

Kriminološki in pravni vidiki možnosti za javno-zasebno partnerstvo na področju izvrševanja kazni zapora v Sloveniji

Bojan Tičar, Gorazd Meško

Namen prispevka:

Namen prispevka je pregled kriminoloških in pravnih vidikov vzpostavitve javno-zasebnega partnerstva na področju izvrševanja kazenskih sankcij.

Metode:

Raziskovalni pristop oziroma metode v prispevku so kombinacija pravnih metod jezikovne in teleološke razlage veljavne ureditve RS in EU v kombinaciji s pregledom kriminološko-penoloških del ter analizo in sintezo, ki je podana v razpravi na koncu prispevka. Pregled je narejen na podlagi komparativne analize penoloških študij o učinkih javno-zasebnega partnerstva glede izvrševanja kazni zapora in kvalitativne-pravne analize »de lege lata« slovenske zakonodaje, ki ureja javno-zasebno partnerstvo.

Ugotovitve:

Javno-zasebno partnerstvo pomeni, da država ali lokalna skupnost sklene dolgoročno pogodbo za zagotavljanje blaga in storitev z zasebnim partnerjem, zasebni partner pa je odgovoren za izgradnjo, upravljanje in vzdrževanje infrastrukture, ki je za to potrebna. Javno-zasebno partnerstvo pri upravljanju zaporov v drugih državah s temi izkušnjami ne pomeni ravno poslabšanja zadev s kriminološkega in penološkega vidika, saj so rezultati študij na področju zasebnih zaporov različni. V Sloveniji je pravno okolje primerno za testno vzpostavitev javno-zasebnega instituta v praksi, vendar bo uspešnost tega pristopa razvidna šele v prihodnje, po pridobljenih prvih izkušnjah.

Izvirnost/pomembnost prispevka:

Članek s kombinacijo pravne, penološke in kriminološke analize in sinteze prispeva k prihodnjim razmišljanjem o možnostih reševanja problema prezasedenosti zaporov v Republiki Sloveniji. V članku je razdelana ena od možnih alternativ, to je vzpostavitev javno-zasebnega zapora. V primerjalnem pregledu so prikazane nekatere izkušnje v drugih državah in nekatere misli teoretikov s tega področja. Morda bo članek koristen v nadaljnjem razmišljanju o alternativnih rešitvah sedanje prezasedenosti zaporov v Sloveniji.

UDK: 343.8(497.4)

Ključne besede: javno-zasebno partnerstvo, zapori, zasebni zapori, izvrševanje kazenskih sankcij, pravna ureditev

Criminological and Legal Aspects of Possibilities for Public-Private Partnerships for Enforcement of Prison Sanctions in the Republic of Slovenia

Purpose:

The purpose of this paper is to examine and present an overview of criminological and legal aspects related to the establishment of public-private partnerships for enforcement of criminal sanctions.

Design/Methods/Approach:

The overview is based on a comparative analysis of criminological-penological studies focussing on the effects of public-private partnerships in the field of enforcing prison sentences and a qualitative legal analysis of the applicable (*de lege lata*) Slovene legislation governing public-private partnerships. The research approach/method applied in this paper represents a combination of legal methods consisting of a teleological interpretation of the existing Slovene and EU legislations and an overview of criminological works in this field, followed by an analysis and synthesis provided in the discussion section at the end of the paper.

Findings:

Public-private partnership means that the State or local community concludes a long-term contract for the supply of goods and services with a private partner who is, in turn, responsible for construction, management, and maintenance of the infrastructure necessary for providing the goods and services concerned. When applied to the management of prisons, experiences of other countries show that public-private partnerships do not necessarily lead to deterioration of matters from the criminological point of view, since the results of studies in the field of private prisons vary. In Slovenia, the legal environment is suitable for establishing a pilot public-private institution in practice, but the success of such an approach will only become clear in the future, i.e., after gaining initial experience.

Originality/Value:

By combining legal and criminological analysis and synthesis, this paper contributes to further reflections regarding different possibilities for resolving the issue of overcrowded prisons in the Republic of Slovenia. It also elaborates on one of the potential alternatives, i.e., establishment of a public-private prison. The comparative overview demonstrates certain experiences from other countries and some reflections of theoreticians in this field. The paper may also prove useful for any further considerations regarding alternative solutions for resolving the current prison overcrowding in Slovenia.

UDC: 343.8(497.4)

Keywords: public-private partnerships, prisons, private prisons, enforcement of criminal sanctions, legal arrangements

1 UVOD

V zadnjem času je bilo opravljenih nekaj študij o učinkih zasebnih zaporov v državah, ki imajo na tem področju najdaljšo tradicijo (ZDA in VB). Iz pregleda preteklih raziskav in ugotovitev raziskovalcev je razvidno, da ne moremo govoriti o večji učinkovitosti zasebnih zaporov v primerjavi z državnimi. Vendar moramo hkrati izpostaviti dejstvo, da je javno-zasebno partnerstvo oziroma v nekaterih zahodnih državah popolna privatizacija zaporov že ustaljena praksa, če ne že nujna, saj so države finančno nezmožne graditi nove zapore (James, Bottomley, Liebling in Clare, 1997; Schefer in Liebling, 2008).

