, je še posebej prisotno v anglosaksonskem svetu, kjer imajo s privatnimi zapori tudi že dolgoletne izkušnje. Poleg državnih, najdemo danes v Evropi privatne zapore predvsem v Angliji in na Škotskem, v nekaterih drugih državah, kot so Francija, Nemčija, Belgija, Madžarska, Romunija, itn., pa tudi pol privatne zapore, ki so zgrajeni in upravljani v eni od oblik javno zasebnega partnerstva. S financiranjem izgradnje novih zaporov s strani privatnega kapitala so države reševale problem prenapoljenosti zaporov, privatni partnerji pa so v tem videli dobro naložbo. Ob tem so prevzeli v upravljanje tudi del dejavnosti, ki so jih pred tem izvajali zapori. V praksi je nekje tega več, drugje manj, odvisno od konkretnih pogodb, predvsem pa gre za podporne dejavnosti kot so vzdrževanje zgradb, organiziranje prehrane, pranja perila, itn.

Čeprav imajo vsi ti različni modeli zaporov tako goreče zagovornike kot nasprotnike, bi na osnovi dostopnih analiz (Zobavnik in Zeilhofer, 2013; Public Services International Research Unit, 2006; Shefer in Liebling, 2008; Crewe, Liebling in Hulley, 2011) težko rekli, da je slika »črna bela«. Kljub temu, da je moč ugotoviti določene prednosti in slabosti pri vseh tipih zaporov, pa se sam pridružujem tistim, ki ne zagovarjajo privatizacije zaporov. Privatizacija zaporov je predvsem odgovor na hitro naraščanje števila zaprtih in nemoč določenih držav, da same s proračunskimi sredstvi zagotovijo zadostne prostorske kapacitete v zaporih. Predvsem pa se moramo zavedati, da gre pri privatizaciji

zaporov za velik posel¹, ki omogoča zanesljiv dobiček. To pa je tudi edini razlog, da je privatni kapital zainteresiran za vlaganja v zapore. V preteklih letih sem imel možnost razgovora kar z nekaj generalnimi direktorji držav (Nemčija, Madžarska), ki imajo pol privatne zapore in večinoma so govorili o slabih izkušnjah, pogosto v povezavi z izvajanjem podpornih dejavnosti. Kljub temu se nekatere države, na primer Belgija², še naprej odločajo za gradnjo zaporov v sodelovanju s privatnim kapitalom.

V Sloveniji se delna privatizacija zaporov ne omenja samo v zvezi z nadomestno gradnjo zapora v Ljubljani, ampak tudi na drugih področjih. Minister je ob predstavitvi Investicij v razvoj slovenskega pravosodja napovedal tudi sklenitev javno-zasebnih partnerstev v višini cca 25 mio EUR za izvajanje t.i. podpornih funkcij zaporskega sistema kot so: zagotavljanje opreme pravosodnih policistov in drugih zaposlenih, informatizacija procesov izvrševanja pripora in kazni zapora, zdravstveno varstvo zaprtih, prehrana in higiena, omogočanje dela zaprtih oseb in podobno (Ministrstvo za pravosodje, 2013). Predvidevam, da gre še za eno od premalo preišljenih izjav, prav tako je malo verjetno, da bi si takšno privatizacijo želela vodstva posameznih zaporov, ali sindikat kot je to navedeno v izjavi, kaže pa na odkrito težnjo po privatizaciji zaporov, ki je v popolnem nasprotju z dosedanjo usmeritvijo in jo vsaj v državah, ki so nam (bile) za vzor, kot so na primer skandinavske države, ne poznajo in ji tudi odkrito nasprotujejo. Se pa po drugi strani tudi sam zavzemam, da se v Ljubljani, v kolikor dejansko ne bo moč zagotoviti proračunskih sredstev in bo to edina možnost, zgradi nadomestni zapor v obliki JZP, predvsem zato, ker sem prepričan, da je taka rešitev vseeno boljša kot ne narediti nič. Glede na izkušnje in opozorila kolegov iz drugih držav pa menim, da bi pri projektu JZP zasebniku prepustili le tisto, kar je najnujnejše, se pravi samo izgradnjo in vzdrževanje zgradbe, vse ostale dejavnosti pa bi ostale v upravljanju zapora oz. države. Se pravi, da bi bil to bolj neke vrste leasing kot JZP. Na tak način so zgradili enega od zaporov v Švici. Izkušnje drugih držav potrjujejo, da so zapori, zgrajeni v eni od oblik JZP, na dolgi rok praviloma dražji, saj privatni kapital zanima izključno dobiček, zato preprosto ne verjamem, da bi lahko v Sloveniji na ta način zgradili cenejši zapor, kot napoveduje minister, prav tako ne, da je mogoče zagotoviti cenejšo nadomestno lokacijo od obstoječe, brezplačno pridobljene na Bizoviku, kot je bilo v zadnjem obdobju večkrat sporočeno v izjavah za javnost s strani ministrstva. Čeprav je lokacija na Bizoviku ustrezna in smo jo s pomočjo vlade dobili brezplačno, je minister na presenečenje vseh nas preko medijev sporočil, da lokacija ni dokončna ter da se preverjajo še druge, cenejše lokacije.

