



RAČUNSKO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE



Revizijsko poročilo

Uspešnost reševanja prostorske problematike
slovenskih zaporov

Poslanstvo

Računsko sodišče pravočasno in objektivno obvešča javnosti o pomembnih odkritjih revizij poslovanja državnih organov in drugih uporabnikov javnih sredstev ter svetuje, kako naj državni organi in drugi porabniki javnih sredstev izboljšajo svoje finančno poslovanje.

Revizijsko poročilo

Uspešnost reševanja prostorske problematike
slovenskih zaporov



Računsko sodišče je revidiralo uspešnost reševanja prostorske problematike slovenskih zaporov Uprave Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij (v nadaljevanju: uprava) in Ministrstva za pravosodje (v nadaljevanju: ministrstvo), ki zdaj deluje kot Ministrstvo za pravosodje in javno upravo, v obdobju od 1. 1. 2006 do 10. 2. 2012.

Republika Slovenija se že vrsto let sooča s problematiko prenapolnjenosti zaporov in upoštevajoč uradne kapacitete so zaporji že od leta 2005 zasedeni več kot 100-odstotno. Računsko sodišče je v reviziji preverilo investicije v povečanje kapacitet zaporov in reševanje težav, ki nastajajo zaradi prenapolnjenosti obstoječih zaporov.

Računsko sodišče meni, da uprava ni ustrezno strateško načrtovala oziroma sodelovala pri pripravi realnih strateških načrtov investicij v zapore, s katerimi bi se zmanjšala njihova prenapolnjenost. Pri izvajanju investicij zastavljeni cilji niso bili doseženi, saj se razen projekta prenove in dozidave zapora na Dobu, katerega del prve faze je bil končan v letu 2011, drugi načrtovani projekti v obdobju, na katero se nanaša revizija, še niso niti pričeli izvajati. Obenem pa je uprava izvedla projekt, ki ni bil načrtovan.

Uprava pomembnega in obsežnega projekta prenove in dozidave zapora na Dobu ni ustrezno načrtovala in izvajala, saj:

- je večkrat spremenila projektno nalogo, kar je vplivalo na povečanje skupne pogodbene vrednosti sredstev za pripravo projektne dokumentacije za 107 odstotkov oziroma na 1.598.192,10 evra;
- se je prvotna ocena potrebnih finančnih sredstev v okviru nacionalnih razvojnih programov med izvajanjem projekta, predvsem na račun povečanja načrtovanih kapacitet, s 6,1 milijona evrov na predlog uprave povečala na 86,7 milijona evrov;
- kljub večkratnemu zmanjšanju načrtovanih sredstev za investicije v letih 2006, 2007, 2008, 2009 in 2011 razpoložljivih sredstev dejansko ni v celoti namenila za investicije;
- se je izgradnja dveh novih objektov na Dobu zaradi sprememb lastnosti projekta in težav s projektno dokumentacijo namesto v pogodbeno določenih 12 mesecih končala šele po 25 mesecih.

Razmere v zaporih v obdobju, na katero se nanaša revizija, niso bile v celoti v skladu z zahtevami oziroma priporočili predpisov, zaporji pa so bili, kljub povečanju skupnih uradnih kapacitet vseh zaporov za 189 postelj, še vedno prenapolnjeni. Uprava pri določanju uradnih kapacitet zaporov tudi ni v celoti upoštevala normativov oziroma jih je pri oceni posameznih zaporov različno uporabila.

Računsko sodišče glede na navedene ugotovitve meni, da uprava *ni bila uspešna pri reševanju prostorske problematike*. Prav tako tudi ministrstvo *ni bilo uspešno pri reševanju prostorske problematike zaporov*, saj ni ustrezno sodelovalo pri načrtovanju investicij za rešitev prostorske problematike slovenskih zaporov in ni

ustrezno nadziralo uprave pri izvajanju projekta prenove in dozidave zapora na Dobu, ter pri doseganju zastavljenih ciljev na področju investicij v zapore, s katerimi bi se zmanjšala prenapolnjenost v zaporih.

Pri preverjanju, kako se uprava spopada s posledicami prenapolnjenih zaporov, pa je računsko sodišče ugotovilo, da je uprava ustrezno in v zadostni meri uporabljala ukrepe za zmanjševanje prenapolnjenosti zaporov, ki so v njeni pristojnosti, in zato izreklo mnenje, da je bila uprava *uspešna pri reševanju posledic prenapolnjenosti zaporov*. Ministrstvo je bilo v obdobju, na katero se nanaša revizija, *uspešno pri zagotavljanju pravnih podlag*, ki so širile nabor ukrepov za zmanjševanje prenapolnjenosti in zato vplivale na zmanjševanje posledic prenapolnjenosti zaporov.

Računsko sodišče je od uprave zahtevalo *izvedbo popravljivih ukrepov* za odpravo ugotovljenih nesmotrnosti ter podalo več *priporočil*, tudi glede vodenja in nadzora prihodnjih investicij ter proučitve možnosti dodatnega spodbujanja alternativ priporu in kazni zapora.

KAZALO

1. PREDSTAVITEV REVIZIJE	8
1.1 OPREDELITEV REVIZIJE	8
1.2 UTEMELJITEV REVIZIJE	9
1.3 REVIDIRANCA	11
1.3.1 Odgovorne osebe revidirancev	13
1.4 REVIZIJSKI PRISTOP	13
2. SOOČANJE S PRENAPOLNJENOSTJO SLOVENSkih ZAPOROV	15
2.1 KAKO UPRAVA REŠUJE PROSTORSKO PROBLEMATIKO.....	15
2.1.1 Načrtovanje investicij.....	15
2.1.2 Izvajanje investicij.....	20
2.1.2.1 Prenova in dozidava zapora na Dobu	20
2.1.2.2 Novogradnja zapora v Ljubljani.....	26
2.1.2.3 Druge lokacije.....	28
2.1.2.4 Financiranje.....	29
2.1.3 Razmere v zaporih v letu 2011	30
2.1.3.1 Zasedenost zaporov in preveritev uradnih kapacitet	30
2.1.3.2 Težave pri doseganju standardov.....	33
2.1.3.3 Odškodnine zaradi neprimernih pogojev bivanja v zaporih.....	35
2.1.3.4 Ocena razmer v zaporih	37
2.1.4 Ocena poslovanja uprave pri reševanju prostorske problematike	38
2.2 KAKO UPRAVA REŠUJE POSLEDICE PRENAPOLNJENOSTI ZAPOROV	39
2.2.1 Vpliv prenapolnjenosti na incidente v zaporih	39
2.2.2 Ukrepi za zmanjševanje prenapolnjenosti	42
2.2.2.1 Ukrepi za zmanjševanje prenapolnjenosti zaporov – priporniki.....	42
2.2.2.2 Ukrepi za zmanjševanje prenapolnjenosti zaporov – obsojenci	44
2.2.2.3 Ukrepi za zmanjševanje prenapolnjenosti zaporov – uklonilno zaprti	53
2.2.3 Ocena poslovanja uprave pri reševanju posledic prenapolnjenosti zaporov	55

2.3	VLOGA MINISTRSTVA PRI REŠEVANJU PROSTORSKE PROBLEMATIKE	56
3.	MNENJE	58
4.	ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA	60
5.	PRIPOROČILA	62

1. PREDSTAVITEV REVIZIJE

Pravno podlago za izvedbo revizije predstavljata Zakon o računskem sodišču¹ (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnik Računskega sodišča Republike Slovenije². Sklep o izvedbi revizije uspešnosti reševanja prostorske problematike slovenskih zaporov je bil izdan 27. 10. 2010³.

S sklepom o izvedbi revizije sta bili za revidiranja določena:

- Ministrstvo za pravosodje, Župančičeva ulica 3, Ljubljana, ki od 10. 2. 2012 deluje kot Ministrstvo za pravosodje in javno upravo⁴ in
- Uprava Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij, Jesenkova ulica 3, Ljubljana.

Revizijo smo opravili v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁵, s posebnim poudarkom na evropskih smernicah za izvajanje standardov INTOSAI⁶, ki opredeljujejo potek revidiranja izvajanja nalog.

1.1 Opredelitev revizije

Revizija je bila opredeljena kot revizija smotrnosti poslovanja. Cilj revizije je bil *izrek mnenja o uspešnosti reševanja prostorske problematike zaporov v Republiki Sloveniji*. Z revizijo smo zajeli obdobje poslovanja od 1. 1. 2006 do 10. 2. 2012 (v nadaljevanju: obdobje, na katero se nanaša revizija).

Da bi lahko izrekli mnenje, smo si postavili naslednje podcilje:

- oceniti uspešnost uprave pri reševanju prostorske problematike zaporov,
- oceniti uspešnost uprave pri reševanju posledic prenapolnjenosti zaporov in
- oceniti uspešnost ministrstva pri reševanju prostorske problematike zaporov.

¹ Uradni list RS, št. 11/01.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 320-16/2010/4.

⁴ Na podlagi 4. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije (v nadaljevanju: ZVRS-F), Uradni list RS, št. 8/12.

⁵ Uradni list RS, št. 41/01.

⁶ Standard 41 "Revizija izvajanja nalog", Revizor, št. 7-8/99.

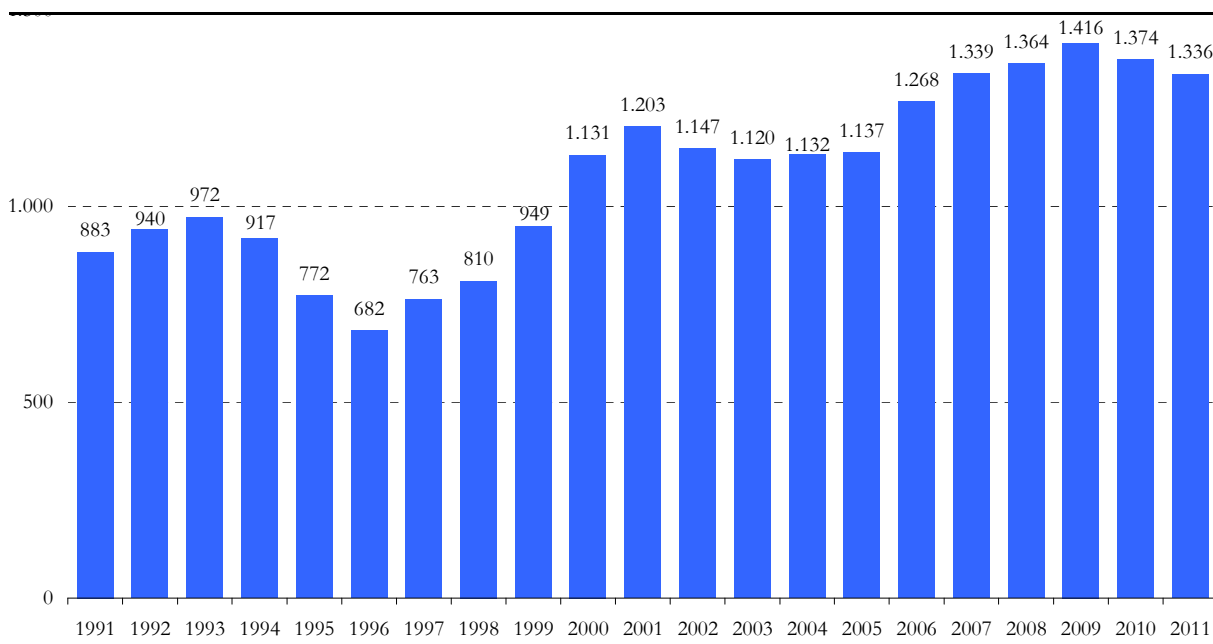
1.2 Utemeljitev revizije

Republika Slovenija se že od sredine devetdesetih let prejšnjega stoletja sooča z rastjo števila zaprtih oseb in ker so kapacitete obstoječih zavodov za prestajanje kazni zavora omejene, tudi s prenapolnjenostjo zaporov. Ker je država že po 18. členu Ustave Republike Slovenije⁷, ki določa, da nihče ne sme biti podvržen mučenju, nečloveškemu ali ponižujočem kaznovanju ali ravnanju, obsojencem dolžna zagotoviti humano bivanje v zaporih, je računsko sodišče izvedlo revizijo uspešnosti poslovanja revidirancev na tem področju.

Beseda zapor se v tej reviziji nanaša na zavode za prestajanje kazni zavora (v nadaljevanju tudi: ZPKZ) Dob, Ig, Koper, Ljubljana in Maribor, vključno z njihovimi oddelki, ter na Zavod za prestajanje mladoletniškega zavora in kazni zavora (v nadaljevanju tudi: ZPMZKZ) Celje ter na Prezgojni dom Radeče.

Povprečno število zaprtih oseb v slovenskih zaporih sicer niha, vendar je vsaj v zadnjem desetletju in pol opazen trend rasti. Povprečno število zaprtih oseb od leta 1991 do leta 2011 se je povečalo za več kot polovico. Kot prikazuje slika 1, je bilo po osamosvojitvi največje povprečno število zaprtih oseb v letu 2009, ko je znašalo 1.416.

Slika 1: Gibanje povprečnega števila zaprtih oseb med letoma 1991 in 2011



Vir: uprava.

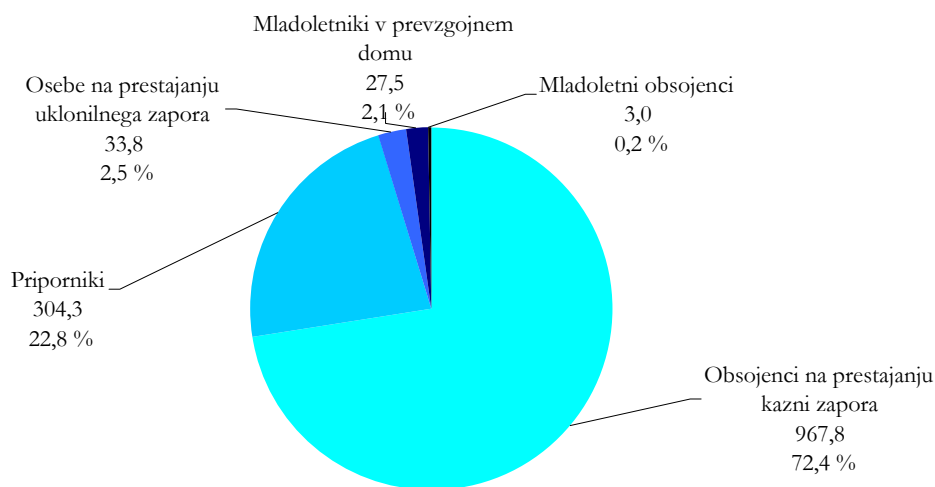
V zaporih je več kategorij zaprtih oseb. Kot prikazuje slika 2, glavnino predstavljata kategoriji obsojencev, ki prestajajo kazen zavora, in priporniki⁸. Ti dve kategoriji skupaj glede na povprečno število v letu 2011

⁷ Uradni list RS, št. 33I/91, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06.

⁸ Med pripornike so prištete tudi osebe, ki so bile (do odločitve o priporu) pridržane po sklepu preiskovalnega sodnika.

predstavljata 95,2 odstotka vseh zaprtih oseb (v letu 2010 pa celo 96,6 odstotka). Večina zaprtih oseb je polnoletnih moških. Žensk je bilo med zaprtimi osebami v letu 2011 povprečno 67 (49,6 leta 2010), kar predstavlja 5 odstotkov vseh zaprtih oseb. Med mladoletnimi zaprtimi osebami je bilo največ gojencev v prevzgojnem domu, in sicer 27,5 (26,1 leta 2010), v zaporih pa so prebivali povprečno trije mladoletni obsojenci (1,4 v letu 2010), tako da mladoletniki skupaj predstavljajo 2,3 odstotka vseh zaprtih oseb⁹. Le nekaj večji delež (2,5 odstotka vseh zaprtih oseb) pa predstavljajo osebe na prestajanju uklonilnega zavora zaradi neplačila globe za prekršek.

Slika 2: Povprečno število in delež posameznih kategorij zaprtih oseb v letu 2011



Vir: uprava.

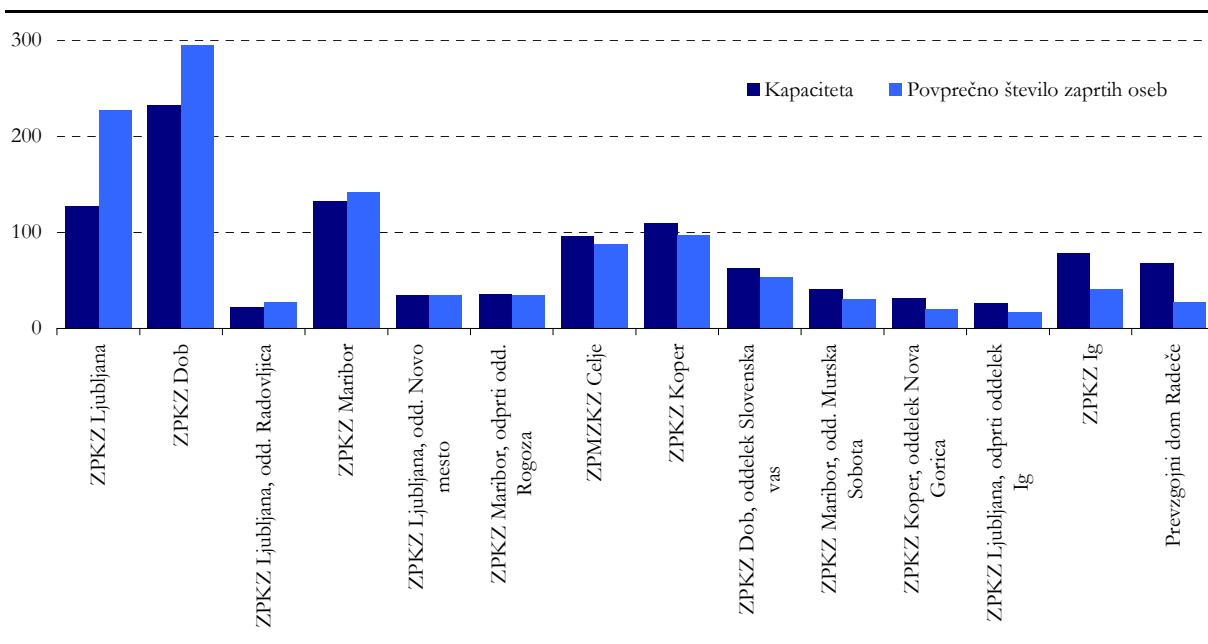
Težav s prenapolnjenostjo zaporov se je že pred obdobjem, na katero se nanaša revizija, zavedala tudi uprava, saj so bili zavori v letu 2005¹⁰ po podatkih iz letnega poročila¹¹ zasedeni povprečno 103,1-odstotno. Vendar pa le število vseh zaprtih oseb oziroma povprečna zasedenost vseh zaporov še ne pokaže celotne slike, saj so posamezni zavori različno zasedeni, hkrati pa niso vsi zavori namenjeni za vse tipe zaprtih oseb in zato premeščanje med njimi ni možno (to še posebej velja za Prevzgojni dom Radeče in ženski zavor na Igu, ki sta tudi najmanj zasedena). Kot prikazuje slika 3, so bili posamezni zavori v letu 2005 povprečno zasedeni tudi več kot 120-odstotno (zavor v Ljubljani 126,5-odstotno, zavor na Dobu pa 124,3-odstotno). Prenapolnjenost se je kasneje – v skladu z rastjo števila zaprtih oseb – še povečevala.

⁹ Uprava in letno poročilo 2010.

¹⁰ Zadnje leto pred obdobjem, na katero se nanaša revizija.

¹¹ Letna poročila Uprave Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij (v nadaljevanju: letna poročila), [URL: http://www.mp.gov.si/si/o_ministrstvu/ursiks_organ_v_sestavi/dokumenti/letna_porocila/], marec 2012.

Slika 3: Zasedenost posameznih zaporov glede na povprečno število zaprtih oseb v letu 2005



Vir: letno poročilo 2005.

Na težave zaradi prenapolnjenosti zaporov je že pred obdobjem, na katero se nanaša revizija, opozorilo več institucij, med katerimi so tudi Varuh človekovih pravic, Odbor za preprečevanje mučenja in nečloveškega ravnanja ali kaznovanja pri Svetu Evrope, Evropska komisija ter Komisija za peticije in Odbor za notranjo politiko in pravosodje Državnega zbora Republike Slovenije¹². Na omenjeno težavo je opozorilo tudi računsko sodišče v Revizijskem poročilu o gospodarnosti porabe sredstev Uprave Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij za zagotavljanje položaja obsojencev v letih 1998, 1999 in 2000¹³, izdanim leta 2002. Ena od posledic prenapolnjenosti zaporov bi lahko bile tudi nehumane razmere za zaprte osebe, kar pa prepoveduje 18. člen Ustave Republike Slovenije¹⁴.

1.3 Revidiranca

Ministrstvo je po Zakonu o državni upravi¹⁵ (v nadaljevanju: ZDU-1) opravljalo naloge na področjih organizacije in statusa sodišč, državnega tožilstva, državnega pravobranilstva in Ustavnega sodišča

¹² Letno poročilo 2005, str. 97.

¹³ Št. 1205-1/01-16, z dne 21. 5. 2002 [URL: [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K2B07CD5C7B8097BBC1256C5F0064DE1C/\\$file/2050101.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K2B07CD5C7B8097BBC1256C5F0064DE1C/$file/2050101.pdf)], marec 2012.

¹⁴ Na konkretnega posameznika med njegovim bivanjem v zaporu vpliva kombinacija objektivnih in subjektivnih dejavnikov. V tej reviziji smo lahko preverjali le objektivno preverljive kriterije, ki so povezani s prenapolnjenostjo zaporov, kot so na primer velikost sob, ločenost posameznih kategorij zaprtih oseb, obstoj določenih prostorov in podobno, ne pa vseh (pretežno subjektivnih) elementov, ki pa jih sodišča upoštevajo kot relevantna pri presoji nehumanih pogojev (higienske razmere, komunikacija s svojci, čas, preživet izven sobe, prezračevanje in podobno).

¹⁵ Uradni list RS, št. 113/05-UPB4, 48/09.

Republike Slovenije, nadzora nad poslovanjem državnega tožilstva in državnega pravobranilstva ter druge vrste z zakonom določenih pravosodnih nadzorov, civilnega in kaznovalnega prava, sodnih postopkov, alternativnega reševanja sporov, pravosodne uprave, odvetništva, notariata, izvrševanja kazenskih sankcij, varstva osebnih podatkov, mednarodne pravne pomoči in mednarodnega pravosodnega sodelovanja v civilnih in kazenskih zadevah¹⁶. Po 4. členu ZVRS-F Ministrstvo za pravosodje in javno upravo od 10. 2. 2012 deluje z delovnimi področji Ministrstva za pravosodje, razen delovnega področja organizacije in statusa državnega tožilstva in nadzora nad poslovanjem državnega tožilstva, in delovnimi področji Ministrstva za javno upravo, kot jih določata 31. in 37. člen ZDU-1.

Po Zakonu o izvrševanju kazenskih sankcij¹⁷ (v nadaljevanju: ZIKS-1) ministrstvo izvaja tudi nadzorstvo glede zakonitega ravnanja z obsojenci in odloča o pritožbah¹⁸.

Uprava, ki deluje kot organ v sestavi ministrstva, po ZIKS-1 izvršuje kazenske sankcije v Republiki Sloveniji¹⁹. Uprava v okviru svojega delovnega področja:

- skrbi za uveljavljanje pravic in obveznosti zaprtih oseb,
- skrbi za razvoj specifičnih, psiholoških, socialnih, pedagoških, socioloških ter drugih oblik in metod dela z zaprtimi osebami,
- skrbi za razvoj socialnega dela in postpenalne obravnave zaprtih oseb,
- skrbi za zdravstveno varstvo zaprtih oseb,
- skrbi za usklajeno izvajanje drugih kazenskih sankcij,
- skrbi za uniformo in drugo osebno opremo, oborožitev, tehnično in drugo opremo paznikov,
- skrbi za razvoj sistemov zavarovanja zaprtih oseb,
- predlaga izboljšanje sistema izvrševanja kazenskih sankcij,
- odloča na prvi stopnji v upravnem postopku, kadar je tako določeno z zakonom,
- zbira in obdeluje statistične in druge podatke o izvrševanju kazenskih sankcij,
- skrbi za varovanje sodnih zgradb in
- opravlja druge naloge, določene z zakonom²⁰.