S kriminološko-penološkega vidika javno-zasebno partnerstvo pri upravljanju zaporov ne pomeni nujno poslabšanje zadev, saj kot ne moremo trditi o večji učinkovitosti zasebnih zaporov oziroma zasebnih storitev, prav tako ne moremo govoriti o njihovi manjši učinkovitosti. Vendar moramo hkrati opozoriti na določene vidike, ki bi lahko negativno vplivali na prestajanje kazni oziroma rehabilitacijo zapornikov, dela paznikov in stopnjo povratništva. V javno-zasebnem partnerstvu zasebne partnerje žene želja po dobičku in področje izvrševanja kazenskih sankcij ni izjema. To ne predstavlja nobene ovire, dokler želja po dobičku ne prevlada nad kvaliteto zagotavljanja storitev. V tem primeru lahko pride do: (1) pomanjkljive in neakovostne gradnje zaporov, (2) nezadovoljive prehrane zapornikov, (3) nekvalitetnega izvajanja tretmaja in posledično nezadovoljive rehabilitacije zapornikov, kar poveča nevarnost povratništva, (4) želje po čim številčnejši zaporski populaciji, saj se zasebnikom poveča dobiček in nezainteresiranost za poboljšanje zapornikov, (5) v primeru slabega gospodarjenja zasebnih zaporov bi posledično bile plače paznikov (oz. pravosodnih policistov) in drugih zaposlenih v zaporih nizke, kar bi vplivalo na (ne)zainteresiranost pri delu in na njihov slabši odnos do obsojencev, (6) nezainteresiranosti za izvajanje tretmaja in postpenalne pomoči oz. priprave na odpust in (7) izbora manj usposobljenega in osebno manj motiviranega kadra za delo z obsojenci.

Nekateri imenujejo privatizacijo zaporov kot največji eksperiment stoletja. Kot večina drugih eksperimentov se tudi pri privatizaciji zaporov dogaja, da ta povzroča drugačne učinke od pričakovanih. Privatizacija zaporov v Veliki Britaniji je namreč pokazala, da so bili odnosi med zaposlenimi in obsojenci na prestajanju zaporne kazni v Veliki Britaniji boljši kot v državnih zaporih (James et al., 1997; Schefer in Liebling, 2008), predvsem glede ustreznega odnosa zaposlenih, pravičnega obravnavanja obsojencev, spoštovanja in humanosti. Te ugotovitve je treba jemati z veliko mero previdnosti, saj druge raziskave kažejo, da so v nekaterih zasebnih zaporih ti odnosi popolnoma drugačni in da je prišlo tudi do zlorab. Poleg tega študije kažejo tudi, da se izvrševanje kazni zapora v zasebnih zaporih izvaja slabše kot v javnih (National Audit Office, 2003). Zgodovina zasebnih zaporov v ZDA kaže, da so bili ti primer zlorabe, izkoriščanja, zanemarjanja in brutalnosti do zapornikov in da se takšni zapori niso bistveno razlikovali od suženjstva (Hallett, 2006). Kritiki zasebnih zaporov so očitali zasebnim podjetjem, ki so prevzela zapore, da delujejo po načelih pridobivanja dobička in se ne bodo samo regulirali glede moralnosti pri delu z obsojenci na prestajanju kazni zapora (Schefer in Liebling, 2008).

Naslednja dilema je vrsta javno-zasebnega partnerstva. Gre za ideje o tem, da so zapori v celoti v upravljanju zasebnih podjetij ali pa zasebniki prevzamejo le del poslov, ki se odvijajo v zaporih. Odnosi med državo in zasebniki se urejajo s koncesijami, ki so zelo različne (glede na čas trajanja), in tudi nadzorovanjem izvajanja dejavnosti (kakovost storitev). Glede tega Schefer in Liebling (2008) ugotavljata, da so prakse sila različne in da so zasebniki pripravljene investirati v zapore, če dobijo vsaj desetletno koncesijo za delno izvajanje javne službe ali pa dvajsetletno, če prevzamejo vodenje celotnega zapora. Problem, ki ga vidita v tem, je, da se s takimi dejavnostmi ukvarjajo nekdanji vojaški častniki in podjetniki, ki niso po svoji naravnosti usmerjeni v tretja obsojencev, ampak v red, disciplino in dobiček.

Ključni problem je tudi v tem, da se razvrednoti delo paznikov oz. pravosodnih policistov, ki pri zasebnikih dobijo bistveno manjše plače in uživajo manj pravic kot uslužbenci v državnih institucijah. Poleg tega je zanimiv pojav, da je analiza dela z obsojenci pokazala, da je bilo v začetku osebje v zasebnih zaporih bolj prijazno do obsojencev, vendar se je z leti to močno poslabšalo, celo pod raven državnih zaporov (Schefer in Liebling, 2008).

Kljub številnim negativnim pojavom in izkušnjam v nekaterih zahodnih državah ob javno-zasebnem partnerstvu oziroma privatizaciji zaporov se lahko takšnim izkušnjam izognemo s strokovno in fleksibilno urejeno zakonodajo in regulacijami ter formalnim nadzorom nad izvajalci privatizacije zaporske dejavnosti.