¹ Zanimivo je mnenje bivšega norveškega ministra Knuta Storbergeta, ki je ob obisku leta 2010 rekel, da so privatni ali pol privatni zapori za Norveško predragi. On je tudi mnenja, da privatni kapital v nekaterih državah celo spodbuja ukrepe, ki večajo število zaprtih, saj gre za posel, ki se zelo izplača.

² Belgija v letošnjem letu odpira tri nove zapore, zgrajene v obliki JZP. Eden od njih je zapor Beveren, katerega smo si tudi ogledali. Izgradnja in vsa logistika je prepuščena privatniku. V naslednjih 25-tih letih bo država privatniku plačevala cca 13 mio EUR letno.

6 ZAKLJUČEK

Vsekakor bo zanimiva razprava o morebitni reformi zaporskega sistema, v kolikor bo do nje (razprave) sploh prišlo. Osebnost sem prepričan, da z nobeno reformo v nakazani smeri, bodisi s privatizacijo zaporov, bodisi z notranjimi varčevalnimi ukrepi ne moremo rešiti omenjenih ključnih sistemskih težav našega zaporskega sistema. Tudi ideja o obveznem plačevanju stroškov zavora s strani obsojencev je povsem nerealna, saj večina obsojencev izhaja iz socialnega obrobja, brez zaposlitve in finančnih sredstev in jim je potrebno med in po prestajanju kazni prej finančno pomagati (pridobitev izobrazbe, zaposlitve, nastanitve), če želimo, da se po prestani kazni ne bi več vračali v zapore. Glede na to, da je večina konkretnih predlogov URSIKS za reševanje problematike ostala v predalih oz. se je »že nekje« zataknilo pri njihovi realizaciji, po drugi strani pa ni bilo nobene resne razprave o tolikokrat napovedani reformi, sam v njen resen namen nikoli nisem verjel. Stalno napovedovanje velike reforme je služilo predvsem trenutnim potrebam, kot odgovor ministrstva na upravičene kritike in zahteve, do katerih je prihajalo po izrazitem poslabšanju stanja zaradi varčevalnih ukrepov vlade po letu 2011, zato ga lahko uvrstimo med t.i. penološki populizem. Njegov pravi namen je bil predvsem ustvarjati občutek, da se nekaj rešuje in s tem zmanjševati nezadovoljstvo ter opravičevati lastno nemoč in nepripravljenost reševati težave. Kot je značilno za vsak populizem, se je tudi v tem primeru, kratkoročno gledano, to dokaj uspešno izvajalo, saj so mnogi verjeli obljubam.

Čeprav smo v preteklih dveh letih imeli v URSIKS na razpolago manj zaposlenih in bistveno manj finančnih sredstev, po drugi strani pa več zaprtih, nam je še vedno uspelo opraviti vse pomembnejše naloge in zagotoviti stabilne varnostne razmere v zaporih. To potrjujejo tudi konkretni podatki o obravnavi zaprtih oseb in navsezadnje tudi ugotovitve zunanjih nadzornih organov. Seveda pa nas trenutno še dobri rezultati ne smejo zavesti, saj so doseženi predvsem na račun preobremenjenosti zaposlenih. S tem, ko ni dovolj zaposlenih in finančnih sredstev, se znižuje nivo varnosti v zaporih, zmanjšujejo se možnosti za kvalitetno strokovno delo, kar vse povečuje varnostno tveganje in je samo vprašanje časa, kdaj se bodo varnostne razmere v zaporih poslabšale.

Zato sem prepričan, da zaporski sistem v Sloveniji ne potrebuje nobene velike reforme. Vlada (ministrstvo) mora zagotoviti le potrebne kadrovske, finančne in druge vire za nemoteno delovanje zaporskega sistema ter njegov postopen razvoj in izboljšave. To je osnovni pogoj, da se še pravočasno odpravijo trenutna varnostna tveganja in bomo lahko zaposleni v zaporskem sistemu tudi v bodoče uspešno izvajali svoje poslanstvo.