Finančna sredstva za povečanje prostorskih kapacitet zaporov ter nove investicije (predvsem za prenovo in dozidavo objektov na Dobu in predvideno novogradnjo zapora v Ljubljani) so bila v obdobju, na katero se nanaša revizija, predvidena v finančnih načrtih uprave.

¹⁶ 37. člen ZDU-1.

¹⁷ Uradni list RS, št. 110/06-UPB1, 76/08, 40/09.

¹⁸ 8., 67., 85. in 212. člen ZIKS-1.

¹⁹ 201. člen ZIKS-1.

²⁰ 202. člen ZIKS-1.

1.3.1 Odgovorne osebe revidirancev

Tabela 1: Odgovorne osebe ministrstva

Odgovorna oseba	Obdobje odgovornosti	
dr. Lovro Šturm, minister	od 3. 12. 2004	do 21. 11. 2008
Aleš Zalar, minister ²¹	od 21. 11. 2008	do 10. 2. 2012
dr. Senko Pličanič, minister	od 10. 2. 2012	

Viri: sklepi o imenovanju ministrov²².

Tabela 2: Odgovorne osebe uprave

Odgovorna oseba	Obdobje odgovornosti	
Dušan Valentinčič, vršilec dolžnosti generalnega direktorja	od 2. 12. 2005	do 31. 8. 2006
Tomaž Smole, generalni direktor	od 1. 9. 2006	do 16. 10. 2009
Dušan Valentinčič, vršilec dolžnosti generalnega direktorja	od 17. 10. 2009	do 30. 6. 2010
Dušan Valentinčič, generalni direktor	od 1. 7. 2010	

Viri: odločbe o imenovanju generalnega direktorja in pogodba o zaposlitvi²³.

1.4 Revizijski pristop

Revizijo smo izvedli tako, da smo zbrali, pregledali in proučili revizijske dokaze, povezane s področjem izvrševanja kazenskih sankcij ter predvidenimi in izvedenimi investicijami v izgradnjo novih kapacitet slovenskih zaporov. Pri tem smo uporabili predvsem naslednje kvalitativne in kvantitativne metode ter tehnike revidiranja:

- proučevanje pravnih podlag s področja revizije;
- proučevanje člankov, literature in drugih javno dostopnih podatkov s področja revizije;
- zbiranje in analiza podatkov o zaprtih osebah v Sloveniji ter o porabi s tem povezanih proračunskih sredstev;
- ogled prostorov in opreme v obstoječih zaporih;
- proučevanje podatkov in informacij o vsebini ter poteku dosedanjih in še načrtovanih aktivnosti revidirancev;

²¹ Državni zbor Republike Slovenije je 20. 9. 2011 izglasoval nezaupnico Vladi Republike Slovenije, s tem je bil predsednik vlade razrešen, skupaj s svojimi ministri pa je opravljal tekoče posle do prisega nove vlade; Uradni list RS, št. 74/11.

²² Uradni list RS, št. 132/04, 111/08, 11/12.

²³ Odločbe Vlade Republike Slovenije št. 10012-24/2005/4 z dne 1. 12. 2005, št. 10012-49/2006/4 z dne 27. 7. 2006, št. 10012-109/2009/3 z dne 8. 10. 2009, 10012-109/2009/7 z dne 15. 4. 2010 in št. 10012-109/2009/11 z dne 24. 6. 2010 ter pogodba o zaposlitvi št. 100-91/2006 z dne 7. 8. 2006.

- metodi pisnega (vprašalnik, dopis) in ustnega (intervju, razgovor) zaprosila za predložitev listin in pojasnil ter
- analizo vprašanj.

2. SOOČANJE S PRENAPOLNJENOSTJO SLOVENSКИH ZAPOROV

2.1 Kako uprava rešuje prostorsko problematiko

2.1.1 Načrtovanje investicij

V reviziji smo preverili, kako je uprava v obdobju, na katero se nanaša revizija, načrtovala reševanje prostorske problematike slovenskih zaporov za zmanjšanje prenapolnjenosti zaporov.

Zaradi rastočega trenda števila zaprtih oseb se je uprava že konec decembra 2005 soočala s prenapolnjenostjo zaporov, saj je bilo v zaporih z uradno kapaciteto²⁴ 1.120 nameščenih 1.195 zaprtih oseb. Najhuje je bilo v zaporu v Ljubljani, kjer je namesto 128 oseb bivalo kar 228 zaprtih oseb (178,1-odstotna zasedenost), in na Dobu, kjer je namesto 233 oseb bivalo 305 zapornikov (130,9-odstotna zasedenost). Nad uradno kapaciteto so bili napolnjeni še zapori v Radovljici (zaseden 118,2-odstotno), Mariboru (zaseden 113,0-odstotno) in na Rogozi (zaseden 108,3-odstotno).

Uradno kapaciteto posameznega zapora je leta 1999 določila uprava na podlagi normativa, ki ga je priporočila raziskava Inštituta za kriminologijo pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani²⁵, in določa, da je primerna velikost enoposteljne sobe devet kvadratnih metrov, v večposteljnih sobah pa mora biti vsaki zaprti osebi na voljo vsaj sedem kvadratnih metrov. Na sliki 4 je predstavljeno dnevno število zaprtih oseb in skupna uradna kapaciteta vseh zaporov v obdobju od začetka leta 2000 do konca leta 2005.

²⁴ Po navedbi uprave uradna kapaciteta predstavlja največje število zaprtih oseb v zaporu glede na normative, medtem ko se operativna kapaciteta prilagaja številu zaprtih oseb, ki jih je fizično mogoče namestiti v zapor in se spreminja glede na fluktuacijo.

²⁵ Raziskava Prostorske zmogljivosti in standard kazenskih zavodov, avtor dr. Franc Brinc, Ljubljana, 1994, objavljena v Reviji za kriminalistiko in kriminologijo, št. 46, 1995.

Slika 4: Dnevno število zaprtih oseb in skupna uradna kapaciteta v obdobju od 1. 1. 2000 do 31. 12. 2005



Viri: izpis iz aplikacije iEZO²⁶ in letna poročila od leta 2000 do leta 2005.

V začetku leta 2006 obstoječe kapacitete zaporov tako niso zadostovale za vse zaprte osebe, prav tako ni bilo predvidenih rezervnih kapacitet ob morebitnem nenadnem začasnem povečanju števila zaprtih oseb (kritična meja zasedenosti naj bi bila 80-odstotna²⁷, da bi – ob upoštevanju 20-odstotne rezervne zmogljivosti – še obstajala primerna kapaciteta za nepričakovane dogodke).

Uprava je novembra 2003 sprejela Program prostorskega razvoja Uprave Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij (v nadaljevanju: program prostorskega razvoja), ki je bil nazadnje noveliran junija 2005. Dokument vsebuje predstavitev vseh obstoječih lokacij zaporov in oceno ustreznosti njihove trenutne lokacije (glede na lastništvo, površino, prostorske načrte in oddaljenost), prostorske zmogljivosti (glede na delež zasedenosti), funkcionalnosti objektov (glede na velikost bivalnih sob, notranje rekreacijske površine, prostore za ločeno prehrano, prostore za obiske, delavnice in varnostne elemente) ter gradbeno stanje objektov (glede na mehansko odpornost in stabilnost, varnost pred požarom, higiensko in zdravstveno zaščito ter varovanje okolja, varnost pri uporabi, zaščito pred hrupom in varčevanje z energijo).

Po načrtih iz programa prostorskega razvoja bi morala Republika Slovenija za investicije v obnovo in novogradnje zaporov brez zemljišč skupaj nameniti 16,75 milijarde tolarjev oziroma skoraj 69,9 milijona evrov²⁸, skupna kapaciteta vseh zaporov pa naj bi, po zaključku vseh investicij, znašala 1.452 zaprtih oseb. Predvidene investicije po posameznih lokacijah z oceno finančnih sredstev in terminskim načrtom so predstavljene v tabeli 3.

²⁶ Evidenca zaprtih oseb (iEZO) je računalniška aplikacija uprave, v kateri so osnovne informacije o vseh zaprtih osebah (osebni podatki, podatki o kazni oziroma priporu, kraj nastanitve, predviden datum odpusta ipd.).

²⁷ Program prostorskega razvoja Uprave Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij, november 2005, str. 21.

²⁸ V tem poročilu so preračuni iz denarne enote tolar v denarno enoto evro opravljeni na podlagi Zakona o uvedbi eura (Uradni list RS, št. 114/06), po tečaju zamenjave 1 evro je 239,64 tolarja.

Tabela 3: Predvidene investicije po programu prostorskega razvoja

Lokacija	Opredelitev lokacije in gradbeni poseg	Predvideno število zaprtih oseb	Ocenjena potrebna finančna sredstva (brez zemljišč) v evrih	Terminski načrt realizacije
Dob	Obstoječa lokacija – rekonstrukcija, dozidava	340	16.691.704	2005–2013
Slovenska vas	Obstoječa lokacija – investicijsko vzdrževanje	63	0	-
Zgornji Ig	Nova lokacija – novogradnja	60	2.086.463	2008–2012
Celje	Nova lokacija – novogradnja	110	8.345.852	2013–2020
Koper	Obstoječa lokacija	110	0	-
Nova Gorica	Nova lokacija – prizidek sodišču (varianta: priključitev Ljubljani)	34	1.251.878	2008–2012
Ljubljana	Nova lokacija – novogradnja	300	20.864.630	2008–2012
Radovljica	Ukinitev in priključitev Ljubljani	-	0	2008–2012
Novo mesto	Prenova ali ukinitev in priključitev Ljubljani	35	83.459	2008–2012
Spodnji Ig	Nova lokacija – novogradnja ali priključitev Ljubljani	60	1.460.524	2008–2012
Maribor	Nova lokacija – novogradnja	200	16.691.704	2021–2030
Murska Sobota	Obstoječa lokacija – prenova (varianta: priključitev Mariboru)	40	83.459	2021–2030
Rogoza	Obstoječa lokacija – rekonstrukcija, dozidava	60	250.376	po letnih načrtih
Radeče	Nova lokacija v sklopu zapora v Celju	40	2.086.463	2013–2020
Skupaj		1.452	69.896.512	

Vir: program prostorskega razvoja.

Ministrstvo je julija 2006 pripravilo Belo knjigo o prostorskih pogojih dela Uprave Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij (v nadaljevanju: bela knjiga) in jo (s pripadajočim Programom ukrepov s časovnico 2007–2010 za odpravo prostorske problematike zaporov) posredovalo Vladi Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada), ki se je z njo konec avgusta 2006 seznanila. Bela knjiga je po večini povzela ugotovitve programa prostorskega razvoja, do razlik je prišlo predvsem pri obsegu nekaterih investicij in terminskih načrtih, saj je bil skrajni rok za dokončanje vseh investicij leto 2010. Pomembnejše spremembe so predstavljene v tabeli 4, pri drugih investicijah ni prišlo do večjih sprememb v predvidenem obsegu investicije.

Tabela 4: Nekatere večje spremembe načrtovanih investicij

Lokacija	Predvideno število zaprtih oseb		Ocenjena potrebna finančna sredstva v evrih		Terminski načrt realizacije	
	Program	Bela knjiga	Program	Bela knjiga	Program	Bela knjiga
Dob	340	340	16.691.704	18.861.626	2005–2013	2006–2007
Celje	110	120	8.345.852	10.432.315	2013–2020	2009–2010
Ljubljana	300	400	20.864.630	40.060.090	2008–2012	2007–2008
Maribor	200	200	16.691.704	18.027.041	2021–2030	2007–2008
Brežice ali Krško	-	35	-	8.345.852	-	2007–2008

Vira: program prostorskega razvoja in bela knjiga.

V beli knjigi so se pri vseh predvidenih investicijah skrajšali roki za dokončanje, pri nekaterih investicijah pa so se tudi povečale vrednosti, tako da naj bi za investicije v obnove in novogradnje zaporov brez zemljišč skupaj namenili skoraj 24,5 milijarde tolarjev oziroma skoraj 102,2 milijona evrov. Skupna kapaciteta vseh zaporov pa naj bi konec leta 2010, ko je bil predviden zaključek vseh investicij, znašala 1.534 zaprtih oseb.

Uprava je med izvajanjem revizije navedla, da bele knjige v delu, ki se nanaša na terminski načrt, dejansko nikoli ni uporabljala kot podlago za reševanje prostorske problematike slovenskih zaporov, ter da gre v resnici za program prostorskega razvoja, ki ga je takratno vodstvo ministrstva spremenilo le v naslovu in v izvedbenem delu. Terminski načrt izgradnje novih zaporov je bil po mnenju uprave v izvedbenem delu ambiciozen, vendar povsem nerealen, kar se je potrdilo tudi v praksi, saj ministrstvo v letih po sprejemu bele knjige ni uspelo zagotoviti potrebnih proračunskih sredstev za realizacijo. Ugotovili smo, da je ministrstvo med letoma 2006 in 2008 posamezne aktivnosti (predvsem povezane s prenosom zemljišč, ki so bila v upravljanju drugih organov) izvajalo v skladu s svojimi načrti iz bele knjige, po tem obdobju pa ne več.

Ugotovili smo, da je bil program prostorskega razvoja iz leta 2005 edini dokument strateškega načrtovanja na področju reševanja prostorske problematike slovenskih zaporov, ki ga je pripravila uprava, ter da v obdobju, na katero se nanaša revizija, uprava ni sprejela akta strateškega načrtovanja. Ministrstvo je v obdobju, na katero se nanaša revizija, pripravilo belo knjigo z roki, za katere je uprava ocenila, da niso realni, vendar kljub temu da je bila v celotnem obdobju, na katero se nanaša revizija, odgovorna za

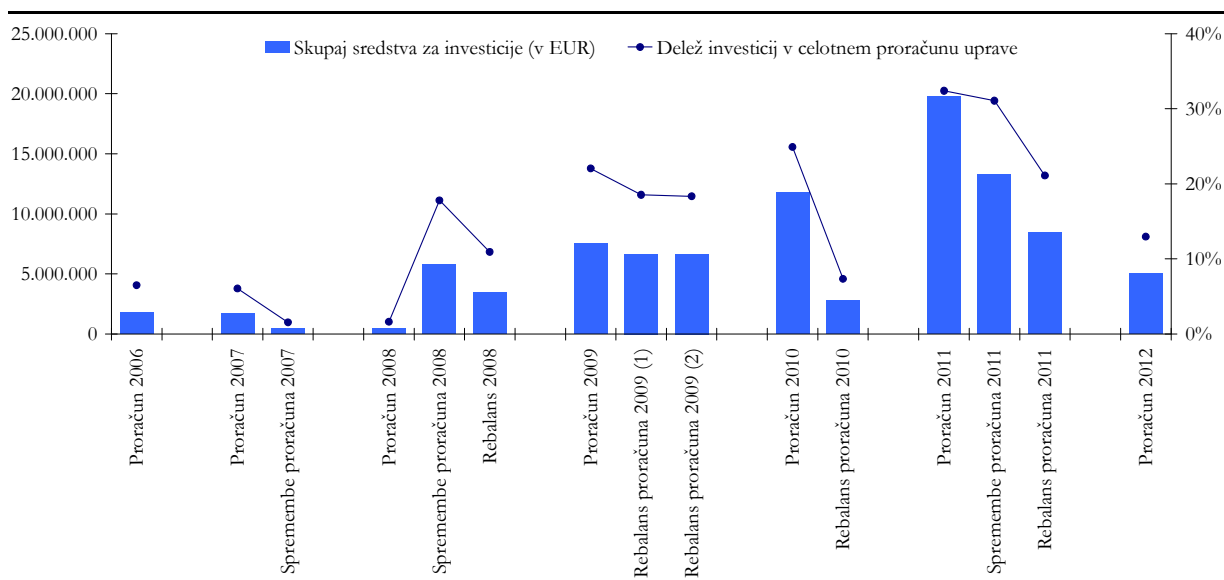
investicije v povečanje prostorskih kapacitet zaporov, na omenjene načrte ministrstva ni reagirala tako, da bi predlagala sprejem bolj realnih časovnih okvirov, ki bi jih bilo mogoče dejansko upoštevati.

Pojasnilo prejšnje odgovorne osebe uprave

Uprava že v fazi priprave ni soglašala z belo knjigo, a jo je ministrstvo vendarle posredovalo naprej, kot še marsikateri drug dokument, ki je odločal o usodi uprave, zato je bilo kakršno koli dopisovanje brezpredmetno.

Preverili smo, ali so se načrtovane investicije odražale v letnih proračunih uprave in kako. Na sliki 5 so predstavljena načrtovana proračunska sredstva za investicije uprave in njihov delež v celotnem proračunu uprave med letoma 2006 in 2012.

Slika 5: Načrtovana proračunska sredstva uprave za investicije med letoma 2006 in 2012*



* K sredstvom uprave za investicije v letu 2011 so prišteta tudi načrtovana sredstva v vrednosti 4,4 milijona evrov iz proračuna ministrstva, ki so bila po spremembah proračuna za leto 2011 in rebalansu proračuna za leto 2011 predvidena za investicijo v projekt prenove in dozidave zapora na Dobu, ki ga vodi uprava.

Viri: proračuni Republike Slovenije med letoma 2006 in 2012.

V zadnjih sprejetih proračunih za posamezno leto med letoma 2006 in 2010, ko naj bi se po načrtih iz bele knjige zaključile vse predvidene investicije, je bilo za investicije skupaj namenjeno 15,1 milijona evrov, kar predstavlja le 14,8 odstotka od 102,2 milijona evra, ki jih je predvidevala bela knjiga ministrstva.

V zadnjih sprejetih proračunih za posamezno leto med letoma 2006 in 2011 je bilo za investicije skupaj namenjeno 23,6 milijona evrov. Sredstva za investicije in tudi delež sredstev za investicije v celotnem proračunu uprave pa so se v vseh letih, razen v letu 2008, zmanjšale z vsako spremembo proračuna ali rebalansom proračuna.

2.1.2 Izvajanje investicij

V reviziji smo preverili, kako je uprava v obdobju od leta 2006 do 10. 2. 2012 izvajala načrtovane (in druge) ukrepe za reševanje prostorske problematike slovenskih zaporov in s tem prispevala k zmanjšanju prenapolnjenosti zaporov.

2.1.2.1 Prenova in dozidava zapora na Dobu

Projekt prenove in dozidave zapora na Dobu je uprava pričela že v letu 2004, ko je v sodelovanju z Zbornico za arhitekturo in prostor Slovenije izvedla natečaj za pridobitev najboljše idejne rešitve za prenovo in izgradnjo zapora. Februarja 2005 je prvo nagrado v vrednosti 18.361 evrov prejel elaborat ponudnika PRO 55, Biro za projektiranje in inženiring, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: PRO 55)²⁹.

Na podlagi izbrane idejne rešitve je uprava junija 2005 pripravila projektno nalogo³⁰ za prenovo obstoječih in izgradnjo novih objektov zapora na Dobu, ki je vsebovala osnovne podatke o načrtovani investiciji. Osnovni namen investicije je bil povečanje zmogljivosti v zaprtem delu zapora na Dobu z 233 na 340 postelj, z upoštevanjem normativov, ki jih za novogradnje določajo predpisi³¹, to je, da se zagotovijo ustrezni bivalni prostori v velikosti sedem kvadratnih metrov (v dvo- ali triposteljskih sobah) oziroma devet kvadratnih metrov na obsojenca (v enoposteljskih sobah). V projektni nalogi je bilo predvideno, da naj bi bilo 80 odstotkov bivalnih prostorov enoposteljskih, dvo- in triposteljskih pa naj bi bilo po deset odstotkov. Finančna ocena in terminski načrt za izvedbo investicije v projektni nalogi nista bila opredeljena.

V juliju 2005 je uprava s podjetjem PRO 55 sklenila pogodbo o izdelavi projektne dokumentacije in projekta celotne opreme³². Projektna dokumentacija naj bi omogočala gradnjo v osmih fazah, od katerih naj bi bila zadnja realizirana leta 2012. Pogodbena vrednost izdelave projektne dokumentacije je znašala 771.991,32 evra. Do konca leta 2011 sta uprava in projektant zaradi sprememb projektne naloge in drugih razlogov k navedeni pogodbi sklenila še deset aneksov, ki so predstavljeni v tabeli 5. Skupna vrednost del po tej pogodbi se je z aneksi povečala na 1.457.252,10 evra (88,8-odstotno povečanje).

²⁹ Javni, anonimni, enostopenjski, projektni natečaj za idejno prenovo kompleksa za prestajanje kazni zapora Dob pri Mirni, zaključno poročilo, ministrstvo in uprava v sodelovanju z Zbornico za arhitekturo in prostor Slovenije, 23. 2. 2005.

³⁰ Projektna naloga prenove Zavoda za prestajanje kazni zapora Dob pri Mirni.

³¹ 27. člen Pravilnika o izvrševanju kazni zapora, Uradni list RS, št. 102/00, 127/06, 112/07, 62/08, 19/09, 86/09 (v nadaljevanju: PIKZ).

³² Računsko sodišče je preverjalo smotrnost poslovanja uprave in ministrstva pri reševanju prostorske problematike zaporov in ni preverjalo pravilnosti postopkov oddaje tega ali drugih javnih naročil.

Tabela 5: Pogodba in aneksi s projektantom PRO 55 za zapor na Dobu

Dokument	Datum	Skupna vrednost v evrih	Razlog sklenitve aneksa	Vsebina
Pogodba št. 2020-05-0900034	21. 7. 2005	771.991,32	-	Projektna dokumentacija za prenovo zavora na Dobu in njegovo opremo
Aneks 1	24. 11. 2005	781.455,52	Premajhna zmogljivosti črpališča vode za tlak v hidrantih	Dodatna dela in podaljšanje roka
Aneks 2	12. 4. 2006	-	Zamuda pri soglasjih na projekt za gradbena dela in pri njegovi reviziji	Podaljšanje roka
Aneks 3	27. 6. 2006	-	Zamuda pri pridobivanju soglasij na projekt za gradbena dela	Podaljšanje roka
Aneks 4	27. 10. 2006	-	Predvidena zamuda pri pridobitvi gradbenega dovoljenja in spremembe v projektu (več igrišč in zelenih površin, nov tip fasade in spremembe tlorisa objekta J)	Podaljšanje roka
Aneks 5	15. 7. 2008	1.457.252,10	Nova projektna dokumentacija, ki predvideva povečanje kapacitet s 340 na 520 postelj in gradnjo v dveh fazah	Na novo določena dela in vrednost pogodbe
Aneks 6	15. 10. 2009	-	Prenos izkušenj s faze A na dokumentacijo faze B	Podaljšanje rokov za dokumentacijo druge faze
Aneks 7	13. 4. 2010	-	Prenos izkušenj s faze A na dokumentacijo faze B	Podaljšanje rokov za dokumentacijo druge faze
Aneks 8	16. 7. 2010	-	Znižanje sredstev uprave z rebalansom proračuna 2010	Podaljšanje rokov za dokumentacijo druge faze
Aneks 9	19. 12. 2010	-	Delo po drugi pogodbi in termska uskladitev obsega del	Podaljšanje rokov za dokumentacijo druge faze
Aneks 10	20. 6. 2011	-	Manjkajoča soglasja za novo gradbeno dovoljenje, sprememba pravilnika o učinkoviti rabi energije v stavbah in interna revizija izgrajenih objektov	Podaljšanje rokov za dokumentacijo druge faze

Viri: pogodba št. 2020-05-0900034 in aneksi k pogodbi.

Poleg omenjene pogodbe je uprava s podjetjem PRO 55 v tem obdobju sklenila še tri druge pogodbe za pripravo projektne dokumentacije za zapor na Dobu. Nekatera dodatna dela pa je uprava projektantu oddala tudi z naročilnico. Naročilnica, pogodbe in aneksi ter njihove vrednosti so predstavljeni v tabeli 6.