2 NEKATERE TUJE IZKUŠNJE JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA PRI IZVRŠEVANJU KAZENSKIH SANKCIJ

Javno-zasebno partnerstvo je opredeljeno kot dogovor med vlado in enim ali več zasebnimi partnerji, kjer zasebni partnerji opravijo storitev, kjer končni rezultat izpolni pričakovanja oziroma cilji vlade, hkrati pa zasleduje lastni cilj po ustvarjanju dobička. Glavni cilj vstopa v javno-zasebno partnerstvo naj bi bil dobiček, kjer vlada uporabi zasebni kapital, s katerim lahko uresniči drugače zanjo nedostopne cilje (Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD], 2008: 132). Na področju izvrševanja kazenskih sankcij je zasebni kapital vedno bolj prisoten, hkrati pa prihaja do opuščanja tradicionalne delitve na zasebne in državne oziroma javne zapore in postopnega uvajanja javno-zasebnega partnerstva. Strokovnjaki proučujejo prednosti oziroma slabosti zasebnih in državnih zaporov. Na podlagi njihovih ugotovitev lahko identificiramo pozitivne in negativne lastnosti oziroma področja in storitve posamezne oblike zaporov ter jih odpravimo tako, da združimo najboljše lastnosti obeh modelov v obliki javno-zasebnega partnerstva.

O javno-zasebnem partnerstvu na področju izvrševanja kazenskih sankcij je bilo v preteklosti opravljenih kar nekaj študij, katerih rezultati se razlikujejo, kot je predstavljeno v nadaljevanju. Prevladujejo predvsem ameriške študije, nekaj pa jih je tudi iz drugih delov sveta.

Pratt in Maahs (1999) sta z metaanalizo triintridesetih ocen o stroškovni učinkovitosti iz štiriindvajsetih različnih študij v ZDA poskušala ugotoviti, kateri

kazenski zavodi (zasebni ali državni) so stroškovno učinkovitejši. Rezultati študije niso pokazali na večjo stroškovno učinkovitost državnih oziroma zasebnih zaporov, hkrati pa so opozorili na obseg sredstev zavoda, velikost zaporske populacije, starost zaporov in spol zapornikov, kot institucionalne karakteristike, ki imajo največ vpliva na višino stroškov kazenskega zavoda. Avtorja vidita uporabnost rezultatov v bolj realistični sliki dejanske učinkovitosti zasebnih zaporov in identifikaciji možne specifične politike privatizacije določenih področij oziroma funkcij (zasebna gradnja zaporov, rehabilitacijski programi, zdravstveni programi itd.), ki bi omogočile zmanjšanje stroškov (Pratt in Maahs, 1999).

Reisig in Pratt (2000) sta poskušala identificirati alternativne možnosti privatizacije zaporov oziroma prestajanja kazenskih sankcij v ZDA, z ozirom na liberalistični pogled na pravico države nad kaznovanjem in pravicami posameznikov. Avtorja temelje, ki omogočajo legitimnost zasebnih zaporov, vidita v (1) Lockovemu klasičnemu liberalizmu¹ oziroma desno usmerjeni liberalni teoriji in (2) liberalnemu vztrajanju na minimalni državi. Delno privatiziranje določenih področij oziroma funkcij (izgradnje zaporov, zdravstvena oskrba, prehrana itd.) avtorja opišeta kot pozitivno, saj za njihovo izvajanje ni potrebna legitimnost zasebnih subjektov nad sredstvi prisile. Hkrati pa opredelita trenutno filozofsko vztrajanje menedžmenta zasebnih zaporov kot brezpredmetno, v kontekstu liberalno-demokratskih ustavnih tradicij (Reisig in Pratt, 2000).

Perrone in Pratt (2003) sta s pregledom ter analizo študij in uradnih poročil poskušala primerjati učinkovitost državnih in zasebnih zaporov pri zmanjševanju stroškov v ZDA. Avtorja sta izpostavila metodološke nepravilnosti v preteklih študijah, saj je prihajalo do neustreznih primerjav² med kazenskimi zavodi. Kljub mešanim rezultatom v posameznih študijah je bil identificiran vzorec, ki je izpostavil večjo ali enako učinkovitost zasebnih zaporov v domenah reda in oskrbe ter manjšo ali enako učinkovitost zasebnih zaporov v domeni zagotavljanja varnosti. Nadalje sta avtorja na podlagi rezultatov in ugotovitev preteklih študij prišla do zaključka, da so zasebni zapori učinkovitejši pri zmanjševanju stroškov, vendar hkrati opozarjata na vprašljivost rezultatov, predvsem zaradi metodoloških pomanjkljivosti v obravnavanih študijah (Perrone in Pratt, 2003).

Price in Riccucci sta leta 2005 izvedla študijo v petdesetih zveznih državah ZDA z namenom identifikacije določilnic, ki vplivajo na politične akterje pri odločanju o privatizaciji zaporske dejavnosti (Price in Morris, 2012). Rezultati kažejo večji vpliv politične kulture zvezne države in ideologije vladajoče stranke na odločitve o privatizaciji zaporov in manjši vpliv dejavnikov, na katere opozarjajo zagovorniki privatizacije zaporske dejavnosti (fiskalne oziroma ekonomske prednosti, zmanjšanje stroškov, večja učinkovitost, prenaseljenost itd.). Avtorja sta na podlagi rezultatov opozorila na večjo verjetnost privatizacije zaporske dejavnosti v bolj liberalnih zveznih državah, kjer je na oblasti Demokratična stranka, kot v konservativnih, kjer je na oblasti Republikanska stranka (Price in Riccucci, 2005).