LITERATURA

- Aebi, F.M., Delgrande, N. (2014). *Council of Europe Annual Penal Statistics, SPACE I, Survey 2012*. Pridobljeno na http://www3.unil.ch/wpmu/space/files/2014/05/Council-of-Europe_SPACE-I-2012-E_Final_140507.pdf
- Council of Evrope. (1999). *Recommendation No. R 99 (22)*. Pridobljeno na <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstraneImage=538633&SecMode=1&DocId=412108&Usage=2>
- Crewe, B., Liebling, A. in Hulley, S. (2011). Staff culture, use of authority and prisoner quality of life in public and private sector prisons. *Australian & New Zealand Journal of Criminology*. Pridobljeno na http://www.crim.cam.ac.uk/people/academic_research/alison_liebling/Staffcultuseofauth&prisqualitoflifeinpublic&privsectpris.pdf
- Ministrstvo za pravosodje. (2006). *Bela knjiga o prostorskih pogojih dela Uprave RS za izvrševanje kazenskih sankcij*. Program ukrepov 2007-2010 za odpravo prostorske problematike zaporov.
- Ministrstvo za pravosodje (2013). *Investicije v razvoj slovenskega pravosodja*. Pridobljeno na http://www.mp.gov.si/si/novinarsko_sredisce/novica/select/sporocilo_za_javnost/article/12447/6709/667b1855fb9bf26f82fba9167d11e089/?tx_ttnews%5Byear%5D=2013&tx_ttnews%5Bmonth%5D=11
- Odbor za preprečevanje mučenja in nehumanega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja pri Svetu Evrope (CPT). (2001, 2006, 2012). *Reports*. Pridobljeno na <http://www.cpt.coe.int/en/states/svn.htm>
- Petrovec, D. (1997). *Nekatera temeljna načela izvrševanja kazenskih sankcij*. Inštitut za kriminologijo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, 115 – 118.
- Public Services International Research Unit (2006). *Prison Privatisation Report International No. 71/72*. Pridobljeno na <http://www.psiru.org/justice/PPRI7172.htm>
- Statistični urad RS. (2013). *Odločitve tožilcev in sodišč v kazenskih zadevah, Slovenija, 2013 - končni podatki*. Pridobljeno na http://www.stat.si/novica_prikazi.aspx?id=6431
- URSIKS. *Letna poročila 1995 – 2013*. Pridobljeno v arhivu URSIKS in na http://www.mp.gov.si/si/o_ministrstvu/ursiks_organ_v_sestavi/dokumenti/letna_porocila/
- Varuh človekovih pravic. *Letna poročila 2000 – 2013*. Pridobljeno na <http://www.varuh-rs.si/publikacije-gradiva-izjave/letna-porocila-priporocila-dz-odzivna-porocila-vlade/>
- Shefer, G. in Liebling, A. (2008). Prison Privatisation: In search of a business-like atmosphere? *Criminology and Criminal Justice*. Pridobljeno na http://www.crim.cam.ac.uk/people/academic_research/alison_liebling/PrisonPrivatisationbusinesslikeatmosphereALGS.pdf

Zobavnik, I. in Zeilhofer, N. (2013). *PP - primerjalni pregled zaporski sistemi*. Državni zbor RS, Raziskovalno-dokumentacijski sektor. Pridobljeno na http://www.dzrs.si/wps/portal/Home/deloDZ/raziskovalnaDejavnost/RaziskovalneNaloge!/ut/p/b1/jYzLDoIwFAX_iHvbQh9LQMBiAKNIbDcGjSEkFDZGf9-604XRszvJzIAFIwWLGGSvSwRHs3N_Hob-Ny9xPr2_5aaObvUpIjE1dZqgPO5rVOqVYUA-YD0CR3AOsCFnVIIb0Px-_LMZffgl2PLvgcXEBBkTyCJUSAsMmeJQrxd3BeMj4i0ifFkTTLvtKmQoI2jBJODslMsB4yfH4x2u/dl4/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/pw/Z7_KIOS9B1A0O7000I10CVPD43085/act/id=0/p=java.vax.servlet.include.path_info=QCPRaziskovalneNalogeView.jsp/272290602368/-/#Z7_KIOS9B1A0O7000I10CVPD43085

Walmsley, R. (2013). *World prison Population List* (tenth edition). Pridobljeno na http://www.prisonstudies.org/sites/prisonstudies.org/files/resources/downloads/wppl_10.pdf