Tabela 6: Dodatne pogodbe, aneksi in naročilnica projektantu PRO 55 za zapor na Dobu

Dokument	Datum	Skupna vrednost v evrih	Razlog sklenitve dodatne pogodbe oziroma aneksa	Vsebina
Pogodba št. 2020-07-090042	14. 8. 2007	20.160,00	Potreba po spremembah že izdelanega projekta za transformatorsko postajo zaradi povečanja kapacitet zavora	Izdelava dokumentacije za transformatorsko postajo
Naročilnica št. 128/10	16. 9. 2010	5.040,00	Potreba po začasni komunalni ureditvi objektov J in K	Izdelava dokumentacije za začasne komunalne priključke za objekta J in K
Pogodba št. 2020-10-090038	15. 12. 2010	87.000,00	Sprememba vsebine in obsega projektne naloge; skupna vrednost pogodbenih del presega vrednost za sklenitev aneksa k pogodbi iz leta 2005	Izdelava dokumentacije za zapor ter zunanje parkovne in komunikacijske površine po spremenjeni projektni nalogi
Aneks 1	31. 1. 2011	-	Manjkajoča soglasja za novo gradbeno dovoljenje in sprememba pravilnika o učinkoviti rabi energije v stavbah	Podaljšanje rokov za izdelavo dokumentacije
Aneks 2	20. 4. 2011	-	Manjkajoča soglasja za novo gradbeno dovoljenje, sprememba pravilnika o učinkoviti rabi energije v stavbah in interna revizija izgrajenih objektov	Podaljšanje rokov za izdelavo dokumentacije
Pogodba št. 2020-11-090023	6. 5. 2011	28.740,00	Potreba po začasni komunalni ureditvi objektov J in K	Izdelava dokumentacije za začasne komunalne priključke za objekta J in K

Viri: pogodbe št. 2020-07-090042, 2020-11-090023 in 2020-10-090038 z aneksoma ter naročilnica št. 128/10.

Skupna vrednost vseh del po vseh pogodbah in naročilnici znaša 1.598.192,10 evra. Podjetje PRO 55 je od leta 2005 do konca leta 2011 prejelo 1.338.001,58 evra, kar predstavlja 83,7 odstotka dogovorjenih vrednosti.

Glavni razlog za veliko število aneksov in dodatnih pogodb je bilo večkratno spreminjanje projektne naloge, ki vsebuje osnovne podatke o investiciji (na primer število faz, število novih objektov, število etaž, število postelj ipd.), ter s tem potrebe po začasnih priklonih novih objektov na obstoječo infrastrukturo. Prvotna projektna naloga se je po juniju 2005 trikrat spremenila, kar je predstavljeno v tabeli 7. Do glavne spremembe projektne naloge je prišlo junija 2008, ko se je uprava odločila za povečanje skupnega števila postelj z 233 na 520 (sprva je bilo načrtovano povečanje na 340 postelj) in gradnjo v dveh fazah. Uprava je pojasnila, da se je v sodelovanju z ministrstvom odločila za povečanje kapacitet zaradi povečevanja števila zaprtih oseb, ki je kontinuirano naraščalo od leta 2005, in pridobivanja novih spoznanj (tudi iz tujine). Do več sprememb projektne naloge pa je prišlo tudi zaradi velike fluktuacije zaposlenih, ki so ta projekt vodili.

Pojasnilo prejšnje odgovorne osebe uprave

Med razlogi za večkratno spremembo projektne naloge so tudi skokovito povečanje števila obsojencev z dolгими kaznimi, ocena, da je obnova obstoječih objektov boljša (cenejša) rešitev kot rušitev in gradnja novih, ter zahteve izvajalca na razpisu za sanacijo Javnega gospodarskega zavoda Pohorje Mirna po dodatnem vpadu, in režimu, ki je spremenil postavitev objektov.

Tabela 7: Spremembe projektne naloge prenove zapora na Dobu

Datum	Razlogi za spremembo	Glavne značilnosti projekta
20. 6. 2005	-	Predvideno povečanje kapacitet zaprtega oddelka s 233 na 340 postelj
10. 11. 2005	Premajhna zmogljivosti črpališča vode za tlak v hidrantih	Povečanje zmogljivosti za oskrbo z vodo
23. 6. 2008	Odločitev za povečanje skupnega števila postelj z 233 na 520 in gradnjo v dveh fazah	Povečanje kapacitet na 520 postelj, združevanje celic v module, zagotovitev prostorov za zaščitene priče, ureditev nove kuhinje ipd., skupaj predvidenih 13 objektov (od teh 11 na novo zgrajenih)
20. 2. 2009	Reševanje problematike komunalne infrastrukture na širšem območju	Sprememba instalacij (premik merilnih mest, agregata, povečanje števila vtičnic s 4 na 8, odprava vtičnic v kopalnici), sprememba zunanje ureditve (novo parkirišče za upravno stavbo – 40 mest ipd.) in koncepta varovanja

Viri: projektne naloge.

Ugotovili smo, da je uprava med izvajanjem investicije večkrat spreminjala projekt, kar je pomenilo tudi potrebo po spreminjanju projektne dokumentacije, zato je uprava namesto vrednosti 771.991,32 evra v prvotno dogovorjeni pogodbi sklenila še dodatne pogodbe, anekse in naročilnico, katerih vrednost skupaj s prvotno pogodbo znaša 1.598.192,10 evra, kar predstavlja 107,0-odstotno povečanje glede na vrednost prvotne pogodbe.

Tudi ocena potrebnih finančnih sredstev za projekt prenove in dozidave zapora na Dobu se je med pripravo dokumentacije za izvedbo projekta večkrat spremenila. Ko je bil projekt v začetku leta 2004 uvrščen med nacionalne razvojne programe (v nadaljevanju: NRP), je ocenjena vrednost projekta znašala 6,1 milijona evrov. V začetku leta 2006 se je ta ocena povečala najprej na 17,1 milijona evrov in za tem na 18,0 milijona evrov, kot je to bilo predvideno v investicijski dokumentaciji. Konec leta 2009 oziroma v začetku leta 2010 pa se je – na podlagi novelacije investicijskega programa – vrednost povečala na 86,7 milijona evrov.

Pojasnilo prejšnje odgovorne osebe uprave

Celovita rešitev je pomenila tudi drugačno vrednost. Ocena 6,1 milijona evrov je bila nerealna in tudi ni reševala problema.

Septembra 2009 je uprava podpisala pogodbo o gradnji dveh bivalnih objektov (izgradnja objektov J in K s pripadajočo infrastrukturo predstavlja prvo fazo projekta prenove in dozidave zapora na Dobu) s podjetjem IMOS, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: IMOS), v skupni vrednosti 9.925.253,98 evra. Rok za dokončanje del je bil 12 mesecev od podpisa pogodbe, vendar je bil večkrat prestavljen z aneksi, s katerimi pa so bila določena tudi dodatna dela (tabela 8).

Tabela 8: Pogodba in aneksi, sklenjeni s podjetjem IMOS za gradnjo dveh novih objektov zapora na Dobu

Dokument	Datum	Skupna vrednost v evrih	Razlog sklenitve aneksa	Vsebina
Pogodba št. 2020-09-090041	22. 9. 2009	9.925.253,98	/	Izgradnja bivalnih zaporniških objektov J in K
Aneks 1	19. 1. 2010	-	Sprememba odgovornih vodij izvajalca	Sprememba odgovornih vodij po posameznih delih
Aneks 2	30. 7. 2010	-	Sprememba podizvajalca	Sprememba podizvajalca za tehnično varovanje
Aneks 3	1. 9. 2010	-	Odhod uslužbenke uprave	Sprememba skrbnika pogodbe
Aneks 4	21. 10. 2010	10.293.421,54	Spremembe projektne dokumentacije – študija požarne varnosti in začasni priključki objektov J in K na komunalno infrastrukturo	Podaljšanje rokov in dodatna dela
Aneks 5	17. 2. 2011	-	Nov terminski načrt	Podaljšanje rokov za izvedbo del
Aneks 6	17. 3. 2011	10.572.080,94	Sprememba projektne dokumentacije – varovanje kolektorjev pred pregrevanjem	Podaljšanje rokov in dodatna dela
Aneks 7	20. 4. 2011	10.701.524,58	Sprememba projektne dokumentacije – intervencijska cesta in sprememba študije požarne varnosti	Podaljšanje rokov in dodatna dela
Aneks 8	30. 5. 2011	-	Projekt ne ustreza zahtevam študije požarne varnosti (odprtine oken na stopniščih)	Podaljšanje rokov, plačilo dodatnih del se dogovori s posebnim aneksom
Aneks 9	9. 6. 2011	10.718.328,47	Velikost oken na stopniščih, razsvetljava terase in nov terminski načrt	Podaljšanje rokov in dodatna dela

Viri: pogodba št. 2020-09-090041 in aneksi k pogodbi.

Ugotovili smo, da se je s sklenitvijo aneksov povečala pogodbena vrednost del za 793.074,49 evra oziroma za 8 odstotkov prvotno dogovorjene vrednosti, rok za izvedbo pa je bil podaljšan za več kot eno leto (s septembra 2010 na oktober 2011 oziroma 25 namesto prvotno dogovorjenih 12 mesecev³³). Do konca leta 2011 je uprava podjetju IMOS plačala 10.370.823,25 evra oziroma 96,8 odstotka pogodbeno dogovorjene vrednosti.

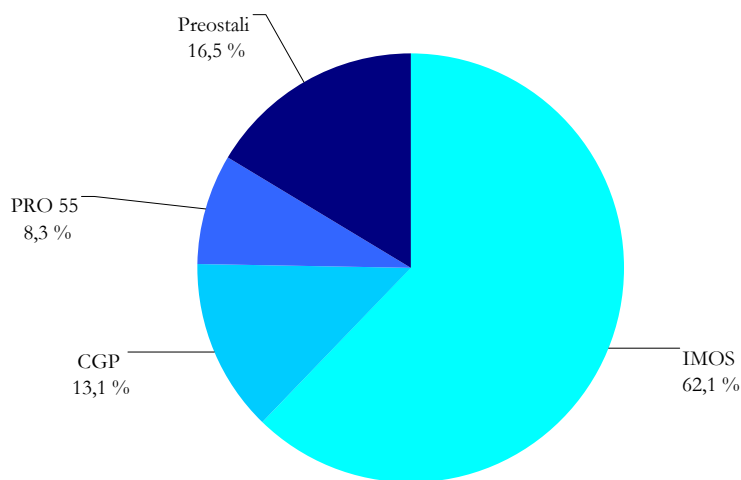
³³ Osnovna pogodba z dne 22. 9. 2009, ki je bila sklenjena z odložnim pogojem, da postane veljavna šele s predložitvijo gradbenega dovoljenja in garancije za dobro izvedbo del (to se je zgodilo 5. 11. 2009), vsebuje določbo, da izvajalec izvede vsa razpisana dela v 12 mesecih po podpisu pogodbe (to je do 22. 9. 2010).

Po oceni uprave sta bila aneksa št. 8 in 9 v celoti posledica odgovornosti projektanta, za sklenitev aneksov št. 4, 5, 6 in 7 pa so se odločili tudi zaradi spremembe projektne naloge³⁴. Uprava je konec leta 2011 pričela s postopki za ugotavljanje možnosti uveljavljanja odgovornosti projektanta, predvsem zaradi neupoštevanja zahtev požarne varnosti. Uprava je še pojasnila, da se je pri izvedbi projekta soočala tudi z zunanjimi težavami, na katere ni imela vpliva (na primer rebalans proračuna), so pa prispevale k več spremembam projekta.

Gradnja objektov J in K je bila končana v oktobru 2011, z njima pa je uprava pridobila 168 novih postelj (138 enoposteljnih in deset triposteljnih sob), tako da so v drugi polovici oktobra v nova objekta preselili prvih 30 obsojencev iz starega dela zapora. V okviru prve faze projekta, v kateri so se do konca leta 2011 poleg objektov J in K izvedli tudi začasni komunalni priključki za oba objekta, je predvidena še obnova objekta C (objekt za obiske), izgradnja transformatorske postaje, vodohrana, vrtine za črpanje vode in vodovodno-kanalizacijske napeljave ter ureditev zunanjih površin. Za navedena dela uprava do konca leta 2011 še ni pričela postopkov izbire najugodnejšega ponudnika. Po navedbah uprave bodo, glede na načrtovana finančna sredstva v letu 2012, prednost namenili dokončni opremlitvi novozgrajenih objektov ter izgradnji nove transformatorske postaje, vodohrana in vrtine.

Skupaj je bilo za projekt prenove in dozidave zapora na Dobu od leta 2004 do konca leta 2011 porabljenih nekaj več kot 17 milijonov evrov. Večino teh sredstev je prejel IMOS za izgradnjo objektov J in K, velik del (skoraj 2,2 milijona evrov vseh sredstev med letoma 2004 in 2011) pa tudi CGP, družba za gradbeništvo, inženiring, proizvodnjo in vzdrževanje cest, d. d., Novo mesto (v nadaljevanju: CGP), predvsem v letih 2008 in 2009 za urejanje zunanje prometne ureditve in ureditev vhodov. Deleži največjih treh izvajalcev so prikazani na sliki 6.

Slika 6: Delež sredstev za prenovo in dozidavo zapora na Dobu med letoma 2004 in 2011 po izvajalcih



Vir: podatki uprave.

³⁴ Odločitev o kasnejši izgradnji komunalne infrastrukture ter začasnih priključkov objektov J in K na komunalno infrastrukturo.

Po zadnji veljavni projektni nalogi je predvidena tudi druga faza prenove in dozidave zapora na Dobu, v okviru katere naj bi porušili štiri stare bivalne oddelke, zgradili pet novih bivalnih oddelkov, vhod, povezovalno lamelo, športna igrišča in drugo. Na upravi so navedli, da je pred vsakršnim nadaljevanjem obnove z drugo fazo treba narediti revizijo projekta, tako s finančnega kot z vsebinskega vidika. Razloga za to sta, da se je vrednost projekta precej povečala, in ocena uprave, da je potrebna temeljita analiza glede odločitve o rušitvi obstoječih objektov.

Ugotovili smo, da je bilo do konca leta 2011 zgolj za pripravo projektne dokumentacije porabljenih kar 8,3 odstotka vseh sredstev projekta prenove in dozidave zapora na Dobu, hkrati pa ugotavljamo, da ni nobenih zagotovil, da se bo projekt po zaključku prve faze nadaljeval tudi z drugo fazo oziroma da se ne bo ta v bistvenem delu ponovno spremenila. To bi spet povzročilo dodatne stroške za pripravo nove projektne dokumentacije.

Z izgradnjo in odprtjem dveh objektov v oktobru 2011 se je kapaciteta zapora na Dobu povečala za 168 postelj, hkrati pa so v starem objektu prvega oddelka uredili 19 novih postelj v prostorih, ki so bili do tedaj namenjeni bolniškim sobam³⁵. Skupaj uradna kapaciteta zapora na Dobu od oktobra 2011 tako znaša 420 postelj za zaprte osebe. Načrti iz programa prostorskega razvoja, ki so predvidevali skupno kapaciteto 340 postelj, so bili tako preseženi. Po programu prostorskega razvoja je bilo za celoten projekt predvidenih 16,7 milijona evrov, v reviziji pa smo ugotovili, da je uprava do konca leta 2011 le za (pretežni) del prve faze namenila več kot 17 milijonov evrov.

2.1.2.2 Novogradnja zapora v Ljubljani

V programu prostorskega razvoja je predvideno, da naj bi uprava v Ljubljani zgradila nov zapor za 300 zaprtih oseb. Ocenjena vrednost investicije je znašala 20,9 milijona evrov in naj bi se izvedla med letoma 2008 in 2012³⁶.

Maja 2006 je uprava pripravila projektno nalogo novogradnje zapora v Ljubljani, ki je predvidevala, da bi izgradili nov zapor s skupno kapaciteto za 492 zaprtih oseb. Od tega bi bilo 430 postelj za moške (200 pripornikov, 180 obsojencev, 20 uklonilno zaprtih in 30 obsojencev na odprtem oddelku) in 62 za ženske (14 pripornic, 27 obsojenk, tri uklonilno zaprte in 18 obsojenk na odprtem oddelku). Zaradi selitve zaprtih oseb na novo lokacijo je v projektni nalogi predvideno zaprtje obstoječega zapora v Ljubljani, njegovih oddelkov v Novem mestu, Radovljici in na Igu ter ženskega zapora na Igu.

Avgusta 2009 je uprava pripravila novo projektno nalogo novogradnje zapora v Ljubljani, kjer je predvidela selitev zgolj moških zaprtih oseb (in zato zaprtje le obstoječih lokacij z moško populacijo) iz zapora v Ljubljani in njegovih oddelkov v Radovljici in na Igu. Načrtovana kapaciteta zapora se je spremenila na 450 zaprtih oseb (216 pripornikov, 180 obsojencev, 18 uklonilno zaprtih in 36 obsojencev na odprtem oddelku).

³⁵ Na upravi so navedli, da se je z izgradnjo novih objektov in možnostjo nastanitve v samskih sobah potreba po številu bolniških sob zmanjšala in so zato večino dosedanjih bolniških sob spremenili v običajne sobe, ki pa se ne štejejo v uradno kapaciteto, saj so te postelje namenjene le za začasno namestitve zaprtih oseb.

³⁶ Bela knjiga je predvidevala večji zapor (za 400 zaprtih oseb), ki naj bi bil zgrajen v letih 2007 in 2008 za nekoliko več kot 40 milijonov evrov.

Pojasnilo uprave

Uprava je morala pri pripravi nove projektne naloge upoštevati tudi navodila ministrstva, pri tem pa so se pogledi na pripravo rešitev pogosto razlikovali.

V letu 2011 je uprava pripravljala novo spremembo projektne naloge, katere cilj je zmanjšanje kapacitete predvidene novogradnje s 450 na 345 postelj, vendar sprememba projektne naloge do 10. 2. 2012 še ni bila zaključena. Na upravi so navedli, da so aktivnosti pri pripravi investicije zastale zaradi težav z zagotavljanjem sredstev v okviru proračuna in da bodo z delom na projektni nalogi nadaljevali v skladu z napredkom pri zagotavljanju proračunskih sredstev za projekt.

Po oceni zadnje projektne naloge iz avgusta 2009 je potrebna površina zemljišča za investicijo približno 40.000 kvadratnih metrov, uporabna površina novozgrajenih stavb pa naj bi obsegala 21.500 kvadratnih metrov. Izgradnja novega zapora je predvidena na obrobju Ljubljane (Bizovik), za kar so bile parcele v skupni velikosti 45.316 kvadratnih metrov, ki so v lasti Republike Slovenije, že predane v upravljanje upravi. Po Odloku o občinskem prostorskem načrtu Mestne občine Ljubljana – izvedbeni del³⁷ je na območju ob vzhodni obvoznici in Litijski cesti dovoljena le gradnja zaporov in pripadajočih upravnih in drugih objektov, ki služijo temu namenu³⁸. Pred izgradnjo novih zaporov pa mora za to območje Mestna občina Ljubljana sprejeti še občinski podroben prostorski načrt (v nadaljevanju: OPPN).

Novogradnja zapora v Ljubljani je bila v letu 2009 uvrščena tudi v NRP za leto 2010. Projekt naj bi se začel 20. 8. 2009 in se predvidoma končal 31. 12. 2014, skupna vrednost investicije je bila ocenjena na 70,4 milijona evrov. V proračunih za leti 2010 in 2011 je uprava v letu 2010 prvotno načrtovala izvedbo javnega natečaja za izbor arhitekturne rešitve, v letu 2011 pa pridobitev projektne in investicijske dokumentacije, gradbenega dovoljenja in izvedbo razpisa za izvajalca del³⁹. Za leto 2010 v okviru NRP za projekt ni bilo namenjenih sredstev, za leto 2011 pa so bila ta predvidena v vrednosti 2,4 milijona evrov. Ob rebalansu proračuna za 2010 je uprava načrte spremenila in kot prioriteten cilj v letu 2010 določila dokončanje investicije na Dobu.

Ob spremembi proračuna za leto 2011 in sprejemu proračuna za leto 2012 je uprava načrtovala, da v letu 2011 izvede javni natečaj za izbor arhitekturne rešitve, izdelavo strokovnih podlag za OPPN in geodetski posnetek, v letu 2012 pa pripravo dokumentacije za OPPN, izdelavo projektne dokumentacije za gradbeno dovoljenje in investicijsko dokumentacijo. Za predvidene investicije je bilo po NRP v letu 2011 na voljo milijon evrov in 400.000 evrov v letu 2012. Z rebalansom proračuna za leto 2011 ni bilo več predvidenih sredstev v letu 2011. Na upravi so navedli, da zaradi rebalansa proračuna in omejenih finančnih sredstev v letih 2010 in 2011 ni bilo možnosti za nadaljevanje projekta, ter da tudi ne morejo prevzemati obveznosti za leto 2012, zato je nadaljevanje projekta odvisno od razpoložljivih finančnih sredstev in odločitve nove vlade.

Ker vrednost projekta presega prag, ki ga določajo predpisi, je uprava pojasnila, da bo pred oddajo javnega naročila gradnje izvedla postopek ugotavljanja, ali glede na ekonomske in druge okoliščine projekta

³⁷ Uradni list RS, št. 78/10.

³⁸ Priloga 2: Usmeritve za izdelavo posameznih občinskih podrobnih prostorskih načrtov.

³⁹ Obrazložitev finančnega načrta uprave za leti 2011 in 2012.

postopka ni mogoče izvesti v eni izmed oblik javno-zasebnega partnerstva oziroma to ekonomsko ni upravičeno, kot to zahteva drugi odstavek 8. člena Zakona o javno zasebnem partnerstvu⁴⁰.

V programu prostorskega razvoja je bilo načrtovano, da naj bi v Ljubljani zgradili nov zapor za 300 zaprtih oseb. Ocenjena vrednost investicije je znašala 20,9 milijona evrov in naj bi se izvedla med letoma 2008 in 2012. Glede na to, da se projekt v začetku leta 2012 še ni pričel izvajati, ocenjujemo, da cilj iz programa prostorskega načrtovanja ne bo dosežen v načrtovanem roku. Prav tako se v začetku leta 2012 tudi niso pričele izvajati aktivnosti, ki so bile v finančnih načrtih predvidene že v letih 2010 in 2011.

Priporočilo

Uprava naj pri načrtovanju in vodenju investicije v nov zapor v Ljubljani upošteva izkušnje iz projekta prenove in dozidave zapora na Dobu ter tako zagotovi uspešen in gospodaren potek projekta. Predvsem naj pred pričetkom projekta v projektni nalogi natančno opredeli glavne značilnosti novega zapora in s tem prepreči nepotrebne dodatne stroške, ki bi lahko nastali zaradi kasnejših sprememb projekta.

2.1.2.3 Druge lokacije

Poleg izgradnje dveh novih bivalnih objektov, ki predstavljata del prve faze investicije v prenovo obstoječih in izgradnjo novih objektov zapora na Dobu, in načrtov za izgradnjo nadomestnega zapora v Ljubljani, je uprava med letoma 2006 in 2011 zaprla oddelek v Radovljici in odprla oddelek Puščava.

Oddelek Radovljica, ki je z uradno kapaciteto 22 zaprtih oseb deloval v okviru zapora v Ljubljani, je uprava zaprla konec leta 2006. Po navedbah uprave⁴¹ je na zaprtje vplivalo veliko pomanjkanje kadrov v ljubljanskem zaporu, ki so ga rešili z ukinitvijo oddelka v Radovljici in prerazporeditvijo zaposlenih v matični zapor. V letu 2006 je bilo v oddelku zaprtih povprečno 29 oseb (131,8-odstotna zasedenost). Zaprtje oddelka je bilo najprej načrtovano kot začasno⁴², vendar objekta uprava po letu 2006 ni več uporabljala, leta 2010 pa so prostore dokončno predali v uporabo Okrajnemu sodišču v Radovljici.

Odprti oddelek Puščava z uradno kapaciteto 17 oseb je uprava v okviru zapora na Dobu odprla v letu 2009, potem ko je prenovila objekt Puščava v Mokronogu, ki ga je prejela od Ministrstva za obrambo. Po premestitvi 17 obsojencev iz polodprtega oddelka Slovenska vas (ta je bil pred tem odprti in polodprti oddelek), se je razbremenil matični zapor na Dobu, saj so v oddelek Slovenska vas premestili 17 obsojencev iz zaprtega oddelka, in tako zmanjšali prostorsko stisko. Ker je bil objekt že pred predajo v lasti Republike Slovenije, so nastali zgolj stroški s prenovo in opremo v skupni vrednosti 69.201,84 evrov.