1 Klasični liberalizem je oblika politične filozofije, katere začetnik je John Locke. Klasični liberalizem je zgrajen na ideji državljanskih pravic, z omejeno vlogo vlade, katere je podrejena vladavini prava, pravici do zasebne lastnine in veri v gospodarsko teorijo prostega trga (Russel, 1977: 210–219).

2 Perrone in Pratt (2003: 304) opozarjata na pomembnost velikosti objekta, starosti objekta in vrste oziroma namena kazenskega zavoda, ko primerjamo javne in zasebne kazenske zavode.

Schefer in Liebling (2008) sta se osredotočila na ugotovitve prvih študij, ki so primerjale državne in zasebne zavode za izvrševanje kazni zapora v Veliki Britaniji. Avtorja sta opozorila na prednosti zasebnega zapora, ki se kažejo v novogradnjah (moderne ustanove za prestajanje kazni), spremenjenemu režimu (uvajanje bolj sproščene ureditve) in strogemu nadzoru, ki ne dopušča, da bi pazniki zlorabljali zapornike. Hkrati opozarjata na slabosti, ki se kažejo v neusposobljenosti osebja, veliki tekmovalnosti med podjetji, ki lahko privede do poslabšanja pogojev za bivanje v zaporu, ranljivosti zaporskih delavcev (manj sindikatov in regulacij za zaščito pravic zaposlenih) in pojavu t. i. zaporskega lobija. Ugotovila sta, da so odnosi med obsojenci in pazniki boljši v zasebnih zaporih kot v državnih, kar pripisujeta: (1) namenskem poudarku na sproščeni in manj formalni ureditvi v zaporih; (2) razlikam v ravnotežju moči, ki so posledica nemočnega in manj izkušenega osebja, ki opravlja delo v zasebnih zaporih; in (3) zapuščini punitivne atmosfere, ki je še vedno prisotna v nekaterih državnih zaporih (Schefer in Liebling, 2008).

Lundahl, Kunz, Brownell, Harris in Van Vleet (2009) so s pomočjo metaanalize primerjali rezultate dvanajstih študij, ki so primerjale vodenje zasebnih in državnih kazenskih zavodov. Rezultati študije niso razkrili pomembnejših prednosti, ki bi jih posedovali zasebno vodeni kazenski zavodi v primerjavi z državno vodenimi na področju zmanjšanja stroškov in zagotavljanja kvalitete storitev. Avtorji so na podlagi dobljenih ugotovitev prišli do zaključka, da zmanjšanje stroškov s privatizacijo zaporov ni zagotovljeno ter da je kvaliteta prestajanja kazni v zasebnih in državnih zaporih primerljiva (Lundahl et al., 2009).

Duwe in Clark (2013) sta izvedla študijo v ameriški zvezni državi Minnesota, kjer sta primerjala stopnjo povratništva med obsojenci, ki so prestajali kazen v zasebnem zaporu in tistimi, ki so bili zaprti v zaporih, s katerimi upravlja država. Študijo sta hotela preveriti trditve zagovornikov privatizacije kazenskih zavodov, ki v korist privatizaciji poleg zmanjšanja stroškov navajajo še manjšo nevarnost povratništva. Na podlagi vzorca, ki je zajemal 9.535 prestopnikov (za potrebe primerjave so bili v vzorec zajeti samo moški prestopniki, ki so bili obsojeni na zaporno kazen daljšo od 180 dni), sta opravila statistične analize (Coxovi regresijski modeli³). Rezultati so izpostavili nekoliko večjo nevarnost povratništva pri prestopnikih, ki so prestajali kazen v zasebnih zaporih, kot pri obsojencih, ki so prestajali kazen v državnih zaporih. Avtorja vzroke vidita v redkejšem obiskovanju obsojencev in omejenih možnostih izvajanja rehabilitacijskih programov v zasebnih zaporih. Ugotovitve študije zavračajo trditve zagovornikov privatizacije o zmanjšanju nevarnosti povratništva prestopnikov, ki prestajajo kazen v zasebnih zaporih (Duwe in Clark, 2013).

Rezultati analiz učinkovitosti in upravičenosti javno-zasebnega partnerstva (zasebnih zaporov) kažejo različne rezultate, kar je povezano tudi s tem, da to področje še ni načrtno raziskovano in da so vidiki raziskovanja učinkov zasebnih zaporov nepopolno oz. le delno obravnavani. V nadaljevanju predstavljamo ureditev javno-zasebnega partnerstva v Sloveniji in možnosti uporabe na področju izvrševanja kazni zapora.

3 Coxov regresijski model oziroma model sorazmernih tveganj je statistična metoda za odkrivanje vpliva več spremenljivok v časovnem obdobju, v katerem se je proučevani dogodek zgodil (Statsdirect, 2014).

3 SLOVENSKA IN EVROPSKA PRAVNA UREDITEV INSTITUTA JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA

Država in lokalne skupnosti lahko zagotavljajo blago in storitve na veliko različnih načinov. Tiste, ki so v preteklosti same zagotavljale blago in storitve, so zdaj vse bolj odvisne od trga, in sicer bodisi zaradi vlaganj v primerih, ko država sama izdeluje oziroma izvaja ter zagotavlja blago in storitve, ali zaradi neposrednega zagotavljanja blaga in storitev na trgu. Ta premik je nastal tako zaradi ideoloških razlogov kot zaradi zasledovanja stroškovne učinkovitosti (angl. *value for money*), tj. zaradi boljše uporabe virov.

Javno-zasebno partnerstvo je del tega trenda. Javno-zasebno partnerstvo pomeni, da država ali lokalna skupnost sklene dolgoročno pogodbo za zagotavljanje blaga in storitev z zasebnim partnerjem, zasebni partner pa je odgovoren za izgradnjo, upravljanje in vzdrževanje infrastrukture, ki je za to potrebna (OECD, 2008: 3).

V slovenskem pravu je javno-zasebno partnerstvo pravni koncept *sui generis*, ki v grobem temelji na angleškem javno-zasebnem partnerstvu. Čeprav angleško pravo zgolj opredeljuje različne oblike sodelovanja med osebami javnega in zasebnega prava, je v slovenskem pravu pojem javno-zasebnega partnerstva postal formalni pravni institut, ki ima dve osnovni obliki (Bohinc, Mužina in Tičar, 2007):

1. zasebno vlaganje v javne projekte in
2. javno sofinanciranje zasebnih projektov, ki so v javnem interesu.

Obstaja veliko definicij javno-zasebnega partnerstva, na primer: skupni projekt javnega in zasebnega sektorja, zgrajen na strokovnem znanju vsakega partnerja, ki je najbolj ustrezen za jasno določene javne potrebe z ustrezno porazdelitvijo virov, tveganja in plačila (The Canadian Council for Public-Private Partnership, 2014). Ureditev vlog in razmerij, kjer se dve ali več oseb javnega in zasebnega prava usklajujeta, zato da dosežeta vsaka svoj cilj, s tem da skupaj zasledujeta enega ali več skupnih ciljev (Lawther, 2002), prenos investicijskih projektov na zasebni sektor, ki jih je tradicionalno izvajal in financiral javni sektor (Allan, 1999; The Canadian Council for Public-Private Partnership, 2014; Linder, 1999).

Slovenski pravni red pozna posebni pravni institut z imenom javno-zasebno partnerstvo, ki se lahko uporabi tudi za prihodnjo izgradnjo sodobnih zaporov. Slovenska ureditev javno-zasebnega partnerstva je zakonska in izhaja iz angleškega koncepta Public-Private Partnership (PPP). Le ta izvorno ni poseben pravni institut, temveč le opredeljujoči (kavzalni) element, s katerim so pojmovane najrazličnejše oblike sodelovanja med javnimi in zasebnimi subjekti.

V pravu Evropske unije (v nadaljevanju EU) pojem javno-zasebnega partnerstvo ni poenoten ter pravno urejen kot poseben institut prava EU. To pomeni, da pojem ni kogentno pravno urejen z nobenim predpisom EU, niti z neposredno učinkujočo uredbo EU v članicah niti z direktivo EU, ki bi jo morale članice prenesti v svoj pravni red. Pojmovanje instituta javno-zasebnega partnerstva izhaja iz programskih usmeritev zelene knjige. Vendar so ga nekatere članice EU – verjetno zaradi praktične uporabnosti – na različne načine prenesle v

svoje pravne sisteme. V glavnem se pojem povezuje z nacionalnimi zakonodajami o javnih naročilih in koncesijah, ponekod pa je urejen tudi s posebnim zakonom.⁴ Slovenija sledi slednjim in je že uredila tovrstna pravna razmerja v posebnem zakonu s posebnim pravnim institutom.

Javno-zasebno partnerstvo v Sloveniji so po Zakonu o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP, 2006) projekti zasebnih vlaganj v javne projekte ali javna sofinanciranja zasebnih projektov, predvsem v zvezi z:

- izgradnjo javne infrastrukture (izgradnja, vzdrževanje, upravljanje),
- izvajanjem javnih služb in
- izvajanjem drugih dejavnosti v javnem interesu.

Ureditev ZJZP (2006) zajema oba dela javnega sektorja. Tistega, ki zagotavlja javne službe, in tistega, ki skrbi za javni interes na področju izvršilne veje oblasti, kot je to na primer izvrševanje kazenske sankcije zapora.

Institut javno-zasebnega partnerstva je v Sloveniji pravno urejen kot prisilni institut upravnega prava. To pomeni, da so javni partnerji (ob nastopu zakonskih pogojev) dolžni izpeljati postopek zbiranja predlogov, odločitve, razpisa in izbire zasebnega partnerja. Na podoben način je prisilni institut javno naročanje, ko so za to izpolnjeni zakonski pogoji po predpisih o javnih naročilih. Zavezanci za izvedbo postopka po novem zakonu so predvsem javni partnerji. Javni partner razmerja javno-zasebnega partnerstva na državni ravni je država Republika Slovenija, na lokalni pa občina ali mesto. Vendar pa lokalne skupnosti niso tako avtonomne pri odločanju o javno-zasebnem partnerstvu kot država. Pred sprejetjem odločitve o javno-zasebnem partnerstvu bodo morali ravnati v skladu s predpisom (pravilnikom) o oceni upravičenosti izvedljivosti investicije oziroma drugega projekta.