Po načrtih iz programa prostorskega razvoja bi morala uprava – poleg že predstavljenih investicij – do konca leta 2012 izvesti še naslednje investicije:

- novogradnja na Zgornjem Igu,
- prizidek k sodišču v Novi Gorici,
- prenovo v Novem mestu in
- novogradnjo na Spodnjem Igu.

⁴⁰ Uradni list RS, št 127/06.

⁴¹ Letno poročilo 2006, str. 3.

⁴² Letno poročilo 2006, str. 11.

Po načrtih ministrstva, zapisanih v beli knjigi, bi morali vse predvidene investicije zaključiti najkasneje do konca leta 2010.

V reviziji smo ugotovili, da se razen za lokacijo v Novi Gorici, za katero ima uprava projektno nalogo, nobena od navedenih investicij ni pričela izvajati in da zanje tudi še ni pripravljene dokumentacije o projektih. Projektno nalogo za novogradnjo oddelka v Novi Gorici je uprava pripravila julija 2004, predvideva pa nadomestno gradnjo s kapaciteto 30 zaprtih oseb in pretežno enopostelnimi sobami.

Novembra 2006 je uprava izdelala tudi projektno nalogo novogradnje zapora v Mariboru⁴³, ki predvideva izgradnjo zapora na novi lokaciji in selitev obstoječega zapora. Predvidena kapaciteta novega zapora je 240 zaprtih oseb (156 obsojencev, 72 pripornikov in 12 ukлонilno zaprtih), od katerih naj bi bilo 22 postelj namenjenih ženskam. Projektni nalogi ne vsebujeta finančne in terminske opredelitve projektov, po programu prostorskega razvoja pa naj bi se investicija v vrednosti 16,7 milijona evrov izvajala med letoma 2021 in 2030.

2.1.2.4 Financiranje

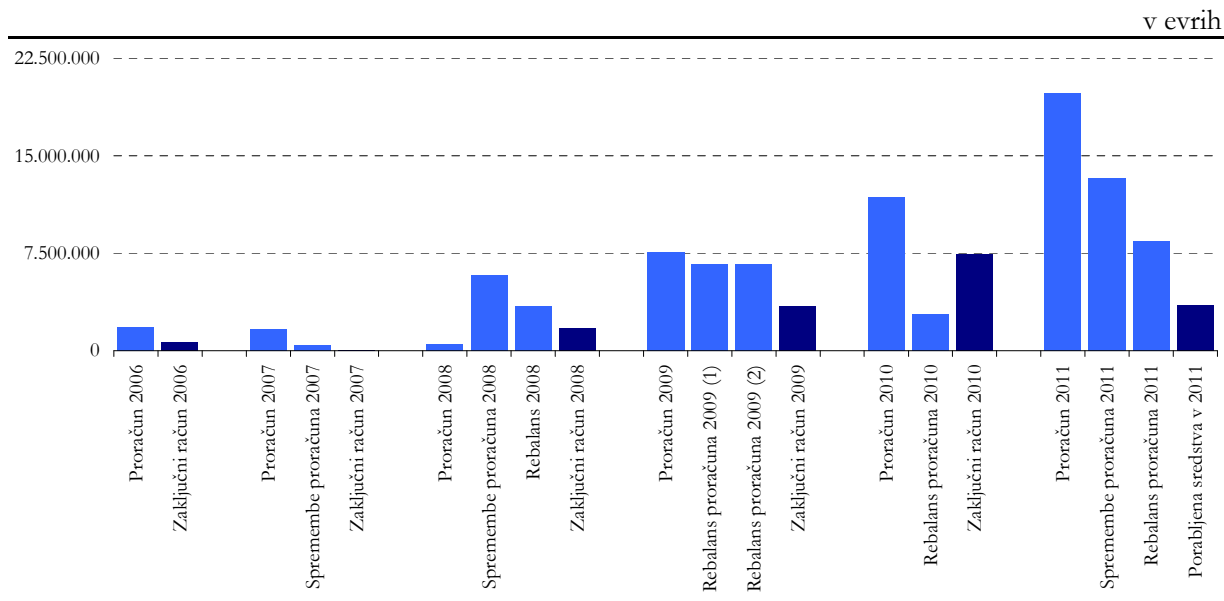
Med letoma 2006 in 2010 je bilo za investicije v zapore skupaj (po zadnjih sprejetih proračunih) namenjeno 15,1 milijona evrov. V letu 2011 je bilo po rebalansu proračuna za investicije uprave namenjenih 8,5 milijona evrov. V tem znesku so upoštevana tudi sredstva v vrednosti 4,4 milijona evrov, ki naj bi bila za zapor na Dobu namenjena iz proračuna ministrstva. Navedena sredstva naj bi se pridobila z odprodajo nepremičnin, vendar niso bila zagotovljena, saj je bil postopek odprodaje neuspešen.

Iz zaključnih računov proračunov med letoma 2006 in 2010 ter podatkov uprave za leto 2011 je razvidno, da je uprava med letoma 2006 in 2009 ter v letu 2011 za investicije porabila manj sredstev, kot jih je imela na voljo, pri čemer je večino neporabljenih sredstev za investicije prerazporedila in porabila za izplačilo plač in za materialne stroške. Kot je prikazano na sliki 7, je uprava v letu 2010 porabila več sredstev, kot jih je predvideval zadnji sprejeti proračun (rebalans proračuna za leto 2010). Dodatna sredstva v vrednosti 6,2 milijona evrov (od porabljenih 7,4 milijona evrov) je zagotovila vlada s sklepom⁴⁴.

⁴³ Projektna naloga novogradnje Zavoda za prestajanje kazni zapora Maribor, november 2006, podpisan vršilec dolžnosti direktorja mariborskega zapora.

⁴⁴ Obrazložitev zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2010, str 49.

Slika 7: Predvidena in porabljena sredstva uprave za investicije med letoma 2006 in 2011*



* K sredstvom uprave za investicije so prišteta tudi načrtovana sredstva v vrednosti 4,4 milijona evrov iz proračuna ministrstva, ki so bila po spremembah proračuna za leto 2011 in rebalansu proračuna za leto 2011 predvidena za investicijo v projekt prenove in dozidave zaporov na Dobu, ki ga vodi uprava.

Viri: proračuni in zaključni račun proračuna Republike Slovenije in uprave za leto 2011.

Ugotavljamo, da uprava finančnih sredstev, ki jih je dejansko imela na voljo v letih 2006, 2007, 2008, 2009 in 2011, ni v celoti porabila za investicije.

Pojasnilo prejšnje odgovorne osebe uprave

Ker se je dinamika projektiranja in gradnje prilagajala zmoglostim proračuna in spremenjenim okoliščinam, ni bilo moč v celoti porabiti razpoložljivih sredstev, saj logični projektantski in gradbeni sklopi niso bili identični sprejetim proračunom.

Za dve izmed obstoječih lokacij zaporov uprava plačuje najemnino za uporabo prostorov. Za zapor v Novi Gorici plačuje uprava od leta 2004 Mestni občini Nova Gorica 2.930,24 evra najemnine mesečno, za uporabo dela Prevzgojnega doma Radeče, ki je bil vrnjen upravičencu v denacionalizacijskem postopku, pa plačuje od leta 2008 Družbi hčera krščanske ljubezni svetega Vincencija Pavlovskega 10.887,34 evra najemnine mesečno.

2.1.3 Razmere v zaporih v letu 2011

V reviziji smo preverili, kako so izvedene investicije uprave v obdobju, na katero se nanaša revizija, vplivale na stanje prenapolnjenost zaporov.

2.1.3.1 Zasedenost zaporov in preveritev uradnih kapacitet

Ugotovili smo, da se je tudi v obdobju med letoma 2006 in 2011 število zaprtih oseb povečalo, in sicer s povprečno 1.213 zaprtih oseb v januarju 2006 na povprečno 1.430 oseb v decembru 2011. Po daljšem manjšem upadanju števila zaprtih oseb je do največje rasti prišlo v drugi polovici leta 2011. Od 1. 9. 2011,

ko je bilo v zaporih skupaj 1.267 zaprtih oseb, se je do 15. 12. 2011 število povečalo na 1.443, kar predstavlja 13,9-odstotno rast v zgolj treh mesecih in pol. Gibanje števila zaprtih oseb po dnevih je prikazano na sliki 8.

Slika 8: Dnevno število zaprtih oseb v obdobju od 1. 1. 2000 do 31. 12. 2011



Vir: uprava, izpis iz aplikacije iEZO.

Uradno kapaciteto posameznega zavora je leta 1999 določila uprava na podlagi normativa (povezava s točko 2.1.1). Od leta 2000 enak normativ za obsojence predvideva tudi na podlagi ZIKS-1 sprejeti PIKZ, ki v 27. členu⁴⁵ določa, da mora biti na vsakega obsojenca v enoposteljni sobi na voljo najmanj devet kvadratnih metrov, v večposteljni sobi pa najmanj sedem kvadratnih metrov površine.

Iz podatkov o zasedenosti posameznih zaporov je razvidno, da niso vsi (pre)napolnjeni v enaki meri. Tako sta bila na primer Prevzgojni dom Radeče in ženski zapor na Igu v vseh letih do zdaj zasedena manj, kot je bilo na voljo kapacitet.

Največja težava se pojavlja v zaporih, kjer so nameščeni polnoletni moški obsojenci in priporniki. V reviziji smo zato še posebej preverili stanje prostorske problematike v štirih največjih zaporih v Sloveniji (na Dobu, v Ljubljani, Mariboru in Kopru), ki so namenjeni polnoletnim moškim obsojencem (vsi naštetih zavori) in pripornikom (vsi, razen zavora na Dobu, kjer so nameščeni le obsojenci, ki prestajajo kazen zavora, daljšo od leta in pol). V naštetih štirih zaporih je nastanjenih približno 70 odstotkov vseh zaprtih oseb v Sloveniji.

⁴⁵ Ta se po prehodni določbi 138. člena ZIKS-1 uporablja le pri novogradnjah oziroma v skladu z možnostmi pri adaptacijah obstoječih zaporov.

Ugotovili smo, da sta bila zapora v Mariboru in Kopru v obdobju, na katero se nanaša revizija, večino časa prezasedena. V Kopru je bilo največje število zaprtih oseb 141 (128,2 odstotka uradne kapacitete), v Mariboru pa 211 (144,5 odstotka uradne kapacitete). Zapora v Ljubljani in na Dobu sta bila v istem obdobju ves čas zasedena več, kot določa uradna kapaciteta – na Dobu do 197-odstotno (največ 459 zaprtih oseb), v Ljubljani pa do 219,5-odstotno (281 zaprtih oseb).

Pri preverjanju, ali dejansko stanje v posameznem zaporu ustreza določeni uradni kapaciteti, smo na primeru štirih zaporov ugotovili, da lahko potrdimo uradno kapaciteto 110 zaprtih oseb v zaporu v Kopru in 233 zaprtih oseb⁴⁶ v zaporu na Dobu.

Pri preverjanju kapacitete zapora v Ljubljani smo ugotovili, da je bila ta z dopisom direktorice zapora iz februarja 2006 določena na 128 zaprtih oseb s pojasnilom, da je v zaporu 54 bivalnih sob, od tega:

- 17 enoposteljnih sob povprečne velikosti 9,36 kvadratnega metra in
- 37 triposteljnih sob povprečne velikosti 17,85 kvadratnega metra.

Ugotovili smo, da so bile večje sobe pri določanju uradne kapacitete upoštevane kot triposteljne, kljub temu da so bile v povprečju za več kot tri kvadratne metre manjše od 21 kvadratnih metrov, kot naj bi bilo na voljo za tri zaprte osebe.

Ob pregledu in izmeri zapora v Ljubljani smo ob sodelovanju z zaposlenimi v zaporu in upoštevanju obstoječe prakse, da so v zaporu manjše sobe namenjene za eno zaprto osebo in večje sobe za bivanje več oseb, ugotovili, da je v njem 64 sob za namestitev zaprtih oseb (bivalne sobe), od tega:

- 21 manjših sob povprečne velikosti 8,39 kvadratnega metra⁴⁷ in
- 43 večjih sob povprečne velikosti 17,89 kvadratnega metra⁴⁸.

Ob pregledu zapora v Ljubljani smo ugotovili, da sta bili v manjših sobah zaradi prenapolnjenosti zapora praviloma nameščeni dve zaprti osebi, v večjih pa pet ali šest zaprtih oseb.

Na upravi so navedli, da je večina zaporov v starih zgradbah, ki so bile večinoma grajene za druge namene ali tedaj, ko so veljali drugačni normativi in so pri določanju uradne kapacitete posameznih zaporov naleteli na težave, saj se velikost sob marsikje ni ujemala z normativi, ki so jih uporabili. Ker so bile nekatere enoposteljne sobe manjše od devetih kvadratnih metrov in velikost večposteljnih sob zelo različna, je pri deljenju njihove površine s sedem in pri določanju kapacitete uprava sprejemala določene kompromise. Vse sobe, manjše od devetih kvadratnih metrov, so določili za enoposteljne sobe, pri večposteljnih sobah pa so praviloma upoštevali aritmetično sredino, kar pomeni zaokroževanje navzgor oziroma navzdol. Sobe v zaporu v Ljubljani s površino približno 18 kvadratnih metrov so bile po pojasnilu uprave tako določene kot triposteljne sobe. Po navedbah uprave so kapaciteto zaporov od leta 1999 vsako leto preverili in potrdili ter spremenili pri notranjih preureditvah (adaptacijah).

⁴⁶ Preveritev kapacitete prostorov je potekala pred otvoritvijo novih objektov v oktobru 2011.

⁴⁷ Od 7,42 do 9,15 kvadratnega metra.

⁴⁸ Od 14,77 do 19,91 kvadratnega metra.

Po predstavitvi odstopanj med določeno uradno kapaciteto in ugotovljenim dejanskim stanjem v zaporu v Ljubljani je uprava novembra 2011 ponovno preverila določitev uradne kapacitete. Pri tem so ugotovili, da so bile zaradi prostorske stiske že pred leti nekatere sobe, ki niso bile bivanjske, temveč so bile namenjene drugim aktivnostim, spremenjene v bivanjske sobe. Pri določanju nove kapacitete zapora pa niso več upoštevali predpostavke, da so vse večje sobe primerne za tri osebe, temveč so sobe razdelili na:

- 21 samskih sob,
- 15 dvoposteljnih sob (manjših od 17,5 kvadratnega metra) in
- 28 triposteljnih sob.

Na podlagi tega so določili novo uradno kapaciteto zapora v Ljubljani na 135 zaprtih oseb.

Podobno kot v zaporu v Ljubljani smo v reviziji ugotovili odstopanje pri določanju uradne kapacitete tudi v zaporu v Mariboru, kjer smo ocenili, da je uradna kapaciteta 146 zaprtih oseb določena previsoko in bi, glede na dejansko namembnost in velikost sob, lahko znašala največ⁴⁹ 136 zaprtih oseb.

Ugotovili smo, da uprava pri določitvi uradnih kapacitet ni upoštevala normativa, ki določa, da mora biti na vsakega obsojenca v enoposteljni sobi na voljo najmanj devet kvadratnih metrov, v večposteljni sobi pa najmanj sedem kvadratnih metrov površine, oziroma so bili ti normativi po različnih zaporih in v različnih obdobjih različno uporabljeni (ocenjevanje in zaokroževanje). Prav tako uprava ni redno spreminjala uradne kapacitete zapora kot posledice sprememb namembnosti posameznih sob v zaporu. Na primeru zapora v Ljubljani pa tudi novo določena uradna kapaciteta ne temelji na normativu, saj so na primer sobe, večje od 17,5 kvadratnega metra, ocenjene kot primerne za tri osebe, čeprav naj bi bilo v triposteljni sobi po normativih na voljo vsaj 21 kvadratnih metrov površine.

Na spremembo uradnih kapacitet je v obdobju, na katero se nanaša revizija, vplivalo zaprtje oddelka v Radovljici (zmanjšanje za 22 zaprtih oseb), odprtje oddelka Puščava (povečanje za 17 zaprtih oseb), dokončanje dveh novih objektov v zaporu na Dobu (povečanje za 187 zaprtih oseb) ter ponovna ocena kapacitet v Ljubljani (povečanje za sedem zaprtih oseb). V ostalih zaporih se uradne kapacitete v tem času niso spreminjale. Skupna uradna kapaciteta vseh zaporov je konec leta 2011 znašala 1.309 postelj za zaprte osebe, kar pomeni povečanje za 189 postelj za zaprte osebe v šestih letih (spremembe so predstavljene na sliki 10).

2.1.3.2 Težave pri doseganju standardov

V navedenih štirih zaporih smo preverili tudi nekatere druge pogoje oziroma standarde, ki jih za zaprte osebe določajo predpisi – to so predvsem ZIKS-1, PIKZ, Kazenski zakonik⁵⁰ (v nadaljevanju: KZ-1),

⁴⁹ Računsko sodišče je pri uporabi normativa sedem kvadratnih metrov oziroma devet kvadratnih metrov na osebo dopustilo manjše odstopanje, tako da je sobe, ki jim po normativu manjka skupno manj kot pol kvadratnega metra, vseeno štelo kot primerne (na primer: večina od 21 enoposteljnih sob je velika 8,9 kvadratnega metra).

⁵⁰ Uradni list RS, št. 55/08, 66/08-popr., 39/09, 91/11.

Zakon o kazenskem postopku⁵¹ (v nadaljevanju: ZKP), Pravilnik o izvrševanju pripora⁵² in Zakon o prekrških⁵³ (v nadaljevanju: ZP-1). Pri tem smo ugotovili naslednja odstopanja⁵⁴:

- v zaporu na Dobu:
 - v sobah je tudi do 16 obsojencev (drugi odstavek 42. člena ZIKS-1 določa, da smejo imeti skupne spalnice obsojencev največ osem postelj);
 - ni organiziranega posebnega oddelka brez drog (drugi odstavek 53. člena PIKZ določa, da je treba obsojencem, ki niso odvisni od drog in ne želijo priti v stik z drogo, zagotoviti bivanje v oddelkih brez drog) – znotraj oddelkov so posamezni trakti brez drog, vendar so obsojenci iz enega oddelka združeni na skupnih aktivnostih⁵⁵;
- v zaporu v Ljubljani:
 - v sobah je tudi do šest pripornikov (22. člen Pravilnika o izvrševanju pripora določa, da so priporniki praviloma nameščeni v samskih sobah oziroma sobah z največ štirimi posteljami, dopušča pa izjemoma tudi več postelj, če to zahtevajo prostorske razmere zapore);
 - pri skupnih aktivnostih niso ločeni obsojenci iz polodprtega in zaprtega oddelka (4. člen PIKZ določa, da so prostori, v katerih bivajo obsojenci polodprtega oddelka, ločeni od prostorov, v katerih bivajo obsojenci, ki prestajajo kazen v strožjem režimu);
 - pri skupnih aktivnostih niso ločeni obsojenci in uklonilno zaprti, prav tako so obsojenci in uklonilno zaprti občasno skupaj v sobi (207. člen ZIKS-1 določa, da je v skladu s prostorskimi zmožnostmi zapore treba v čim večji meri zagotoviti ločitev oseb v uklonilnem zaporu od obsojencev);
 - ločitev pripornikov in obsojencev ni zagotovljena ves čas (prvi odstavek 212. člena ZKP določa, da pripornik prestaja pripor v posebnih prostorih za pripor oziroma v ločenem zaprtem delu zapore ali njegovega oddelka);
 - priporniki, osumljeni storitve kaznivega dejanja v povratku, so skupaj v istih prostorih kot ostali priporniki (drugi odstavek 212. člena ZKP določa, da, če je mogoče, ne smejo biti osebe, ki so obdolžene za kaznivo dejanje v povratku, priprte v istem prostoru z drugimi priporniki);
 - za vse kategorije zaprtih oseb, ki ne želijo priti v stik z drogo, ni možnosti, da bi jih namestili v oddelke brez drog (drugi odstavek 53. člena PIKZ);
 - ni samice in ni organiziranega posebnega oddelka za zaprte osebe, ki morajo prestajati kazen ločeno od drugih (89., 98. in 206. člen ZIKS-1 oziroma 6. člen PIKZ), se pa za to po potrebi določi ena izmed sob;
 - zapor nima posebnih prostorov za letni dopust obsojencev (četrti odstavek 56. člena ZIKS-1 določa, da če obsojenec preživlja svoj letni dopust v zaporu, ga preživi v posebnih prostorih zapore);

⁵¹ Uradni list RS, 32/07-UPB4, 68/08, 77/09, 91/11.

⁵² Uradni list RS, št. 36/99, 39/02, 114/04, 127/06, 7/07, 112/07, 62/08, 16/09.

⁵³ Uradni list RS, št. 29/11-UPB8.

⁵⁴ Odstopanja ne pomenijo nujno tudi nepravilnosti, saj predpisi v več primerih določajo normativ, vendar dopuščajo tudi drugačno ravnanje (na primer: drugi odstavek 22. člena Pravilnika o izvrševanju pripora določa, da so spalnice pripornikov lahko samske ali skupne z največ štirimi posteljami, dopušča pa izjemoma tudi več postelj, če to zahtevajo prostorske razmere zapore).

⁵⁵ V to so zajeti na primer sprehodi na prostem, odhodi v jedilnico in na delo, priložne aktivnosti ter podobno.

- v zaporu v Mariboru:
 - pri skupnih aktivnostih obsojenci iz polodprtega in zaprtega oddelka niso ločeni (4. člen PIKZ);
 - priporniki, ki so obdolženi za kaznivo dejanje v povratku, niso vedno ločeni od ostalih pripornikov, saj se pri razporejanju ta lastnost upošteva kot sekundarna, se pravi šele po drugih lastnostih, kot je na primer, ali je kadilec ali ne (drugi odstavek 212. člena ZKP);
 - bolniška soba ni v uporabi zaradi varnostnih zadržkov (60. člen ZIKS-1 določa, da mora vsak zapor imeti bolniško sobo, v kateri bivajo in se zdravijo obsojenci);
 - za vse kategorije zaprtih oseb, ki ne želijo priti v stik z drogo, ni možnosti, da bi jih namestili v oddelek brez drog (drugi odstavek 53. člena PIKZ);
 - ni samice in ni organiziranega posebnega oddelka za zaprte osebe, ki morajo prestajati kazen ločeno od drugih (89., 98. in 206. člen ZIKS-1 oziroma 6. člen PIKZ), se pa za to po potrebi določi ena izmed sob;
 - zapor nima posebnih prostorov za letni dopust obsojencev (četrti odstavek 56. člena ZIKS-1);
- v zaporu v Kopru:
 - priporniki, obdolženi za kaznivo dejanje v povratku, so skupaj v istih prostorih kot ostali priporniki (drugi odstavek 212. člena ZKP);
 - za vse kategorije zaprtih oseb, ki ne želijo priti v stik z drogo, ni možnosti, da bi jih namestili v oddelek brez drog (drugi odstavek 53. člena PIKZ);
 - ni samice in ni organiziranega posebnega oddelka za zaprte osebe, ki morajo prestajati kazen ločeno od drugih (89., 98. in 206. člen ZIKS-1 oziroma 6. člen PIKZ), se pa za to po potrebi določi ena izmed sob;
 - zapor ne uporablja posebnih prostorov za letni dopust obsojencev (četrti odstavek 56. člena ZIKS-1);
 - v sobah je nameščenih več zaprtih oseb, kot je uradna kapaciteta, čeprav je bil zapor zgrajen v letu 2004, torej po začetku veljavnosti PIKZ.

Pojasnilo uprave

Po oceni uprave se določbe predpisov, ki zahtevajo ločitev posameznih kategorij zaprtih oseb v času bivanja, ne nanašajo tudi na druge aktivnosti, se pravi, da ni potrebe po ločitvi različnih kategorij zaprtih oseb, ko so te izven bivalnih sob.

Ocenjujemo, da je treba izraz bivanje razumeti širše, ko se nanaša na zaprte osebe, saj gre za osebe, ki jim je odvzeta prostost ter nimajo pravice do prostega gibanja in izbire bivališča.

Do neskladnosti s predpisi (na primer: največ osem obsojencev na sobo, števila zaprtih oseb na sobo pri novem zaporu, neobstoje zahtevanih prostorov) in neizpolnjevanja priporočil predpisov (predvsem predvidene ločitve posameznih kategorij zaprtih oseb med seboj) v pregledanih štirih zaporih, kljub vloženim naporom uprave, prihaja pretežno zaradi prostorskih omejitev posameznih zaporov ter zaradi rasti števila zaprtih oseb.

2.1.3.3 Odškodnine zaradi neprimernih pogojev bivanja v zaporih

Zaradi domnevno nehumanih pogojev v slovenskih zaporih je več obsojencev in pripornikov vložilo tudi tožbe na slovenska sodišča in Evropsko sodišče za človekove pravice. To je v primeru Sulejmanović proti Italiji odločilo, da že zgolj dejstvo, da je pritožnik imel na voljo manj kot tri kvadratne metre prostora,

predstavlja kršitev 3. člena Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin⁵⁶ (v nadaljevanju: konvencija), ki določa, da se nikogar ne sme mučiti ali z njim ravnati nečloveško in ponižujoče ali ga kaznovati. Tako stališče je Evropsko sodišče za človekove pravice zavzelo tudi v drugih primerih in gre torej za ustaljeno sodno prakso, kar se je pokazalo tudi oktobra 2011 v prvih dveh tovrstnih primerih, kjer je bila tožena stranka Republika Slovenija (en vključuje dva pripornika, drugi pa tri zapornike). Sodba še ni pravnomočna, na upravi so navedli, da skupaj z državnim pravobranilstvom proučujejo možnosti vložitve pritožbe na sodbo.

V skladu z navedeno sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice je maja 2011 tudi Okrožno sodišče v Ljubljani pri primeru pripornika, ki je v obdobju med julijem 2006 in marcem 2007 prestajal pripor v zaporu v Ljubljani, ugotovilo, da je bil bivalni prostor z 2,9 kvadratnega metra na osebo premajhen. Sodba še ni pravnomočna, uprava pa je ob sodelovanju državnega pravobranilstva vložila pritožbo, o kateri do izdaje predloga revizijskega poročila še ni bilo odločeno.

Tudi zaradi prejetih sodnih odločb, predvsem sodb Evropskega sodišča za človekove pravice, je uprava sprejela ukrepe, s katerimi želi preprečiti morebitne nove podobne kršitve konvencije v zaporu v Ljubljani in drugje:

- vodstvom zaporov je naložila, da dnevno nadzirajo, da ima vsaka zaprta oseba na voljo več kot tri kvadratne metre in po potrebi premešča obsojence v druge zapore;
- vodstvom zaporom je naložila vzpostavitev natančne poimenske dnevne evidence nastanitve zaprtih oseb v posameznih sobah, tako da bo pri morebitnih novih tožbah mogoče natančno preveriti, koliko oseb je bilo nastanjenih v posamezni sobi⁵⁷;
- vodstvo zaporov v Ljubljani mora takoj, ko število zaprtih oseb v enem dnevu preseže 245, pričeti s postopki za premestitve pripornikov in obsojencev v druge zapore;
- v zaporu v Ljubljani so uredili dva nadstreška na zunanjem sprehajališču, tako da bodo lahko zaprte osebe na svežem zraku, tudi kadar je vreme slabo;
- podaljšali so čas, ki ga priporniki v Ljubljani preživijo zunaj celice, tako da so vsak dan na svežem zraku dve uri in pol (namesto predpisanih dveh ur), ter da lahko uporabljajo telefon šestkrat tedensko (namesto dvakrat, kot določajo predpisi); za pripornike so prvič organizirali izobraževanje angleškega jezika, pripravljajo pa tudi nove programe izobraževanj; obsojenci imajo možnost dodatnega dvournega sprehoda na zunanem sprehajališču v dopoldanskem času;
- vodstvu ljubljanskega zaporov je naložila, da pripravi spremembo hišnega oziroma dnevnega reda, tako da bodo priporniki in obsojenci zaprtega oddelka dnevno določen čas odklenjeni in se bodo lahko zadrževali tudi na hodniku oziroma bodo lahko več uporabljali zunanja igrišča, skupne prostore ter imeli možnost sodelovanja v različnih programih; išče pa naj tudi povečanje možnosti za delo obsojencev in pripornikov.

Na Evropskem sodišču za človekove pravice je bilo konec leta 2011 v obravnavi še 145 tožb obsojencev iz zaporov na Dobu in 15 iz zaporov v Ljubljani.

⁵⁶ Uradni list RS, št. 33/94.

⁵⁷ Iz sodb izhaja, da zapor v Ljubljani ni vodil natančne evidence, zato ni bilo mogoče izpodbiti navedb pritožnikov glede števila oseb, zaprtih v posamezni sobi na določen dan.

Pojasnilo uprave

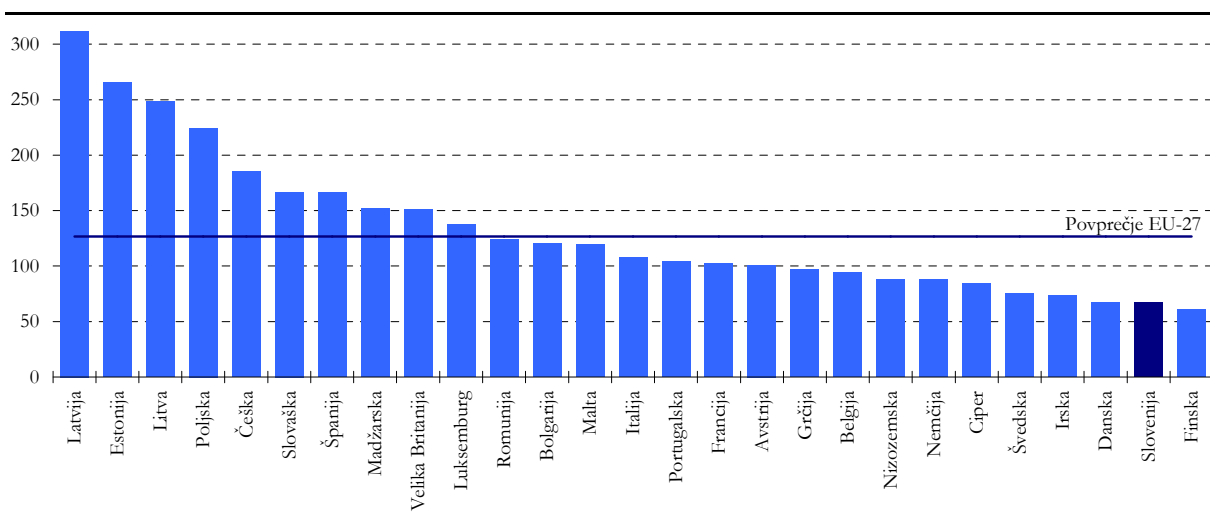
Evropsko sodišče za človekove pravice je do konca februarja 2012 izdalo pet sklepov o očitni neutemeljenosti in kot posledica tega nedopustnost pritožb obsojencev iz zapora na Dobu, s katerimi je skupaj zavrnilo 51 pritožb.

2.1.3.4 Ocena razmer v zaporih

Ocenjujemo, da stanje v zaporih, v katerih biva večina zaprtih oseb, v letu 2011 ni ustrezalo standardom in so še vedno prezasedeni. Najbolj je prezaseden zapor v Ljubljani, zato ocenjujemo, da obstaja tveganje za javne finance, da bo v prihodnje treba izplačati odškodnine osebam, ki so bile oziroma še bodo zaprte v zaporu v Ljubljani.

V reviziji smo ugotovili, da je bila Slovenija po podatkih Eurostat za leto 2009 še vedno med tistimi državami Evropske unije, ki imajo najmanjši delež zaprtih prebivalcev, in sicer 66,9 zaprte osebe na 100.000 prebivalcev (slika 9).

Slika 9: Povprečno število zaprtih oseb na 100.000 prebivalcev v državah članicah Evropske unije v letu 2009*



* Podatek za Grčijo je za leto 2007.

Vir: Eurostat.

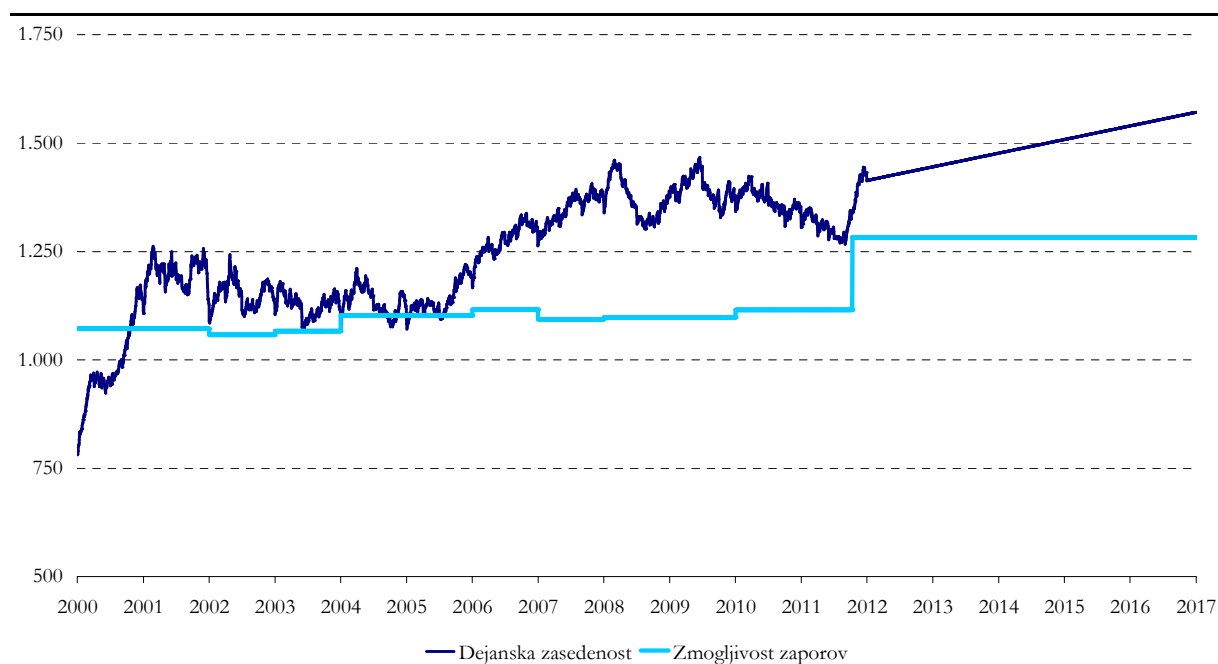
Ocenjujemo, da ni utemeljeno pričakovati, da bi se število zaprtih oseb v Sloveniji v prihodnje zelo zmanjšalo, saj je dolgoročni trend na podlagi podatkov med letoma 2000 in 2011 rastoč, kar z veliko verjetnostjo kaže, da se bo število zaprtih oseb povečalo tudi v prihodnje. Poleg tega je Slovenija med tistimi državami članicami Evropske unije, ki imajo najmanjše število zaprtih oseb na 100.000 prebivalcev, in tudi zato upada števila zaprtih oseb ni realno pričakovati.

Zapori tudi nimajo rezervnih kapacitet za primere nenadnega začasnega povečanja števila zaprtih oseb, saj je bilo v zaporih celotno obdobje, na katero se nanaša revizija, zaprtih več oseb, kot to določajo uradne kapacitete (ki so poleg tega vsaj v dveh zaporih postavljene previsoko glede na dejanske prostorske

zmožnosti). Ker uprava ne more vplivati⁵⁸ na dnevno število zaprtih oseb v zaporih, je njena odgovornost za ustrezno načrtovanje investicij v povečanje prostorskih zmogljivosti zaporov toliko bolj pomembna.

Dejansko povečanje števila zaprtih oseb do konca leta 2011 s projekcijo do leta 2017 in uradne kapacitete zaporov do konca leta 2011 s projekcijo⁵⁹ v prihodnjih petih letih predstavljamo na sliki 10.

Slika 10: Dnevno število zaprtih oseb in uradne kapacitete zaporov v obdobju med letoma 2000 in 2011 ter projekcija do leta 2017



Vira: uprava, izpis iz aplikacije iEZO in izračun računskega sodišča.

Na podlagi projekcije gibanja števila zaprtih oseb ocenjujemo, da obstaja tveganje, da bodo brez novih investicij v povečanje kapacitet zaporov, ti v prihodnje še bolj (pre)napolnjeni. To pa bi, ob ustalitvi sodne prakse na stališčih iz (za sedaj sicer še ne pravnomočnih) sodnih odločb, pomenilo tudi dodaten pritisk na javne finance zaradi izplačevanja odškodnin zaradi kršitev osebnostnih pravic zaprtim osebam.

2.1.4 Ocena poslovanja uprave pri reševanja prostorske problematike

Ugotovili smo, da uprava v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni opozorila ministrstva na, po njenem mnenju, nerealne roke v beli knjigi kot edinem strateškem aktu načrtovanja v tem obdobju, kljub temu da je bila v celotnem obdobju, na katero se nanaša revizija, odgovorna za investicije v povečanje prostorskih kapacitet zaporov. Ocenjujemo, da zato uprava v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni ustrezno strateško načrtovala oziroma sodelovala pri pripravi realnih strateških načrtov investicij v zapore, s katerimi bi zmanjšala prenapolnjenost v zaporih.

⁵⁸ Razen v primerih, kot so prekinitev in predčasni odpusti, ki so predstavljeni v poglavju 2.2.2.2.

⁵⁹ Projekcijo je računsko sodišče pripravilo z uporabo linearnega trenda (z metodo najmanjših kvadratov) glede na preteklo rast števila zaprtih oseb ter podatke o predvidenih investicijah.

Na podlagi predstavljenih ugotovitev ocenjujemo tudi, da uprava v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni ustrezno načrtovala in izvajala projekta prenove in dozidave zavora na Dobu, saj:

- je večkrat spremenila projektno nalogo, kar je vplivalo, da se je skupna pogodbeni vrednost sredstev za pripravo projektni dokumentacije povečala za 107 odstotkov oziroma na 1.598.192,10 evra;
- se je prvotna ocena potrebnih finančnih sredstev v okviru NRP med izvajanjem projekta, predvsem na račun povečanja načrtovanih kapacitet, s 6,1 milijona evrov na predlog uprave povečala na 86,7 milijona evrov;
- kljub večkratnemu zmanjšanju načrtovanih sredstev za investicije razpoložljivih sredstev v letih 2006, 2007, 2008, 2009 in 2011 dejansko ni v celoti namenila za investicije;
- se je izgradnja dveh novih objektov na Dobu zaradi sprememb lastnosti projekta in težav s projektno dokumentacijo namesto v pogodbeno določenih 12 mesecih končala šele po 25 mesecih.

Investicije v povečevanje prostorskih kapacitet zaporov, ki naj bi jih uprava po načrtih iz programa prostorskega razvoja zaključila najkasneje do konca leta 2012, se v obdobju, na katero se nanaša revizija, še niso niti pričele izvajati. Prav tako se do začetka leta 2012 tudi niso pričele izvajati aktivnosti na projektu novogradnje zavora v Ljubljani, ki so bile po finančnih načrtih uprave predvidene že v letih 2010 in 2011. Uprava tudi ni dosegla ciljev, ki jih je ministrstvo za reševanje prostorske problematike slovenskih zaporov določilo v beli knjigi, saj načrtovane investicije do konca leta 2010 niso bile realizirane

Razmere v zaporih v letu 2011 niso bile v celoti v skladu z določili oziroma priporočili predpisov, zavori pa so bili v povprečju skupaj, kljub povečanju skupnih uradnih kapacitet vseh zaporov za 189 postelj, še vedno prenapolnjeni. Uprava pri določanju uradnih kapacitet zaporov ni v celoti upoštevala lastnih normativov oziroma jih je pri oceni posameznih zaporov različno uporabila.

Na podlagi teh ugotovitev ocenjujemo, da uprava *ni bila uspešna* pri reševanju prostorske problematike v slovenskih zaporih.

2.2 Kako uprava rešuje posledice prenapolnjenosti zaporov

2.2.1 Vpliv prenapolnjenosti na incidente v zaporih

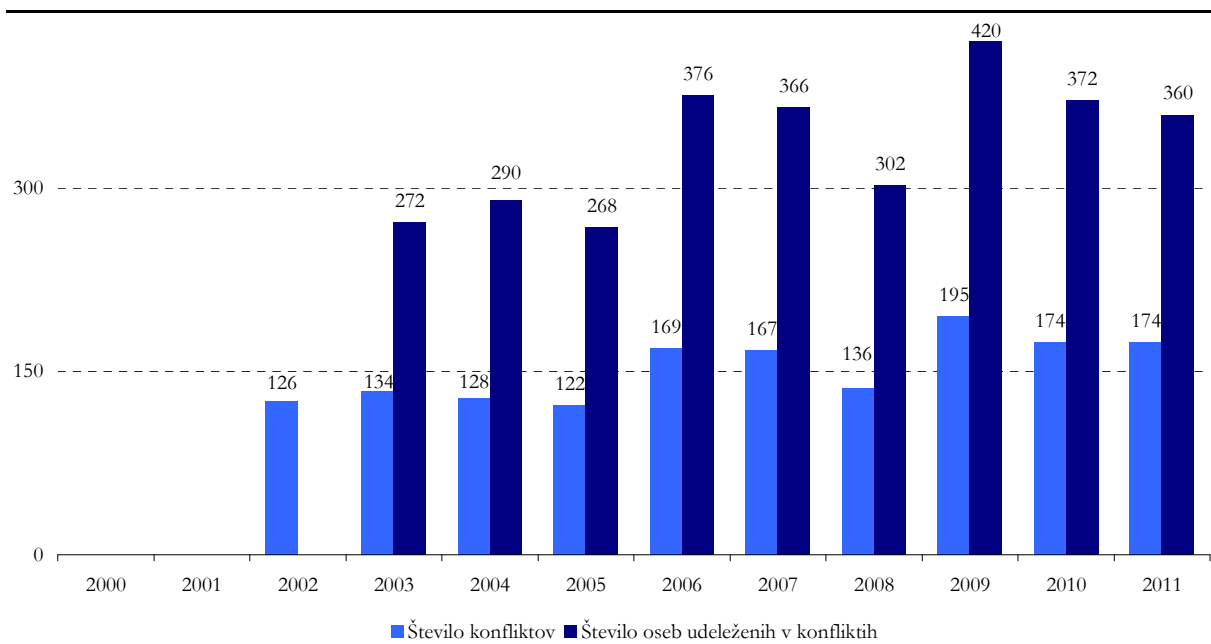
Ker v obdobju, na katero se nanaša revizija, prenapolnjenost zaporov ni bila odpravljena, smo v reviziji preverili tudi, kako prenapolnjenost vpliva na pogostost posameznih kategorij incidentov med zaprtimi osebami.

Ugotovili smo, da se je število konfliktov v zaporih od leta 2002 nekoliko povečevalo in da se je od leta 2003 povečevalo tudi število oseb, udeleženih v konfliktih⁶⁰. Kot je prikazano na sliki 11, je bilo največje število konfliktov (195) in tudi največje število oseb, udeleženih pri njih (420), v letu 2009, ko je bilo v zaporih tudi povprečno največ zaprtih oseb. V skoraj polovici konfliktov je prišlo tudi do (večinoma lažjih) poškodb, a se število poškodb v zadnjih letih zmanjšuje – v letu 2009 je bilo tako poškodovanih 95, v letu 2010 88 oseb⁶¹, v letu 2011 pa 79.

⁶⁰ Konflikte uprava evidentira od leta 2002, število oseb udeleženih v njih pa od leta 2003.

⁶¹ Letni poročili 2009 in 2010, str. 78.

Slika 11: Število konfliktov in oseb, udeleženih v konfliktih, po letih



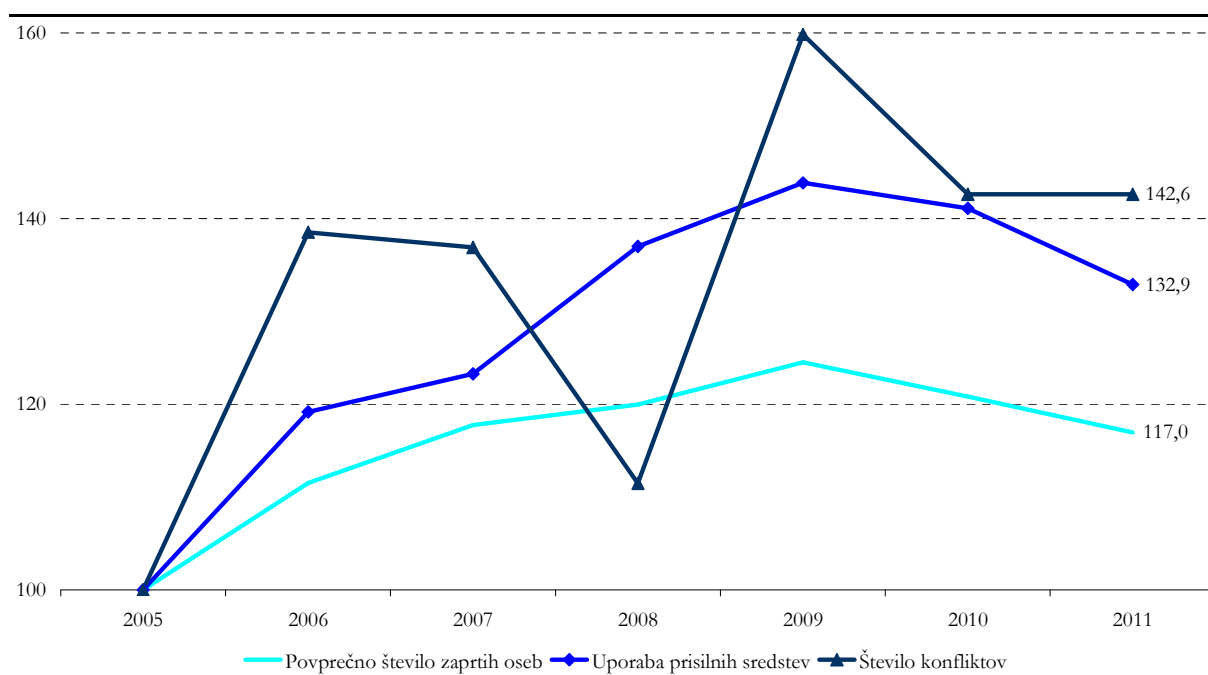
Viri: letna poročila od leta 2000 do leta 2010 in podatki uprave za leto 2011.

Skupaj z večanjem števila zaprtih oseb in konfliktov narašča tudi uporaba prisilnih sredstev⁶² v zaporih, saj je v približno polovici primerov razlog uporabe prisilnih sredstev preprečitev konflikta ali napada oziroma poskusa napada (v letu 2009 je bil to razlog za 53 od 105 uporab prisilnih sredstev, v letu 2010 51 od 103, v letu 2011 pa 56 od 97 uporab prisilnih sredstev⁶³). Kot prikazuje slika 12, se je v obdobju, na katero se nanaša revizija, uporaba prisilnih sredstev povečevala nekoliko počasneje (kumulativno povečanje v letih 2006–2011 za 32,9 odstotka), kot je raslo število konfliktov (kumulativno povečanje v letih 2006–2011 za 42,6 odstotka).

⁶² Prisilna sredstva so: vklepanje, telesna sila, strokovni prijem, udarec, met, palica, službeni pes, plinski razpršilec in strelno orožje.

⁶³ Letni poročili 2009 in 2010, str. 74.

Slika 12: Povečevanje števila zaprtih oseb, konfliktov in uporab prisilnih sredstev v letih od 2006 do 2011 (za leto 2005 je indeks 100)



Viri: letna poročila od leta 2005 do leta 2010 in podatki uprave za leto 2011.

Uprava v letnih poročilih⁶⁴ ugotavlja, da so konflikti pogosto posledica prenapolnjenosti zaporov in nastanitev v večposteljnih sobah, ter ocenjuje, da so posledica strukture in števila zaprtih oseb, kjer prenapolnjene celice vplivajo na slabo razpoloženje in hitreje pride do nesporazumov. Konflikte uprava rešuje s primerno nastanitvijo, ločevanjem sprtih oseb in omejitvijo gibanja, pa tudi z disciplinskimi ukrepi in premestitvami v drug zapor. Uprava tudi ocenjuje, da bi bil eden od najpomembnejših načinov preprečevanja konfliktov nastanitev v pretežno enoposteljnih sobah. Za zmanjševanje števila konfliktov uprava izvaja ločevanje varnostno problematičnih oseb ter usposablja javne uslužbenke, ki prihajajo v stik z zaprtimi osebami.