Javno-zasebno partnerstvo za izvrševanje kazenskih sankcij je mogoče vzpostaviti kot državni projekt in to kot pogodbeno javno-zasebno partnerstvo ali kot statusno javno-zasebno partnerstvo. Pogodbeno javno-zasebno partnerstvo temelji na obligacijski pogodbi. Ker gre pri vseh javno-zasebnih partnerstvih predvsem za povečanje učinkovitosti in uspešnosti zagotavljanja javnih interesov, imajo tudi vsa pogodbeno javno-zasebna partnerstva javnopravne elemente. Zato se pogodbeno javno-zasebno partnerstvo lahko vzpostavi v dveh oblikah: 1) v obliki koncesijskega pogodbenega javno-zasebnega partnerstva ali 2) v obliki javno-naročniškega pogodbenega javno-zasebnega partnerstva. Za obe obliki je značilna sklenitev posebne pogodbe. Vsebinsko se oblika koncesijskega partnerstva loči od javno-naročniške oblike predvsem z vidika, kdo nosi ekonomsko tveganje zagotavljanja javne službe. Če bo glavno tržno tveganje zagotavljanja blaga in storitev v javnem interesu na strani zasebnika, bo partnerstvo koncesijsko, če pa bo glavna tveganja na strani države ali lokalne skupnosti, bo partnerstvo javno-naročniško. Vendar tudi za slednje velja, da mora vsaj del tveganja pokriti zasebnik. V nasprotnem primeru ne bi šlo več za partnerstvo, temveč za običajno javno naročilo, kot ga ureja zakonodaja o javnih naročilih.

Statusno javno-zasebno partnerstvo pa pomeni posebno pravno razmerje, ko javni partner (država) podeli izvajanje pravic in obveznosti zagotavljanja

⁴ Kot npr. na Irskem s predpisom *State Authorities Public Private Partnership Arrangements Act, 2002*.

javnega interesa (javnih pooblastil) na naslednje – korporacijsko-pravne načine: 1) z ustanovitvijo nove pravne osebe *v mešani lastnini*, 2) s prodajo deleža države ali občine v javnem podjetju ali drugi osebi javnega prava, 3) z nakupom deleža s strani države v osebi zasebnega prava ali 4) na drug soroden in primerljiv način.

Poleg vsebinskih opredelitev novega instituta ZJZP (2006) vsebuje tudi obvezni postopek kot pogoj za nastanek razmerja javno-zasebnega partnerstva. Obveznost postopka izvira iz evropske zakonodaje,⁵ ki za projekte večjih vrednosti zahteva izvedbo javnih naročil. Predvsem so to infrastrukturni projekti koncesijskih gradenj (npr. novih zaporov), vrednejših od 5.278.000 evrov, kar je prag v navedeni direktivi. Vendar se ta obveznost s slovenskimi predpisi širi kot splošna obveznost javnega partnerja (države), da v zakonskem roku treh mesecev po sprejetju proračuna objavi predvidena razmerja javno-zasebnih partnerstev v okviru svoje pristojnosti. To velja tudi za morebitna prihodnja javno-zasebna partnerstva na področju izvrševanja kazenskih sankcij.

4 MATERIALNO-FINANČNI RAZLOGI ZA IZVAJANJE JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA – SPLOŠNO IN NA PODROČJU IZVRŠEVANJA KAZENSKIH SANKCIJ

V zgodovini so države zagotavljale blago in storitve iz različnih razlogov, med drugim zaradi političnih, socialnih in ekonomskih. Z materialno-finančnega vidika je takšno zagotavljanje blaga in storitev učinkovito v primerih, ko je neuspešnost trga večja kot neuspešnost države, tj. v primerih, ko država zagotavlja blago in storitve bolj učinkovito, kot jih zagotavlja trg (Directive 2004/18/EC, 2004). Trg običajno ne zagotavlja (ali ne v zadostni meri) javne infrastrukture, kamor sodijo tudi zgradbe zaporov (Nicholson, 1998).

Poudariti je treba, da ekonomija in pravo javno dobro definirata različno. V pravnem smislu so javno dobro vse stvari in dobrine, ki so v interesu družbe kot celote. Z ekonomskega vidika pa so javno dobro stvari in dobrine, za katere ni konkurence pri porabi, marginalni stroški njihovega zagotavljanja pa so enaki nič (Zajc in Tičar, 2009).

Mnogo držav se periodično sooča s finančnimi krizami in zato prebivalstvu ne morejo zagotavljati blaga in storitev visoke kakovosti na stroškovno učinkovit način (Bettignies in Ross, 2004: 135). V preteklosti je bil eden od odgovorov na finančno krizo privatizacija, ko pa je privatizacija po svetu izgubila zagon, zlasti na področju infrastrukture, se je sredi devetdesetih let prejšnjega stoletja javno-zasebno partnerstvo začelo obravnavati kot sredstvo za pridobitev kapitala in upravljaljskega znanja zasebnega sektorja (International Monetary Fund, 2004: 4; Mrak, Gazvoda in Mrak, 2005).

Vendar pa tudi javno-zasebno partnerstvo ni odgovor za vse težave v zvezi z vladnimi finančnimi krizami in neučinkovitostjo, kar se kaže v praksi in na kar opozarja teorija. Mnogi na primer trdijo, da je bilo javno-zasebno partnerstvo

⁵ Zlasti iz uporabe Direktive Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, blaga in storitev (Directive 2004/18/EC, 2004).