V reviziji smo poleg konfliktov preverili tudi pogostost pojavljanja drugih incidentov⁶⁵ in pri tem ugotovili:

- število poškodb ni povezano s povečevanjem števila zaprtih oseb, saj se je v opazovanem obdobju nekoliko zmanjšalo (s 696 v letu 2006 na 568 v letu 2010), prav tako je večina poškodb nastala pri delu, športu, prostem času ali med prostim izhodom⁶⁶, torej pri aktivnostih, ki niso neposredno povezane s prenapolnjenostjo;
- ocenjujemo, da število samopoškodb, samomorov in poskusov samomorov statistično ni povezano s povečevanjem števila zaprtih oseb – v opazovanem obdobju se je število samopoškodb zmanjšalo (s 113 v letu 2006 na 70 v letu 2010), prav tako število poskusov samomora (z 21 v letu 2006 na 16 v

⁶⁴ Na primer: letni poročili 2009 in 2010, str 78.

⁶⁵ Preverili smo trende incidentov med letoma 2006 in 2010, saj podatki za leto 2011 ob zaključku izvajanja revizije še niso bili na voljo (v nadaljevanju: opazovano obdobje).

⁶⁶ Letni poročili 2009 in 2010, str 54.

letu 2010), število samomorov pa je bilo razmeroma nespremenjeno (od enega do treh primerov na leto), razlogi za avtoagresivno vedenje so po oceni uprave povezani zlasti z občutki obupa, nemoči in brezizhodnosti zaradi odvzema svobode, poslabšanja odnosov s svojci in podobno⁶⁷;

- število gladovnih stavk med zaprtimi osebami ni povezano s povečevanjem števila zaprtih oseb, saj se je v opazovanem obdobju nekoliko zmanjšalo (z 58 v letu 2006 na 42 v letu 2010), razlogi zanje so predvsem v opozarjanju na osebne stiske in nezadovoljstva, pri tem priporniki pogosto želijo tako doseči odpravo pripora ali pospešitev postopkov na sodiščih, obsojenci pa predvsem izražajo nezadovoljstvo z odločitvami strokovnih služb zapora glede premestitev, zunajzavodskih ugodnosti in podobno⁶⁸.

V reviziji smo ugotovili, da se prenapolnjenost odraža predvsem na povečanem številu konfliktov v zaporih, ki se povečuje hitreje kot število zaprtih oseb, in zato tudi na povečanem številu uporabljenih prisilnih sredstev, ki pa se je v obdobju, na katero se nanaša revizija, povečevalo počasneje kot število konfliktov. Ugotovili pa smo tudi, da ni statistično pomembne povezave med povečanjem števila zaprtih oseb in drugimi incidenti, kot so poškodbe, samopoškodbe, poskusi samomora, samomori in gladovne stavke.

2.2.2 Ukrepi za zmanjševanje prenapolnjenosti

V reviziji smo preverili, kateri ukrepi so na voljo in katere ukrepe uprava izvaja za zmanjševanje prenapolnjenosti zaporov, predvsem pri vseh kategorijah moških polnoletnih zaprtih oseb (pripornikov, obsojencev in uklonilno zaprtih), kjer je prenapolnjenost največja. Pri tem smo preverjali trende uporabe posameznih ukrepov med letoma 2006 in 2010, saj podatki za leto 2011 ob zaključku izvajanja revizije še niso bili na voljo.

2.2.2.1 Ukrepi za zmanjševanje prenapolnjenosti zaporov – priporniki

Pripor lahko sodišče odredi zoper osebo, če je podan utemeljen sum, da je storila kaznivo dejanje in:

- če se skriva, če ni mogoče ugotoviti njene istovetnosti ali če so druge okoliščine, ki kažejo na nevarnost, da bi pobegnila, ali
- če je upravičena bojazen, da bo uničila sledove kaznivega dejanja, ali če posebne okoliščine kažejo, da bo ovirala potek kazenskega postopka s tem, da bo vplivala na priče, udeležence ali prikrivalce ali
- če teža, način storitve ali okoliščine, v katerih je bilo kaznivo dejanje storjeno, in njene osebne lastnosti, prejšnje življenje, okolje in razmere, v katerih živi, ali kakšne druge posebne okoliščine kažejo na nevarnost, da bo ponovila kaznivo dejanje, dokončala poskušano kaznivo dejanje ali storila kaznivo dejanje, s katerim grozi⁶⁹.

Pripor se izvaja v posebnih prostorih za pripor oziroma v ločenem zaprtem delu zapora ali njegovega oddelka⁷⁰ in je pod pristojnostjo uprave. O odpravi pripora odloča sodišče.

⁶⁷ Letni poročili 2009 in 2010, str. 55.

⁶⁸ Letni poročili 2009 in 2010, str. 55.

⁶⁹ Prvi odstavek 201. člena ZKP.

⁷⁰ Prvi odstavek 212. člena ZKP.

Namesto pripora lahko (ob izpolnjevanju različnih pogojev) sodišče od obdolženca zahteva zavezo, da se ne bo skrival oziroma da ne bo brez dovoljenja zapustil svojega prebivališča oziroma bivališča⁷¹, izda ukrep prepovedi približanja določenemu kraju ali osebi⁷² oziroma javljanja na policijski postaji⁷³, določi varščino⁷⁴ ali odredi hišni pripor⁷⁵. V obdobju, na katero se nanaša revizija, se nabor alternativnih ukrepov ni spremenil.

Priporočilo

Ministrstvo naj v sodelovanju z upravo prouči možnosti dodatnega spodbujanja uporabe alternativnih ukrepov in možnost priprave predloga spremembe zakonodaje, ki bi omogočil tudi uporabo novih alternativ priporu, kot je na primer hišni pripor z elektronsko napravo za nadzor gibanja.

Odločitev o uvedbi pripora, njegovem prenehanju in morebitnih alternativnih oblikah je v pristojnosti sodišča. V skladu s tretjim odstavkom 212. člena ZKP lahko direktor zapore sodišču predlaga le premestitev pripornika iz enega zapore v drugega. Med razlogi za premestitev prenapolnjenost ni neposredno navedena. Zakon namreč navaja le razloge varnosti, reda in discipline (na katere prenapolnjenost lahko vpliva) ter uspešne in racionalne izvedbe kazenskega postopka⁷⁶. Uprava v praksi najpogosteje predlaga sodišču premestitve pripornikov zaradi prenapolnjenosti (še posebej iz zapore v Ljubljani v druge zapore), sodišča pa so predloge uprave do zdaj vedno tudi sprejela.

Slika 13 prikazuje, da je bilo največ premestitev pripornikov prav v letu 2009, ko je bilo povprečno letno število zaprtih oseb največje.

⁷¹ Prvi odstavek 195. člena ZKP.

⁷² Prvi odstavek 195.a člena ZKP.

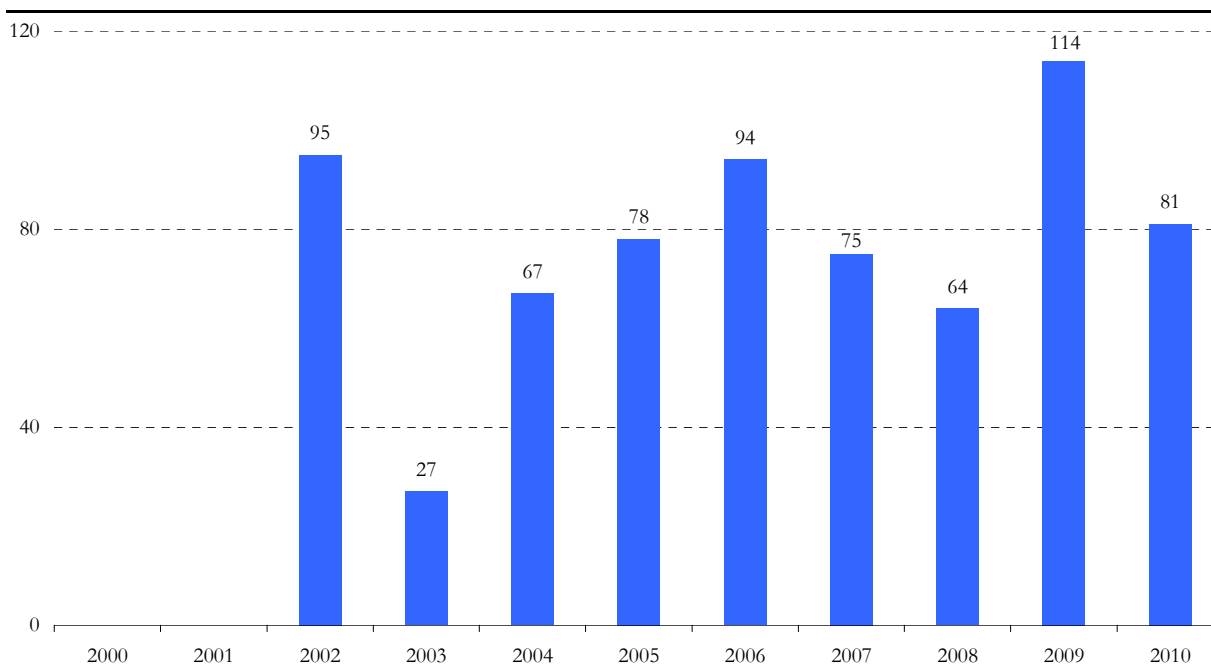
⁷³ Prvi odstavek 195.b člena ZKP.

⁷⁴ Prvi odstavek 196. člena ZKP.

⁷⁵ Prvi odstavek 199.a člena ZKP.

⁷⁶ Tretji odstavek 212. člena ZKP.

Slika 13: Število premestitev pripornikov po letih*



* Uprava nima podatkov za leti 2000 in 2001.

Viri: letna poročila od leta 2000 do leta 2010.

2.2.2.2 Ukrepi za zmanjševanje prenapolnjenosti zaporov – obsojenci

Obsojenca storitve kaznivega dejanja lahko sodišče obsodi na kazen zavora od 15 dni do 30 let⁷⁷, po sprejemu KZ-1 pa izjemoma tudi na dosmrtni zavor⁷⁸. Po obsodbi na kazen zavora lahko obsojenec zaprosi sodišče, naj mu izrečeno zavoro kazen spremeni v delo v splošno korist. Pogoji za spremembo kazni zavora v delo v splošno korist so se v obdobju, na katero se nanaša revizija, spreminjali. Do uveljavitve KZ-1 je KZ določal, da se lahko zgolj kazni zavora do treh mesecev izvršijo tako, da obsojeni opravi v obdobju največ šest mesecev delo v korist humanitarnih organizacij ali lokalne skupnosti v obsegu najmanj 80 do največ 240 ur⁷⁹. KZ-1 je uporabo instituta dela v splošno korist razširil na vse obsojene na kazen zavora do dveh let (razen za kazniva dejanja zoper spolno nedotakljivost) in zgornjo mejo obsega opravljenega dela povečal na 480 ur⁸⁰. Od 15. 5. 2012, ko je začela veljati novela KZ-1B⁸¹, pa se obseg dela določi tako, da se vsak dan zavora nadomesti z dvema urama dela v korist skupnosti. Izvrševanje dela v splošno korist pripravi, vodi in nadzoruje center za socialno delo v sodelovanju z območnimi zavodi za zaposlovanje.

⁷⁷ Prvi odstavek 46. člena KZ-1, prej drugi odstavek 37. člena Kazenskega zakonika, Uradni list RS, št. 95/04-UPB1 (v nadaljevanju: KZ).

⁷⁸ Drugi odstavek 46. člena KZ-1.

⁷⁹ Četrty odstavek 107. člena KZ.

⁸⁰ Sedmi odstavek 86. člen KZ-1.

⁸¹ Uradni list RS, št. 91/11.

V reviziji smo ugotovili, da se je od uveljavitve KZ-1 število zapornih kazni, ki so bile spremenjene v delo v splošno korist, gibalo od dveh v letu 2008 do 26 v letu 2009 oziroma 12 v letu 2010. Ocenjujemo, da bi večja uporaba dela v splošno korist lahko zmanjšala prenapolnjenost zaporov.

Priporočilo

Ministrstvo naj v sodelovanju z upravo prouči možnosti dodatnega spodbujanja sprememb izrečenih zapornih kazni v delo v splošno korist. Priporočamo, naj ministrstvo prouči tudi možnost, da bi direktorji zaporov tudi med izvajanjem kazni zapora (ob soglasju obsojenca) sodišču lahko predlagali spremembo kazni zapora v opravljanje dela v splošno korist.

KZ-1 je uvedel tudi hišni zapor, ki predstavlja novo možnost prestajanja kazni zapora izven zaporov. Na ta način se lahko izvrši kazen zapora do devetih mesecev, če sodišče glede na nevarnost obsojenca, možnost ponovitve dejanja ter osebne, družinske in poklicne razmere obsojenca med izvrševanjem kazni oceni, da ni potrebe po prestajanju kazni v zaporu, ali če je zaradi bolezni, invalidnosti ali ostarelosti obsojenca kazen treba in jo je mogoče izvrševati v ustreznem javnem zavodu⁸². Izvajanje hišnega zapora nadzoruje sodišče samo ali s pomočjo policije⁸³. Uporaba tega ukrepa ni razširjena, saj so sodišča v letu 2009 kazen zapora spremenila v hišni zapor trem obsojencem, leta 2010 pa dvema.

Priporočilo

Ministrstvo naj v sodelovanju z upravo prouči možnosti dodatnega spodbujanja sprememb izrečenih zapornih kazni v hišni zapor. Priporočamo, naj ministrstvo prouči tudi možnost, da bi direktorji zaporov tudi med izvajanjem kazni zapora (ob soglasju obsojenca) sodišču lahko predlagali spremembo kazni zapora v hišni zapor.

Delo v splošno korist in hišni zapor predstavljata alternativna načina prestajanja kazni zapora, pri katerih obsojenec kazni ne prestaja v zaporu in tako ne povečuje zasedenosti zaporov. Deloma pa prenapolnjenost omili tudi tako imenovan vikend zapor, ki obsojencem omogoča, da med prestajanjem kazni zapora še naprej ostanejo v svojem delovnem ali izobraževalnem razmerju in prebivajo doma, razen ob prostih dneh, praviloma ob koncu tedna, ko morajo biti v zaporu⁸⁴. V začetku obdobja, na katero se nanaša revizija, je 12. člen ZIKS-1 določal, da generalni direktor uprave prestajanje kazni ob prostih dneh lahko dovoli obsojencem, ki so bili obsojeni za kazniva dejanja, storjena iz malomarnosti, na kazen zapora do šestih mesecev, če so bili osebnostno urejeni ter redno zaposleni ali so se izobraževali ter so bili prvič na prestajanju kazni zapora. Novela ZIKS-1C⁸⁵ je možnost odobritve vikend zapora razširila na obsojence za vsa kazniva dejanja (razen zoper spolno nedotakljivost), ki so bili obsojeni na kazen zapora do treh let, odločanje pa je z generalnega direktorja uprave prenesla na direktorja posameznega zapora.

Kot prikazuje slika 14, se je pogostost uporabe instituta vikend zapora zelo povečala v letih 2009 in 2010, torej po uveljavitvi novele ZIKS-1C.

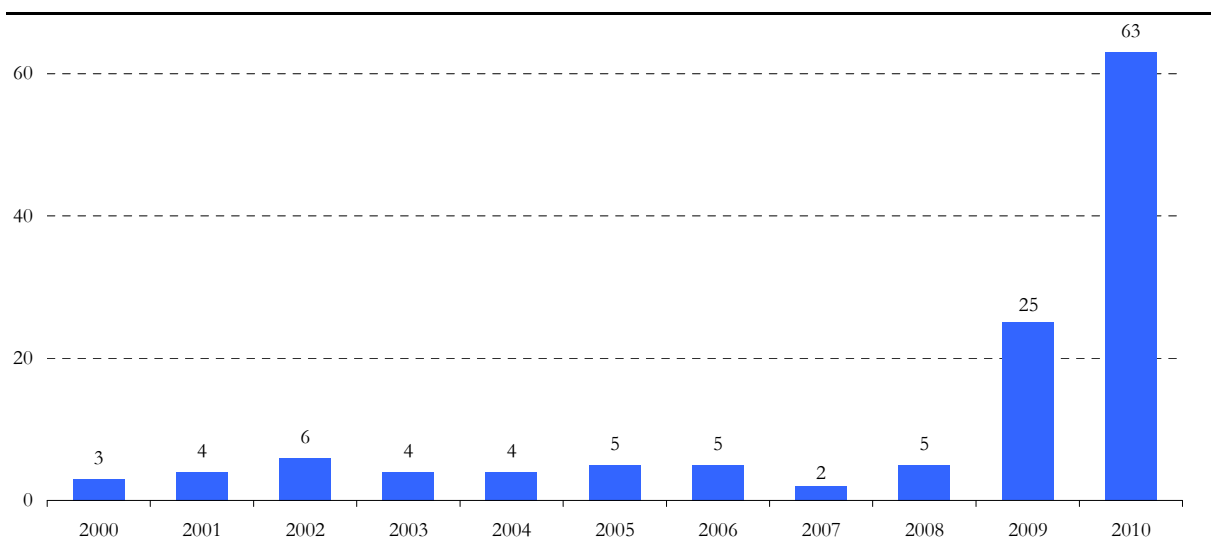
⁸² Četrty odstavek 86. člena KZ-1.

⁸³ Četrty odstavek 12.a člena ZIKS-1.

⁸⁴ Prvi odstavek 12. člena ZIKS-1 in tretji odstavek 86. člena KZ-1.

⁸⁵ Uradni list RS, št. 76/08.

Slika 14: Število obsojencev na prestajanju vikend zavora po letih



Viri: letna poročila od leta 2000 do leta 2010.

Pomembno spremembo pa uvaja novela KZ-1B, ki določbe o vikend zavoru prenaša v kazenski zakonik in določa, da o dopustnosti njegove izvršitve od maja 2012 odloča sodišče⁸⁶ in ne več direktorji zaporov.

Obsojenca, ki je na prostosti, na prestajanje kazni zavora pozove okrožno sodišče, na območju katerega je sodišče izdalo sodbo na prvi stopnji, takoj, najpozneje pa v osmih dneh po prejemu izvršljive odločbe⁸⁷. Sodišče lahko na prošnjo ali po uradni dolžnosti tudi odloži izvršitev kazni zavora⁸⁸. Odlog je možen le iz v ZIKS-1 naštetih razlogov:

- če zaradi hujše bolezni ni zmožen nastopiti kazni;
- če v njegovi ožji družini kdo umre ali je huje bolan in je nujno potrebna obsojenčeva pomoč;
- če mu je potrebna odložitev, da bi lahko opravil ali dokončal neodložljiva poljska ali sezonska dela ali dela, ki jih je povzročila naravna nesreča ali kakšna druga nesreča, pa v svoji družini nima za delo drugih sposobnih članov;
- če mora opraviti določeno delo, ki ga je začel, in bi nastala občutnejša škoda, če ga ne bi opravil;
- če mu je potrebna odložitev, da konča šolo ali opravi izpit, za katerega se je pripravljaj;
- če je odložitev potrebna, da obsojenec poskrbi za varstvo in vzgojo otrok, ali če bi se lahko bistveno poslabšale bivanjske razmere njegove družine;
- če so skupaj z njim obsojeni njegov zakonec ali drugi člani skupnega gospodinjstva ali že prestajajo kazen in bi bilo ogroženo preživljanje starih, bolnih ali mladoletnih družinskih članov, če bi vsi obsojeni hkrati prestajali kazen zavora;
- če ima obsojenka otroka, ki še ni star eno leto, ali če je obsojenka noseča in do poroda ni ostalo več kot pet mesecev, ali če ima otroka, ki še ni star dve leti, in zahtevajo posebni zdravstveni, socialni ali drugi razlogi, da sama skrbi zanj;

⁸⁶ Enajsti odstavek 86. člena KZ-1.

⁸⁷ Prvi odstavek 18. člena ZIKS-1.

⁸⁸ 24. člen ZIKS-1.

- če mu je potrebna odložitev, da dokonča program zdravljenja odvisnosti, v katerega je vključen in bi njegova prekinitev ogrozila uspešno dokončanje programa⁸⁹.

Dolžina odloga je odvisna od razloga, zaradi katerega je odobren, in je lahko navzgor omejena (na primer na največ tri mesece za dokončanje dela, pri katerem bi lahko nastala občutnejša škoda, največ šest mesecev za dokončanje izobraževanja ali največ dve leti za dokončanje programa zdravljenja odvisnosti) ali pa je na primer odvisna od dolžine trajanja bolezni. V obdobju, na katero se nanaša revizija, se je z novelo ZIKS-1C seznam razlogov za odlog razširil z razlogom dokončanja programa zdravljenja odvisnosti in za primere, ko bi se lahko bistveno poslabšale bivanjske razmere obsojenčeve družine.

V reviziji smo ugotovili, da sodišče – razen v naštetih primerih, kjer je možen odlog –, obsojenca, ki je na prostosti, pozove na prestajanje kazni zavora najpozneje v osmih dneh po prejemu izvršljive odločbe ne glede na stanje (pre)napolnjenosti zavora. Ocenjujemo, da bi jim, ker gre za osebe, ki do izvršljivosti sodbe niso bile priprte, kar pomeni, da niso izrazito nevarne ali begosumne, lahko zaradi stanja prenapolnjenosti zaporov v posebej utemeljenih primerih z njihovim soglasjem omogočili odlog pričetka izvrševanja kazni zavora za določen čas tudi iz razloga prenapolnjenosti.

Priporočilo

Ministrstvo naj v sodelovanju z upravo prouči možnost priprave predloga spremembe zakonodaje, na podlagi katere bi sodišče za osebe, ki so na prostosti, pri določanju datuma pričetka izvrševanja kazni zavora z njihovim soglasjem lahko upoštevalo tudi stanje prenapolnjenosti v zaporu, v katerega se osebo napoti. Ministrstvo mora pri tem zagotoviti, da zaradi morebitne uporabe tega instituta ne bo prišlo do zastaranja izvršitve celotne izrečene kazni zavora ali njenega dela.

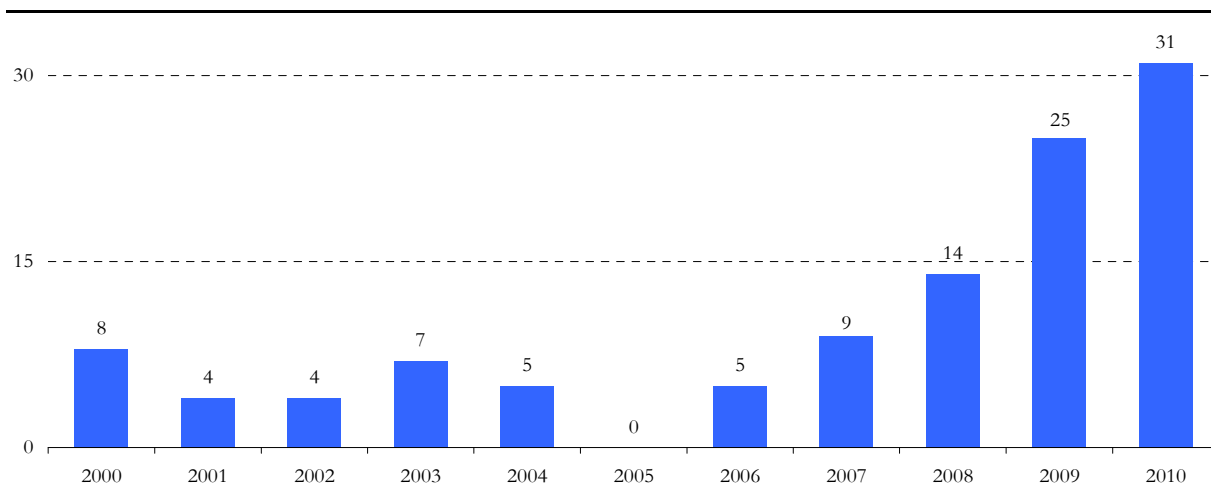
Iz enakih razlogov kot lahko sodišče odobri odlog, lahko uprava obsojencu, ki je že nastopil prestajanje kazni, odobri prekinitev prestajanja kazni zavora⁹⁰. Čas prekinitve se ne všteje v prestajanje kazni. Tudi o prekinitvi se odloča na podlagi prošnje ali po uradni dolžnosti, pri čemer je prekinitev na podlagi prošnje omejena na največ tri mesece, prekinitev po uradni dolžnosti pa sme izjemoma trajati tudi več kot tri mesece (v obeh primerih pa lahko prekinitev, ki je bila dovoljena zaradi zdravljenja obsojenca, traja, dokler je potrebno zdravljenje). V obdobju, na katero se nanaša revizija, se je odločanje o prekinitvi z novelo ZIKS-1C preneslo z generalnega direktorja uprave na direktorja zavora, v katerem prebiva obsojenec.