»iznajdeno« zaradi želje zaobiti proračunske postopke (Dewatripont in Legros, 2005) in da javno-zasebno partnerstvo povzroča veliko težav, zaradi katerih je zagotavljanje blaga in storitev celo manj učinkovito, kot če jih zagotavlja država.⁶ Na drugi strani obstajajo dokazi, ki kažejo, da je javno-zasebno partnerstvo lahko učinkovito in koristno, če se izvaja pravilno in če je ustrezno urejeno (Grimsey in Lewis, 2004: 79–83).

Vprašanje, ki se zastavlja, je, kakšen je finančno-materialni temelj javno-zasebnega partnerstva. Z drugimi besedami, katere situacije so ekonomsko primerne za javno-zasebno partnerstvo. V literaturi so opredeljene naslednje značilnosti, ki kažejo na to, da je javno-zasebno partnerstvo primerno (Beato in Vives, 1996; Mrak, 2006; Zajc in Tičar, 2009):

- dolgoročna narava transakcije (npr. avtoceste, vendar tudi zapori),
- visoki stroški investicije,
- kompleksnost transakcije in velika investicija, ki je plačana vnaprej (še posebej zapori),
- težavno nadziranje javnih storitev.

Naštete značilnosti zahtevajo posebno ureditev in možno sodelovanje med vlado in zasebnim sektorjem in so zato primerne za javno-zasebno partnerstvo.

Ena od glavnih prednosti javno-zasebnega partnerstva tudi na področju izvrševanja kazenskih sankcij je, da se omilijo finančne omejitve (s tem, da se obenem določijo omejitve javnemu sektorju glede zadolževanja) glede infrastrukture (zaposrskih objektov) s tem, da se vloži zasebni kapital in upravljanje, za katera empirični rezultati kažejo, da sta v povprečju bolj učinkovita kot državni (Shleifer, 1998).

Druga prednost javno-zasebnega partnerstva je prenos nekaterih tveganj, ki jih nosijo stranke javno-zasebnega partnerstva, na stranko (bodisi vlado ali zasebni sektor), ki lahko nosi tveganje za manjše stroške, kar uskladi spodbude zasebnega in javnega sektorja ter posledično vpliva na učinkovitost.

Uveljavljeno pravilo, ki velja v dvomu, je, da bi morala stranka, ki lahko nosi tveganje za manjše stroške, nositi stroške takšnega tveganja. Stranke transakcije z optimalnim prenosom tveganja prav tako ustvarijo prave spodbude za vpletene stranke, kar ima za posledico zagotavljanje blaga in storitev visoke kakovosti na stroškovno učinkovit način (Poschmann, 2003). Vendar pa je treba poudariti tudi, da so v primerih, ko tveganja niso ustrezno porazdeljena, spodbude neuskklajene, javno-zasebno partnerstvo pa je lahko neučinkovito, zato je izjemno pomembno, da tako vlada kot zasebni sektor naredita temeljito oceno tveganj in njihovih porazdelitev.

V skladu s študijo Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD, 2008: 20) je javno-zasebno partnerstvo umeščeno med tradicionalno javno naročilo in popolno zasebno zagotavljanje blaga in storitev. V primeru tradicionalnega javnega naročila vlada določi kakovost in količino zahtevane storitve in se dogovori za ceno z zasebnim izvajalcem (pogosto v postopku javnega razpisa).

⁶ Dewatripont in Legros (2005: 135) pravita: ... jasno je, da je bilo javno-zasebno partnerstvo privlačno za vlade, ki so poskušale »olepšati« račune, tako da so (zlo)rabile pravila javnega računovodstva, ki ne vrednotijo ustrezno državnega premoženja in obveznosti.

Vlada lahko prav tako določi obliko blaga, ki ga naroča, tako da zasebni sektor zagotovi takšno blago, kot je določeno. Vlada običajno takšno blago in storitve uporabi kot vložek, ko sama zagotavlja storitve državljanom, ali jih zgolj kupi od zasebnega sektorja in jih posreduje državljanom. V takšnih primerih vlada nosi tveganje, povezano z dobavo storitev (Corner, 2006: 39). V primeru, ko blago in storitve v celoti zagotovijo zasebni izvajalci, seveda oni določijo kakovost in količino zagotovljenega blaga, prav tako pa določijo tudi obliko in ceno (lahko po pogajanjih s svojimi strankami). V takšnih primerih zasebni izvajalci nosijo tveganje, ki je povezano z dobavo storitev (OECD, 2008: 19).

Javno-zasebno partnerstvo se običajno uporablja v situacijah, v katerih ni konkurence med dobavitelji. Glede na to, da je z ekonomskega vidika monopol neučinkovit, javno-zasebno partnerstvo običajno ustvarja konkurenco med dobavitelji, da postanejo edini dobavitelj določenega blaga. Z drugimi besedami, javno-zasebno partnerstvo ustvarja spodbude za konkurenco na trgu, kjer je konkurenca na trgu neučinkovita ali pa ne obstaja. Kjer je konkurenca na trgu dobro razvita, ima zasebno lastništvo prednost.