V reviziji smo ugotovili, da število prekinitvev kazni zavora obstojencem od leta 2005 vztrajno narašča, kar prikazuje slika 15.

⁸⁹ Prvi odstavek 24. člena ZIKS-1.

⁹⁰ Prvi odstavek 82. člena ZIKS-1.

Slika 15: Število prekinitev kazni zaporu obsojencem po letih



Viri: letna poročila od leta 2000 do leta 2010.

Po podatkih uprave je večina prekinitev kazni zaporu odobrena zaradi zdravstvenih razlogov, njihovo število pa se povečuje predvsem, odkar je novela ZIKS-1C (z novembrom 2008) prenesla pristojnost za odločanje o preinitvi z generalnega direktorja uprave na direktorje posameznih zaporov.

V reviziji smo ugotovili, da prenapolnjenost zaporov ni med razlogi, zaradi katerih je dovoljeno odobriti prekinitev izvrševanja kazni zaporu. Ocenjujemo, da bi pri osebah, ki do izvršljivosti sodbe niso bile priprte in so prišle same na prestajanje kazni zaporu⁹¹, lahko zaradi stanja prenapolnjenosti zaporov v posebej utemeljenih primerih s soglasjem obsojenca omogočili prekinitev izvrševanja kazni zaporu za določen čas tudi zaradi prenapolnjenosti.

Priporočilo

Ministrstvo naj v sodelovanju z upravo prouči možnost priprave predloga sprememb zakonodaje, na podlagi katere bi pri osebah, ki so kazni zaporu nastopile s prostosti, omogočila začasno prekinitev izvrševanja kazni zaporu z njihovim soglasjem tudi zaradi prenapolnjenosti zaporu, v katerem prebiva. Ministrstvo naj pri tem zagotovi, da zaradi morebitne uporabe tega instituta ne bo prišlo do zastaranja izvršitve celotne izrečene kazni zaporu ali njenega dela.

V pristojnosti uprave je tudi premeščanje obsojencev med zapori oziroma med oddelki z enakim ali različnim režimom, in sicer na predlog direktorja zaporu ali na prošnjo⁹². Obsojenca se lahko premesti iz enega v drug zapor ali oddelok zaporu⁹³, če je to potrebno za izvajanje programa tretmaja ali delovnega programa zaporu oziroma če to narekujejo razlogi varnosti ali interesi ohranitve reda in discipline v zaporu⁹⁴ (na katere prenapolnjenost lahko vpliva) ali če je podan utemeljen sum, da je obsojenec storil

⁹¹ Za primer, v letu 2010 je bilo 346 obsojencev, ki so prišli sami na prestajanje kazni zaporu, kar predstavlja nekaj več kot tretjino vseh na novo sprejetih obsojencev v tem letu.

⁹² Prvi odstavek 81. člena ZIKS-1.

⁹³ Prvi odstavek 79. člena ZIKS-1.

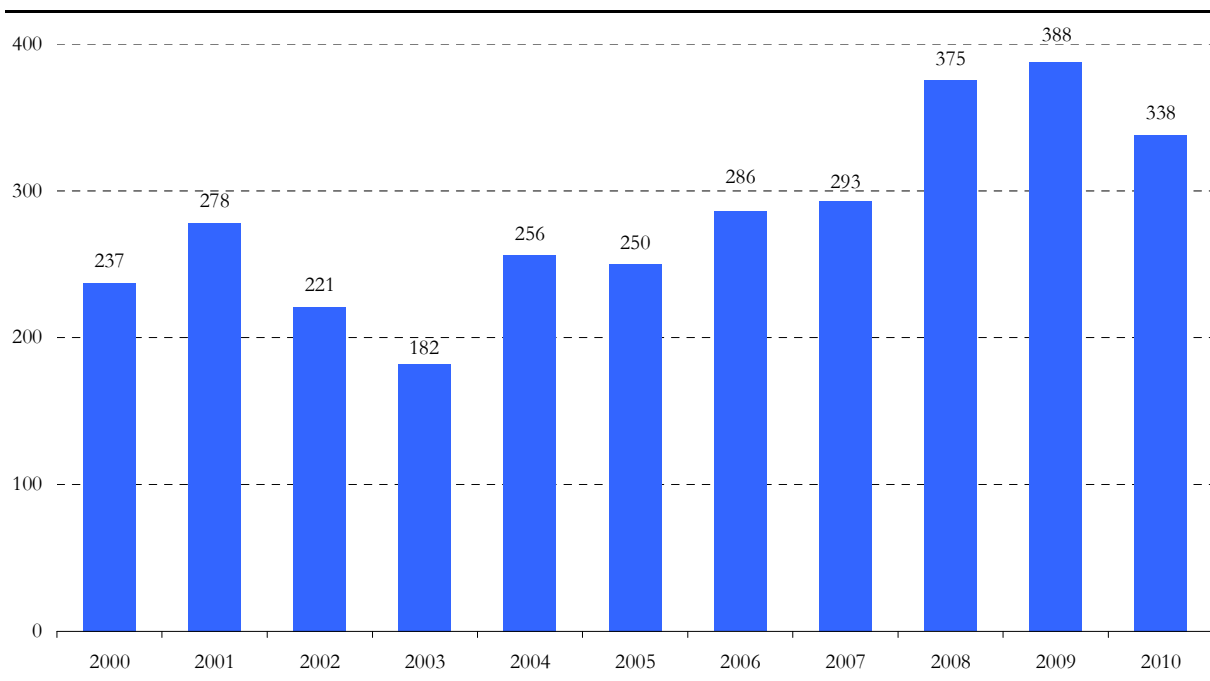
⁹⁴ Premestitev je možna, tudi če to zaradi zagotavljanja varnosti obsojenca predlaga enota, pristojna za zaščito ogroženih oseb, po zakonu, ki ureja zaščito prič, vendar le za premestitev zaščitnih prič.

kaznivo dejanje in je to potrebno zaradi racionalnejše izvedbe postopka⁹⁵. Obsojenca iz strožjega režima se lahko premesti v zapor ali njegov oddelek s svobodnejšim režimom, če se oceni, da ne bo zlorabil takega režima. Obsojenca, ki zlorabi svobodnejši režim ali če obstajajo drugi utemeljeni razlogi za premestitev, se premesti v zapor ali oddelek s strožjim režimom⁹⁶.

O premestitvi obsojenca v okviru istega zapora odloča direktor zapora, o premestitvi iz enega zapora v drugega pa praviloma generalni direktor uprave. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je novela ZIKS-1C določila⁹⁷, da o premestitvi obsojenca iz enega zapora v drugega zaradi varnosti ali interesa ohranitve reda in discipline v zaporu lahko odloči tudi direktor zapora, v katerem obsojenec biva, s soglasjem z direktorjem zapora, kamor se obsojenec premešča, o čemer obvesti generalnega direktorja⁹⁸.

Ugotovili smo, da uprava uporablja ukrep premeščanja obsojencev (slika 16) in da je uporaba premeščanja v korelaciji s povprečnim številom zaprtih oseb v posameznem letu.

Slika 16: Število premestitev obsojencev po letih



Viri: letna poročila od leta 2000 do leta 2010.

Največje število premestitev obsojencev (388) je uprava izvedla v letu 2009, ko je bilo v zaporih zaprtih največ oseb do zdaj. Na upravi so navedli, da je razlog pri premeščanju največkrat prenapolnjenost posameznega zapora ali varnost.

⁹⁵ Drugi odstavek 79. člena ZIKS-1.

⁹⁶ 80. člen ZIKS-1.

⁹⁷ 43. člen ZIKS-1C.

⁹⁸ Če med direktorjema ni doseženo soglasje, o premestitvi odloči generalni direktor uprave.

Poleg premeščanj obsojencev, s katerimi lahko uprava razbremení posamezne bolj prenapolnjene zapore oziroma njihove oddelke, k zmanjševanju prenapolnjenosti lahko pripomorejo tudi pogojni in predčasni odpusti obsojencev.

O pogojnem odpustu na prošnjo ali na predlog direktorja zapora odloča komisija za pogojni odpust⁹⁹, ki lahko obsojenca odpusti s prestajanja kazni pred potekom obdobja, za katerega mu je bila izrečena kazen zapora, če do poteka tega obdobja obsojenec ne stori novega kaznivega dejanja¹⁰⁰. Praviloma lahko komisija za pogojni odpust predčasno odpusti obsojenca, ko prestane polovico kazni oziroma ko prestane vsaj tri četrtine kazni nad 15 let, oziroma vsaj 25 let, če je bil obsojen na kazen dosmrtnega zapora¹⁰¹. Izjemoma pa sme biti pogojno odpuščen tudi obsojenec, ki je prestal le tretjino kazni, če posebne okoliščine, ki se nanašajo na njegovo osebnost, kažejo, da ne bo ponovil kaznivega dejanja¹⁰². Obsojenec je lahko pogojno odpuščen le, če je mogoče utemeljeno pričakovati, da ne bo ponovil kaznivega dejanja. Pri presoji pa se upoštevajo predvsem povratništvo, morebitni kazenski postopki, ki tečejo zoper obsojenca za kazniva dejanja, storjena pred nastopom kazni zapora, odnos obsojenca do storjenega kaznivega dejanja in oškodovanca, njegovo vedenje med prestajanjem kazni, uspehi pri zdravljenju odvisnosti in pogoji za vključitev v življenje na prostosti¹⁰³.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je prišlo do dveh večjih sprememb zakonodaje, ki se nanašata na pogojne odpuste obsojencev. Tako je od uveljavitve KZ-1¹⁰⁴ v novembru 2008 pogojno odpuščenemu obsojencu možno dodeliti varstveno nadzorstvo in mu pri tem tudi naložiti dodatne naloge:

- zdravljenje v ustreznem zdravstvenem zavodu, z njegovim soglasjem tudi zdravljenje odvisnosti od alkohola ali drog;
- obiskovanje ustrezne poklicne, psihološke ali druge posvetovalnice;
- usposabljanje za poklic ali sprejetje zaposlitve, ki ustreza obsojenčevemu zdravju, sposobnostim ali nagnjenju;
- poraba dohodka v skladu s preživitvinskimi dolžnostmi;
- prepoved druženja z nekaterimi osebami;
- prepoved približevanja žrtvi ali kakšni drugi osebi;
- prepoved dostopa na posamezne kraje.¹⁰⁵

Ugotovili smo, da uporaba pogojnega odpusta z varstvenim nadzorom še ni razširjena, saj je bilo v letu 2010 od 339 pogojno odpuščenih obsojencev le sedem obsojencev, ki jim je bilo dodeljeno varstveno nadzorstvo (v letu 2009 ni bilo nobenega)¹⁰⁶.

⁹⁹ Po 105. členu ZIKS-1 komisijo sestavljajo po en vrhovni ali višji sodnik, vrhovni ali višji državni tožilec in delavec ministrstva. Predsednika, njegovega namestnika in člane komisije ter njihove namestnike imenuje minister za pravosodje.

¹⁰⁰ 88. člen KZ-1, prej 109. člen KZ.

¹⁰¹ Prvi, drugi in tretji odstavek 88. člena KZ-1, prej prvi in drugi odstavek 109. člena KZ.

¹⁰² Šesti odstavek 88. člena KZ-1, prej peti odstavek 109. člena KZ.

¹⁰³ Peti odstavek 88. člena KZ-1, prej četrti odstavek 109. člena KZ.

¹⁰⁴ Do uveljavitve novele KZ-1B je bila to pristojnost sodišča na predlog komisije za pogojni odpust, zdaj o tem odloči komisija sama.

¹⁰⁵ Sedmi in osmi odstavek 88. člena KZ-1.

¹⁰⁶ Letni poročili 2009 in 2010, str. 66 in 67.

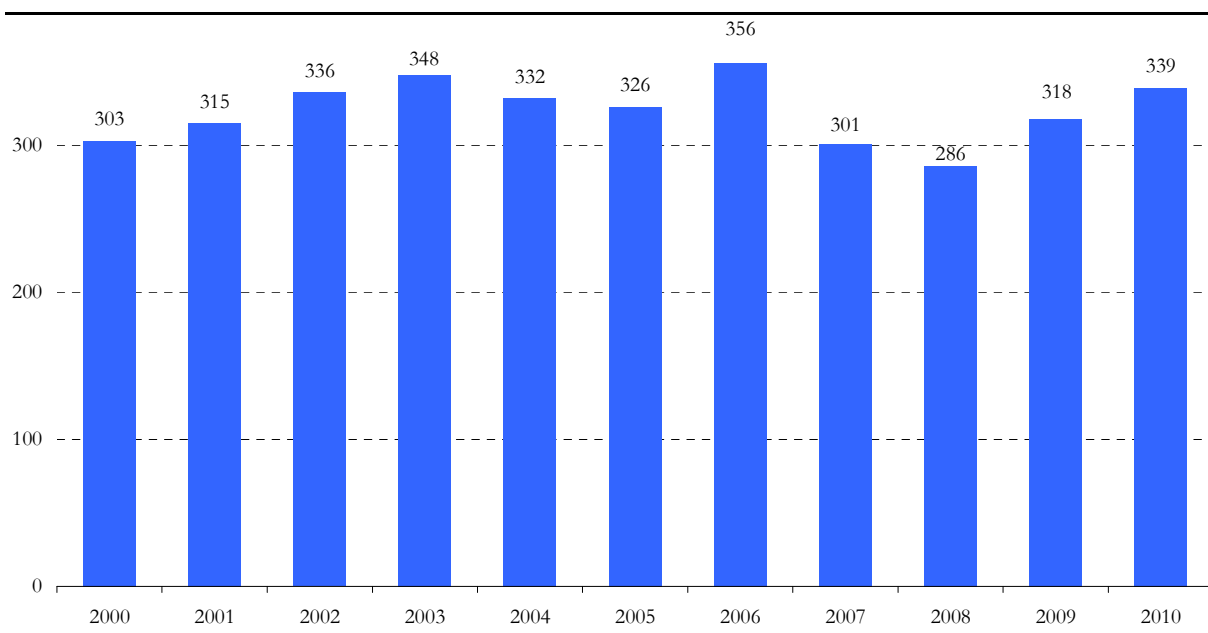
Priporočilo

Ministrstvo naj v sodelovanju z upravo prouči možnosti spodbujanja uporabe pogojnega odpusta z varstvenim nadzorom.

Druga sprememba pa se nanaša na delovanje uprave, saj je od uveljavitve novele ZIKS-1C zapor po uradni dolžnosti dolžan proučiti izpolnjevanje pogojev za pogojni odpust ob polovici prestane kazni pri vseh obsojencih, ki so prvič na prestajanju zaporne kazni in ki niso obsojeni na zaporno kazen, daljšo od petih let. Za preostale obsojence zapor prouči izpolnjevanje pogojev za pogojni odpust po dveh tretjinah prestane kazni¹⁰⁷.

Drugače kot pri pogojnih odpustih, kjer ima uprava zgolj vlogo predlagatelja, saj o njih odloča komisija za pogojne odpuste, pa o predčasnih odpustih s prestajanja kazni zopora odloča uprava. V začetku obdobja, na katero se nanaša revizija, je ZIKS-1 določal, da ima direktor zopora pravico predčasno odpustiti obsojenca, ki se ustrezno obnaša, si prizadeva pri delu in se aktivno udeležuje drugih koristnih dejavnosti ter je prestal tri četrtine kazni, vendar največ en mesec pred iztekom kazni¹⁰⁸. Od novembra 2008¹⁰⁹ pa se je možnost uporabe predčasnega odpusta zelo razširila, saj je zdaj dovolj, da je obsojenec prestal dve tretjini kazni, direktor zopora pa lahko obsojenca predčasno odpusti že tri mesece pred iztekom kazni. Ugotovili smo, da se je število predčasnih odpustov med letoma 2008 in 2010 sicer povečalo, da pa je uprava največ obsojencev predčasno odpustila v letu 2006 (slika 17).

Slika 17: Število predčasnih odpustov obsojencev po letih



Viri: letna poročila od leta 2000 do leta 2010.

¹⁰⁷ Prvi odstavek 106. člena ZIKS-1.

¹⁰⁸ Prvi odstavek 108. člena ZIKS-1.

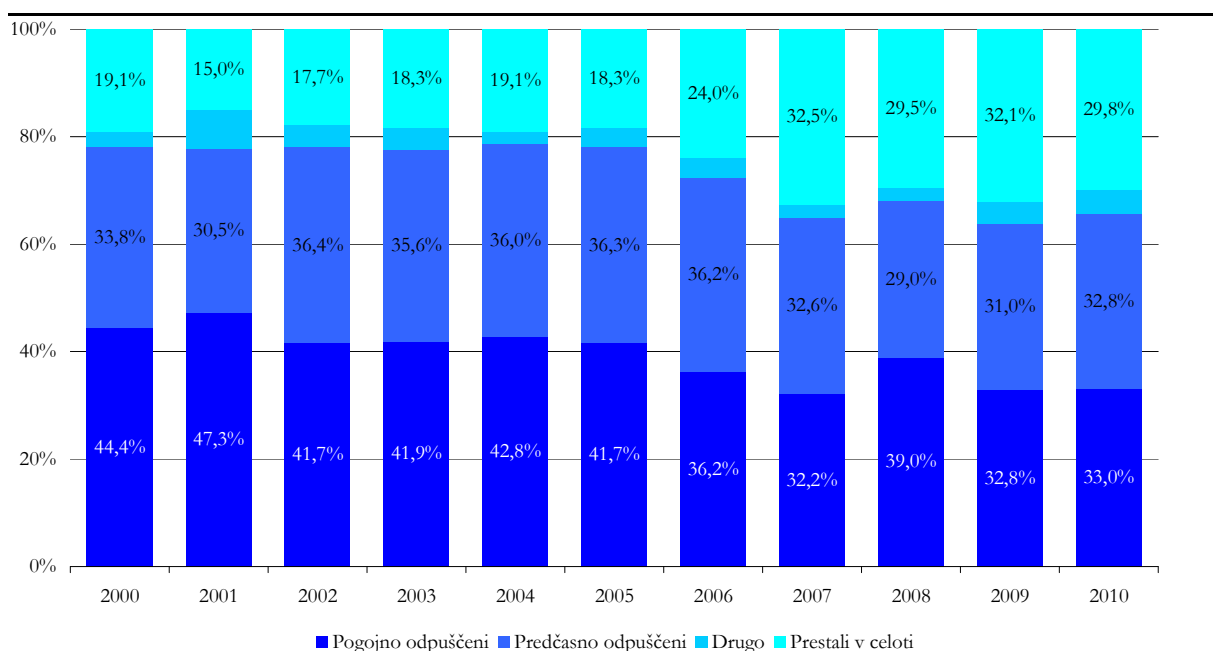
¹⁰⁹ Od uveljavitve novele ZIKS-1C.

Večini predčasno odpuščenih obsojencev so v letu 2006 kazen skrajšali za obdobje od 20 dni do enega meseca, v letih 2009 in 2010 pa je velika večina predčasno odpuščenih obsojencev zapor predčasno zapustila od enega do treh mesecev pred iztekom kazni. Nekoliko več kot polovico vseh predčasno izpuščenih obsojencev v letih 2009 in 2010 so predstavljali povratniki.

Kljub ponovnemu povečevanju števila predčasnih odpustov med letoma 2008 in 2010, podaljševanju povprečne dobe predčasnega odpusta v obdobju, na katero se nanaša revizija, ter nedvomno neposrednega vpliva na zmanjšanje zasedenosti zaporov, pa ocenjujemo, da ukrep predčasnih odpustov ni primeren za reševanje prenapolnjenosti zaporov, saj obstaja tveganje, da bi pretirano sproščena ali celo avtomatična uporaba tega ukrepa slabo vplivala na specialno in generalno prevencijo. Tudi uprava meni, da vidi možnost predčasnega odpusta predvsem kot orodje, s katerim se motivira obsojence k primernemu in konstruktivnemu odnosu.

Ugotovili smo tudi, da se je delež vseh obsojencev, ki prestanejo zaporno kazen v celoti, s povprečno manj kot 20 odstotkov med letoma 2000 in 2005, v obdobju, na katero se nanaša revizija, povečal na povprečno skoraj 30 odstotkov (slika 18).

Slika 18: Delež odpustov obsojencev po letih



Opomba: Pod drugo so na primer: pomilostitve, amnestije, premestitve v druge države, smrti in podobno.

Viri: letna poročila od leta 2000 do leta 2010.

Ugotovili smo, da uprava nima računalniško podprtega sistema za samodejno preverjanje, kateri obsojenci izpolnjujejo formalne pogoje za pogojni oziroma predčasni odpust (predvsem upoštevanje deleža prestane kazni pri pogojnem in predčasnem odpustu in največ trimesečni rok skrajšanja kazni zavora pri predčasnem odpustu), temveč te podatke strokovni delavci vodijo ročno v osebnih načrtih vsakega posameznega obsojenca.

Priporočilo

Uprava naj prouči možnost, da bi ob spremembah in nadgradnjah obstoječih računalniških aplikacij uvedla tudi sistem za samodejno preverjanje, kateri obsojenci izpolnjujejo formalne pogoje za pogojni oziroma predčasni odpust.

2.2.2.3 Ukrepi za zmanjševanje prenapolnjenosti zaporov – uklonilno zaprti

Uklonilni zapor se določi za storilca prekrška, ki deloma ali v celoti ne plača globe v določenem roku, da se ga prisili k plačilu¹¹⁰. O uklonilnem zaporu odloči sodišče in traja, dokler globa ni plačana, vendar najdlje 30 dni¹¹¹. Z izvršitvijo uklonilnega zapora obveznost plačila globe ne preneha¹¹². Storilca na prestajanje uklonilnega zapora pozove sodišče¹¹³.

Storilec prekrška, ki zaradi premoženjskega stanja ali svojih možnosti za plačilo ne more plačati globe, lahko najpozneje tri dni po vročitvi poziva za nastop izvrševanja uklonilnega zapora sodišču predlaga, da se plačilo globe nadomesti z opravo določene naloge v splošno korist ali korist samoupravne lokalne skupnosti v trajanju najmanj 40 in največ 400 ur v roku od enega do treh mesecev¹¹⁴. Sodišče pri odločanju o predlogu upošteva vse okoliščine zadeve ter premoženjsko stanje in možnosti storilca za plačilo globe¹¹⁵. Če storilec opravi določene naloge v celoti, se uklonilni zapor ne izvrši in globa ne izterja¹¹⁶.

Možnosti predlaganja alternative uklonilnemu zaporu so se v obdobju, na katero se nanaša revizija, razširile. Z novelo ZP-1C¹¹⁷ je bil dodan člen 202.b, ki je določil, da mora sodišče v sklepu o določitvi uklonilnega zapora storilca opozoriti, da lahko namesto ugovora zoper sklep poda predlog za nadomestitev globe z opravo določene naloge¹¹⁸ in da sodišče o tem predlogu odloča v okviru odločanja o ugovoru zoper sklep o določitvi uklonilnega zapora¹¹⁹. Če pa storilec ni predlagal nadomestitve globe z opravo določene naloge v postopku določitve uklonilnega zapora, lahko ta predlog vloži tudi najpozneje tri dni po vročitvi poziva za nastop izvrševanja uklonilnega zapora – sodišče mora storilca o tej pravici poučiti v pozivu, predlog za nadomestitev globe pa zadrži izvrševanje uklonilnega zapora do pravnomočnosti odločitve sodišča o predlogu storilca¹²⁰. Novela ZIKS-1C je začasno uvedla možnost, da oseba, ki že prestaja uklonilni zapor, lahko tudi še med prestajanjem ukrepa sodišču predlaga nadomestitev plačila globe z opravo nalog, o predlogu pa je moralo sodišče odločiti v 48 urah po prejemu¹²¹, vendar je ta določba prenehala veljati z dnem uveljavitve novele ZP-1G¹²², 13. 3. 2011.

¹¹⁰ Prvi odstavek 19. člena ZP-1.

¹¹¹ Tretji odstavek 19. člena ZP-1.

¹¹² Četrti odstavek 19. člena ZP-1.

¹¹³ Šesti odstavek 202. člena ZP-1.

¹¹⁴ Peti in šesti odstavek 19. člena ZP-1, 202.c člen ZP-1.

¹¹⁵ Peti odstavek 19. člena ZP-1.

¹¹⁶ Sedmi odstavek 19. člena ZP-1.

¹¹⁷ Uradni list RS, št. 40/06, 51/06-popr.

¹¹⁸ Drugi odstavek 202.b člena ZP-1.

¹¹⁹ Peti odstavek 202.b člena ZP-1.

¹²⁰ 47. člen ZP-1C.

¹²¹ Drugi odstavek 128. člena ZIKS-1.

¹²² Uradni list RS, št. 9/11.

Sodišče lahko pričetek prestajanja uklonilnega zavora odloži, uprava pa lahko njegovo izvajanje prekine. Ob začetku obdobja, na katero se nanaša revizija, je prvi odstavek 130. člena ZIKS-1 določal, da se lahko odlog odobri iz enakih razlogov, kot veljajo za obsojence¹²³ (deloma so se razlikovali le skrajni roki odloga), prekinitve pa je bila po 132. členu ZIKS-1 dopustna za največ deset dni iz smiselno enakih razlogov kot odlog. Kasneje pa sta noveli ZIKS-1C in ZIKS-1D¹²⁴ določili, da se lahko odlog in prekinitve odobrita le zaradi zdravstvenih razlogov za obdobje trajanja zdravljenja zunaj zavora¹²⁵. Odločanje o prekinitvi izvrševanja uklonilnega zavora pa je novela ZIKS-1C prenesla z generalnega direktorja uprave na direktorja zavora¹²⁶.

Ob začetku obdobja, na katero se nanaša revizija, je ZIKS-1 dopuščal tudi možnost, da lahko direktor zavora predčasno odpusti s prestajanja kazni zavora osebo, kaznovano za prekršek, ki je prestala polovico oziroma tretjino kazni zavora, če je bilo iz narave prekrška in iz obnašanja osebe med prestajanjem kazni zavora mogoče utemeljeno pričakovati, da ne bo ponovila prekrška¹²⁷. Možnost predčasnega odpusta uklonilno zaprte osebe je bila opuščena z novelo ZIKS-1C v letu 2008. V tem letu pa je bila z novelo ZP-1E¹²⁸ predvidena možnost, da lahko sodišče na predlog direktorja zavora odloči, da se uklonilni zapor ne izvrši in se globa prisilno izterja, če osebne okoliščine na strani storilca kažejo na to, da izvršitev uklonilnega zavora ne bi bila v skladu z njegovim namenom¹²⁹.

Povprečno število uklonilno zaprtih oseb v zavorah je v letu 2010 znašalo zgolj 1,7 odstotka vseh zaprtih oseb, saj jih je bilo povprečno na dan zaprtih manj kot 20. Vseeno pa predstavlja populacija uklonilno zaprtih oseb razmeroma velik obseg dela za upravo, saj je v letu 2010 na prestajanje uklonilnega zavora prišlo 1.285 oseb, kar predstavlja 37,5 odstotka vseh na novo sprejetih zaprtih oseb v tem letu. Delež posameznih razlogov za odpust uklonilno zaprtih v letu 2010 je predstavljen na sliki 19.

¹²³ Predstavljeni v točki 2.2.2.2 revizijskega poročila.

¹²⁴ Uradni list RS, št. 40/09.

¹²⁵ Prvi odstavek 132. člena ZIKS-1.

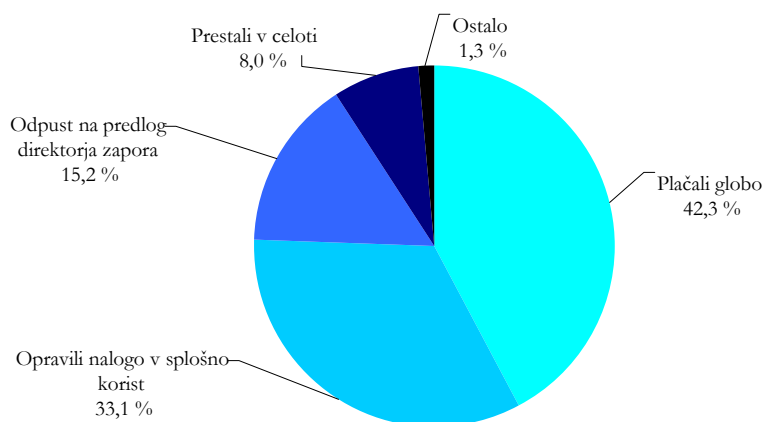
¹²⁶ Tretji odstavek 132. člena ZIKS-1.

¹²⁷ Prvi odstavek 136. člena ZIKS-1.

¹²⁸ Uradni list RS, št. 17/08, 21/08- popr.

¹²⁹ 42. člena ZP-1E.

Slika 19: Delež odpustov uklonilno zaprtih oseb v letu 2010 po razlogih



Vir: letno poročilo 2010.

S slike je moč razbrati tudi, da je uklonilni zapor v letu 2010 v večini primerov dosegel svoj namen, saj je skupaj 75,4 odstotka vseh uklonilno zaprtih plačalo globo ali opravilo določeno nalogo v splošno korist oziroma v korist samoupravne lokalne skupnosti.

2.2.3 Ocena poslovanja uprave pri reševanju posledic prenapolnjenosti zaporov

Pri preverjanju poslovanja uprave pri reševanju posledic prenapolnjenosti zaporov smo ugotovili, da prenapolnjenost zaporov vpliva na povečevanje števila konfliktov, katerih število se je v obdobju, na katero se nanaša revizija, povečevalo hitreje kot število zaprtih oseb. Ugotovili smo tudi, da se uporaba prisilnih sredstev povečuje počasneje kot število konfliktov, s številom katerih pa je kljub temu povezana, ter da uprava izvaja tudi druge ukrepe za zmanjševanje števila in posledic konfliktov.

Ugotovili smo tudi, da ukrepi za zmanjševanje na novo zaprtih oseb v zapore (alternative priporu, sprememba kazni zaporov v delo v splošno korist ali hišni zapor in oprava nalog v splošno korist namesto uklonilnega zaporov in odlogi prestajanja kazni zaporov ali uklonilnega zaporov) niso v pristojnosti uprave. Uprava ima možnost predlagati pogojni odpust za obsojence na prestajanju kazni zaporov in odpust osebe na prestajanju uklonilnega zaporov, vendar o tem odloča komisija za predčasni odpust oziroma sodišče, prenapolnjenost zaporov pa ni med razlogi, zaradi katerih se ta ukrepa lahko predlagata. Prav tako za reševanje prenapolnjenosti nista predvidena ukrepa prekinitve prestajanja kazni zaporov in predčasnega odpusta obsojencev, ki sta v pristojnosti uprave. Edini ukrep, s katerim uprava lahko vpliva na zmanjševanje prenapolnjenosti posameznih zaporov, je premeščanje zaprtih oseb med zapori (razen za pripornike, za katere lahko le predlaga premestitev sodišču), za katerega pa ocenjujemo, da ga uprava uporablja ustrezno in v zadostni meri.

Na podlagi ugotovitev ocenjujemo, da je bila uprava *uspešna* pri reševanju posledic prenapolnjenosti zaporov, saj ustrezno in v zadostni meri uporablja ukrepe za zmanjševanje prenapolnjenosti zaporov, ki so v njeni pristojnosti.

2.3 Vloga ministrstva pri reševanju prostorske problematike

V reviziji smo preverili, kako se ministrstvo v okviru svojih pristojnosti in odgovornosti sooča s prenapolnjenostjo zaporov. Pri tem smo predvsem preverili vlogo ministrstva pri načrtovanju investicij v zapore ter nadzor ministrstva nad upravo pri izvajanju investicij in pri reševanju posledic prenapolnjenosti zaporov.

Uprava, kot organ v sestavi ministrstva, mora izvajati naloge v skladu z zakonom, drugimi predpisi, programom dela, ki ga sprejme minister na predlog generalnega direktorja uprave, in finančnim načrtom, ki se sprejme v skladu z Zakonom o javnih financah¹³⁰. Minister lahko daje upravi usmeritve in obvezna navodila za delo ter ji naloži, da v mejah svoje pristojnosti opravi določene naloge ali sprejme določene ukrepe ter mu o tem poroča¹³¹. Ministrstvo tudi nadzoruje delo organa v sestavi, pri tem pa lahko minister zahteva poročila, podatke in druge dokumente v zvezi z opravljanjem dela organa v sestavi¹³².

Ugotovili smo, da ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni ustrezno sodelovalo z upravo pri načrtovanju investicij v zapore. V tem obdobju je sicer pripravilo belo knjigo, ki je v pretežni meri temeljila na zadnjem programu prostorskega razvoja, vendar je določilo bistveno bolj ambiciozne časovne okvire, in jo poslalo na vlado. Po navedbah uprave ta dokument ni bil nikoli podlaga za načrtovanje investicij uprave glede terminskega načrtovanja. Ministrstvo tudi ni ukrepalo, kljub temu da uprava še ni niti pričela z investicijami, ki bi jih v skladu s programom prostorskega razvoja morala končati v letu 2012, po beli knjigi pa že v letu 2010. Po naši oceni bi smotrno poslovanje uporabnikov javnih sredstev moralo vključevati najmanj nov razmislek o dolgoročnem strateškem načrtu investicij, katerega posledica bi bila popravek starih ali sprejem novih načrtov, ki bi upoštevali spremembe predvidene dinamike financiranja.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je ministrstvo pri investicijah v zapore sodelovalo le pri zagotavljanju proračunskih sredstev za projekt prenove in dozidave zapora na Dobu in pri pripravi sklepov vlade, s katerimi je ta soglašala z ukrepi za zagotovitev zemljišč v lasti Republike Slovenije. Dokazov o tem, da bi ministrstvo na neformalne načine spremljalo potek investicije, revidiranja nista predložila. Ministrstvo – kljub več spremembam projektne naloge, zamudam pri izgradnji dveh novih objektov na Dobu in povečevanju prvotnih vrednosti naročenih del z aneksi – od uprave v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni zahtevalo poročil o poteku investicij, izdalo usmeritev oziroma navodil za delo ali kako drugače ukrepalo, da bi zagotovilo uspešen in gospodaren zaključek investicije, kar bi v skladu z določbami ZDU-1 lahko.

Priporočilo

Ministrstvo naj pri načrtovanju in izvajanju predvidene druge faze investicije v zapor na Dobu, predvidene novogradnje v Ljubljani in drugih investicijah redno spremlja delo uprave in po potrebi ukrepa ter s tem zagotovi uspešno in gospodarno izvedbo investicije.

Ugotovili smo, da je ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, aktivno sodelovalo pri pripravi sprememb predpisov, predvsem KZ-1, ZKP, ZP-1 in ZIKS-1, ter na njihovi podlagi izdanih podzakonskih predpisov. Spremembe predpisov, sprejete v obdobju, na katero se nanaša revizija, so

¹³⁰ Uradi list RS, št. 11/11-UPB4; prvi odstavek 23. člena ZDU-1.

¹³¹ Drugi in tretji odstavek 23. člena ZDU-1.

¹³² Prvi odstavek 24. člena ZDU-1.

razširile možnosti za alternativne načine izvrševanja kazni zapor (povečanje možnosti spremembe zaporne kazni v delo v splošno korist ali vikend zapor in uvedba hišnega zapor) in povečale možnosti za zmanjševanje števila zaprtih oseb, ki so že v zaporih (povečanje možnosti za odobritev predčasnih odpustov in uvedba možnosti odpusta uklonilno zaprte osebe na predlog direktorja zapor)¹³³.

Na podlagi ugotovitev ocenjujemo, da je bilo ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, *uspešno* pri zagotavljanju pravnih podlag, ki so širile nabor ukrepov za zmanjševanje prenapolnjenosti in tudi vplivale na zmanjševanje posledic zaradi prenapolnjenosti zaporov, vendar *ni bilo uspešno* pri reševanju prostorske problematike zaporov, saj ni ustrezno sodelovalo pri načrtovanju investicij za rešitev prostorske problematike slovenskih zaporov in ni ustrezno nadziralo uprave pri izvajanju projekta prenove in dozidave zapor na Dobu ter doseganju ciljev iz programa prostorskega razvoja.

¹³³ Spremembe so podrobneje predstavljene v točki 2.2.2.

3. MNENJE

Revidirali smo *uspešnost reševanja prostorske problematike zaporov v Republiki Sloveniji* v obdobju od 1. 1. 2006 do 10. 2. 2012 Uprave Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij in Ministrstva za pravosodje, ki od 10. 2. 2012 deluje kot Ministrstvo za pravosodje in javno upravo.

Ugotovili smo, da Uprava Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni opozorila Ministrstva za pravosodje na, po njenem mnenju, nerealne roke v Beli knjigi o prostorskih pogojih dela Uprave Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij kot edinem strateškem aktu načrtovanja v tem obdobju, kljub temu da je bila v celotnem obdobju, na katero se nanaša revizija, odgovorna za investicije v povečanje prostorskih kapacitet zaporov. Ocenjujemo, da Uprava Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij zato ni ustrezno strateško načrtovala oziroma sodelovala pri pripravi realnih strateških načrtov investicij v zapore, s katerimi bi zmanjšala prenapolnjenost v zaporih.

Pri tem smo ugotovili tudi, da Uprava Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij ni ustrezno načrtovala in izvajala projekta prenove in dozidave zavora na Dobu, saj:

- je večkrat spremenila projektno nalogo, kar je vplivalo na povečanje skupne pogodbene vrednosti sredstev za pripravo projektne dokumentacije za 107 odstotkov oziroma na 1.598.192,10 evra;
- se je prvotna ocena potrebnih finančnih sredstev v okviru nacionalnih razvojnih programov med izvajanjem projekta, predvsem na račun povečanja načrtovanih kapacitet, s 6,1 milijona evrov na predlog uprave povečala na 86,7 milijona evrov;
- kljub večkratnemu zmanjšanju načrtovanih sredstev za investicije v letih 2006, 2007, 2008, 2009 in 2011 razpoložljivih sredstev dejansko ni v celoti namenila za investicije;
- se je izgradnja dveh novih objektov na Dobu zaradi sprememb lastnosti projekta in težav s projektno dokumentacijo namesto v pogodbeno določenih 12 mesecih končala šele po 25 mesecih.

Investicije v povečevanje prostorskih kapacitet zaporov, ki naj bi jih Uprava Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij po načrtih iz Programa prostorskega razvoja Uprave Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij zaključila najkasneje do konca leta 2012, se v obdobju, na katero se nanaša revizija, še niso niti pričele izvajati. Prav tako se do začetka leta 2012 tudi niso pričele izvajati aktivnosti na projektu novogradnje zavora v Ljubljani, ki so bile po finančnih načrtih Uprave Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij predvidene že v letih 2010 in 2011. Uprava tudi ni dosegla ciljev, ki jih je Ministrstvo za pravosodje za reševanje prostorske problematike slovenskih zaporov določilo v Beli knjigi o prostorskih pogojih dela Uprave Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij, saj načrtovane investicije do konca leta 2010 niso bile realizirane.

Razmere v zaporih v obdobju, na katero se nanaša revizija, niso bile v celoti v skladu z zahtevami oziroma priporočili predpisov, zaporji pa so, kljub povečanju skupnih uradnih kapacitet vseh zaporov za 189 postelj, še vedno prenapolnjeni. Uprava Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij pri določanju uradnih kapacitet zaporov ni v celoti upoštevala normativov oziroma jih je pri oceni posameznih zaporov različno uporabila.

Na podlagi teh ugotovitev menimo, da Uprava Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij *ni bila uspešna pri reševanju prostorske problematike*.

Pri preverjanju uspešnosti Uprave Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij pri reševanju posledic prenapolnjenosti zaporov smo ugotovili, da prenapolnjenost zaporov vpliva na povečevanje števila konfliktov, katerih število se je v obdobju, na katero se nanaša revizija, povečevalo hitreje kot število zaprtih oseb, uporaba prisilnih sredstev pa se je povečevala počasneje kot število konfliktov in da Uprava Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij izvaja tudi druge ukrepe za zmanjševanje števila in posledic konfliktov. Ugotovili smo tudi, da Uprava Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij ustrezno in v zadostni meri uporablja ukrepe za zmanjševanje prenapolnjenosti zaporov, ki so v njeni pristojnosti.

Na podlagi teh ugotovitev in ocen menimo, da je bila Uprava Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij *uspešna pri reševanju posledic prenapolnjenosti zaporov*.

Na podlagi ugotovitev v reviziji menimo, da je bilo Ministrstvo za pravosodje v obdobju, na katero se nanaša revizija, *uspešno pri zagotavljanju pravnih podlag*, ki so širile nabor ukrepov za zmanjševanje prenapolnjenosti in tudi vplivale na zmanjševanje posledic zaradi prenapolnjenosti zaporov, vendar *ni bilo uspešno pri reševanju prostorske problematike zaporov*, saj ni ustrezno sodelovalo pri načrtovanju investicij za rešitev prostorske problematike slovenskih zaporov in ni ustrezno nadziralo Uprave Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij pri izvajanju projekta prenove in dozidave zapora na Dobu ter doseganju ciljev iz Programa prostorskega razvoja Uprave Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij oziroma Bele knjige o prostorskih pogojih dela Uprave Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij.

4. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

Uprava Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij mora v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivno poročilo.

Odzivno poročilo mora vsebovati:

1. navedbo revizije, na katero se nanaša,
2. kratek opis nepravilnosti oziroma nesmotrnosti v poslovanju, ki so bile razkrite z revizijo, in
3. izkaz popravljalnih ukrepov.

Izkaz popravljalnih ukrepov mora obsegati navedbo popravljalnih ukrepov in ustrezna dokazila o izvedenih popravljalnih ukrepih za odpravo ugotovljenih nesmotrnosti, s katerim bo Uprava Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij izkazala, da je:

- proučila možnosti za uveljavljanje odgovornosti projektanta zaradi domnevno nestrokovnega dela pri pripravi projektne dokumentacije in sprejela odločitev o pričetku postopka povračila stroškov, ki so zaradi tega nastali – točka 2.1.2.1;
- po skrbni izmeri velikosti bivalnih sob v vseh zaporih v Republiki Sloveniji ponovno določila uradno kapaciteto vseh zaporov in pri tem v vseh zaporih uporabila enak normativ za primerno površino na zaprto osebo – točka 2.1.3.1.

Po drugem odstavku 29. člena ZRacS-1 je odzivno poročilo uradna listina, ki jo potrdi odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev s svojim podpisom in pečatom. Računsko sodišče bo ocenilo verodostojnost odzivnega poročila, to je resničnost navedb o popravljalnih ukrepih, in po potrebi opravilo revizijo odzivnega poročila na podlagi četrtega odstavka 29. člena ZRacS-1. Prav tako bo ocenilo zadovoljivost sprejetih popravljalnih ukrepov.

Če odzivno poročilo ne bo predloženo v roku, določenem v tem revizijskem poročilu, stori odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev prekršek po tretjem odstavku 38. člena ZRacS-1. Če uporabnik javnih sredstev, ki bi moral predložiti odzivno poročilo, niti v roku 15 dni po izteku roka za predložitev odzivnega poročila računskemu sodišču ne predloži odzivnega poročila, se šteje, da uporabnik javnih sredstev krši obveznost dobrega poslovanja¹³⁴. Prav tako opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo, kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

¹³⁴ 3. točka prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije.

Če bo računsko sodišče v porevizijskem postopku ugotovilo, da Uprava Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij krši obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

5. PRIPOROČILA

Upravi Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij priporočamo, naj:

- pri načrtovanju in vodenju investicije za novi zapor v Ljubljani upošteva izkušnje iz projekta prenove in dozidave zapora na Dobu ter tako zagotovi uspešen in gospodaren potek projekta; predvsem naj pred pričetkom projekta v projektni nalogi natančno opredeli glavne značilnosti novega zapora in s tem prepreči nepotrebne dodatne stroške, ki bi lahko nastali zaradi kasnejših sprememb projekta;
- prouči možnost, da bi ob spremembah in nadgradnjah obstoječih računalniških aplikacij uvedla tudi sistem za samodejno preverjanje, kateri obsojenci izpolnjujejo formalne pogoje za pogojni oziroma predčasni odpust.

Ministrstvu za pravosodje in javno upravo priporočamo, naj:

- pri načrtovanju in izvajanju predvidene druge faze investicije v zapor na Dobu, predvidene novogradnje v Ljubljani in drugih investicijah redno spremlja delo uprave in po potrebi ukrepa ter tako zagotovi uspešno in gospodarno izvedbo investicije;
- v sodelovanju z upravo prouči možnosti dodatnega spodbujanja:
 - povečanja uporabe priporu alternativnih ukrepov in možnost priprave predloga spremembe zakonodaje, ki bi omogočil tudi uporabo novih alternativ priporu, kot je na primer hišni pripor z elektronsko napravo za nadzor gibanja;
 - sprememb izrečenih zapornih kazni v delo v splošno korist; priporočamo, naj prouči možnost, da bi direktorji zaporov tudi med izvajanjem kazni zapora (ob soglasju obsojenca) sodišču lahko predlagali spremembo kazni zapora v opravljanje dela v splošno korist;
 - sprememb izrečenih zapornih kazni v hišni zapor; priporočamo, naj prouči možnost, da bi direktorji zaporov tudi med izvajanjem kazni zapora (ob soglasju obsojenca) sodišču lahko predlagali spremembo kazni zapora v hišni zapor;
 - povečanja uporabe pogojnega odpusta z varstvenim nadzorom;
- v sodelovanju z upravo prouči smiselnost priprave predloga spremembe zakonodaje, na podlagi katere bi:
 - sodišče za osebe, ki so na prostosti, pri določanju datuma pričetka izvrševanja kazni zapora s soglasjem obsojenca lahko upoštevalo tudi stanje prenapolnjenosti v zaporu, v katerega se osebo napoti; ministrstvo naj pri tem zagotovi, da zaradi morebitne uporabe tega instituta ne bo prišlo do zastaranja izvršitve celotne izrečene kazni zapora ali njenega dela;
 - pri osebah, ki so kazen zapora nastopile s prostosti, omogočila prekinitev izvrševanja kazni zapora s soglasjem obsojenca tudi zaradi prenapolnjenosti zapora, v katerem prebiva; ministrstvo naj pri tem zagotovi, da zaradi morebitne uporabe tega instituta ne bo prišlo do zastaranja izvršitve celotne izrečene kazni zapora ali njenega dela.

Pravni pouk

Tega poročila na podlagi tretjega odstavka 1. člena ZRacS-1 ni dopustno izpodbijati pred sodišči ali drugimi državnimi organi.

Številka: 320-16/2010/219

Ljubljana, 25. julija 2012

Dr. Igor Šoltes,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Ministrstvu za pravosodje in javno upravo, priporočeno;
2. Upravi Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij, priporočeno s povratnico;
3. dr. Lovru Šturmu, priporočeno;
4. Alešu Zalarju, priporočeno;
5. Tomažu Smoletu, priporočeno;
6. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
7. arhivu, tu.

Bdimo nad potmi javnega denarja

Računsko sodišče Republike Slovenije / The Court of Audit of the Republic of Slovenia

Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija • tel.: +386 (0) 1 478 58 00 • fax: +386 (0) 1 478 58 91
sloaud@rs-rs.si • www.rs-rs.si

Enota Maribor / Maribor Office

Ulica heroja Bračiča 6, 2000 Maribor, Slovenija • tel.: +386 (0) 2 250 58 80 • fax: +386 (0) 2 250 58 96