Če povzamemo, javno-zasebno partnerstvo se lahko uporablja v situacijah, kjer trg ni popolnoma konkurenčen, kot sredstvo za združitev relativnih prednosti vlade in trga. Na določen način lahko javno-zasebno partnerstvo minimizira neuspešnost države kot odgovor na neuspešnosti trga (International Monetary Fund, 2004: 10).

Vsebinski razlogi za oblikovanje javno-zasebnega partnerstva v Sloveniji – tudi na področju izvrševanja kazni zapora – so pomanjkanje proračunskih sredstev za konsistentno zagotavljanje storitev in blaga v javnem interesu, pomanjkanje javne infrastrukture, vedno višji okoljevarstveni standardi, ki jih določajo sodobne moderne države, in končno dejstvo, da ima zasebni sektor več izkušenj z upravljanjem in zagotavljanjem kakovostnega blaga in storitev (tako tudi Groff Ferjančič, 2006). Koncept veljavnega slovenskega zakona temelji na ekonomski logiki javno-zasebnega partnerstva na področju javnih dejavnosti, kamor sodi tudi izvrševanje kazenskih sankcij.

5 RAZPRAVA

Stopnja zapornikov v letu 2014 na 100.000 prebivalcev je v Sloveniji, glede na druge primerljive države, še vedno relativno skromna in znaša okoli 70 zapornikov na 100.000 prebivalcev, kar je še vedno ena izmed najmanjših številok poleg skandinavskih držav. Ne glede na to pa so slovenski zaporji prenapolnjeni. V njih je, glede na prostorsko kapaciteto, 20 % preveč zapornikov. Tako se že zdaj Uprava za izvrševanje kazenskih sankcij RS dejansko sooča s problemom prenatrpanosti, ki pa bo v prihodnje še hujši, če ne bo prišlo do povečanja prostorskih kapacitet. Eden od možnih odgovorov na ta problem je v uvedbi JZP modelov pri gradnji novih zaporov in morda tudi pri prihodnjem upravljanju z njimi.

Vsebinski razlogi za sodelovanje med državo in osebami zasebnega prava na področju morebitne vzpostavitve javno-zasebnega zapora predstavljajo prednosti za obe stranki. Z vidika zasebnega sektorja je javno-zasebno partnerstvo v zaporski objekt investicija z nizkim tržnim tveganjem, ki do določene mere vnaprej jamči

dobiček, medtem ko je z vidika javnega sektorja to investicija z ekonomsko učinkovitim in uspešnejšim zagotavljanjem izvrševanja kazenskih sankcij oziroma javna investicija v infrastrukturo v primeru pomanjkanja proračunskih sredstev.

Slovenski ZJZP (2006) v skladu z ureditvijo EU obvezuje državo, da v primerih, ko vrednost bodoče javne investicije presega 5.278.000 evrov, država lahko naročilo gradnje oziroma storitve izvede kot javno naročilo samo v primeru, če se glede na ekonomske in druge okoliščine projekta ugotovi, da postopka ni mogoče izvesti v eni izmed oblik javno-zasebnega partnerstva. Že samo ta ureditev je verjetno formalni razlog, da bo država v prihodnje pred izdajo javnega naročila za izgradnjo novega zapora, upoštevala tudi možnost javno-zasebnega partnerstva. Verjetno bo investicijska vrednost novega objekta z vso potrebno infrastrukturo takšna, da bo dosegla ali presegla zakonsko mejo, ki jo navajamo zgoraj.

Država bo pri morebitni prihodnji vzpostavitvi javno-zasebnega zapora določila zahtevano kakovost in količino dogovorjenih storitev, ki jih bo zagotavljal zasebni partner (Corner, 2006: 40). Zasebnemu partnerju bo naročila izgradnjo infrastrukture oz. objekta, kjer bo zapor, sama pa bo še naprej skrbela za dejavnosti nadzora, ki ga v zaporih izvaja pravosodna policija. Za ta del dejavnosti zasebni partner ne bo skrbel. Dejstvo, da je izgradnja in upravljanje objekta (kamor sodi vzdrževanje, čiščenje, obnova ipd.) prepuščeno zasebnemu partnerju, ustvarja prostor za njegovo inovativnost in s tem izboljšuje učinkovitost storitve vzdrževanja in upravljanja z objektom.

Če to izvaja država preko svojih organov, mora nositi tudi tveganje. Zato je ekonomsko smiselno, da vlada prepusti tveganje zasebnemu partnerju. V primeru javnega naročila za izgradnjo novega zapora se bosta država in zasebni partner dogovorila o ceni v postopku javnega razpisa. Vendar pa, drugače kot pri tradicionalnem javnem naročilu, država ne kupi kapitalskih sredstev neposredno od zasebnega partnerja. Kupi namreč niz storitev, ki jih zasebni partner izvaja s sredstvi. To pomeni, da je zasebni partner običajno odgovoren tudi za upravljanje in vzdrževanje objekta ter za zagotavljanje storitev za njegovo vzdrževanje. Pri izpolnjevanju teh obveznosti mora prav tako upoštevati zahteve glede kakovosti in količine, ki so bile dogovorjene z državo. Nadaljnja posledica tega je, da zasebni partner nosi vsaj del tveganja, povezanega z objektom.

V članku je razdelana ena možnost vzpostavitve javno-zasebnega zapora. Menimo, da je pravno to mogoče, da je ekonomsko lahko upravičeno, kakšne pa bodo penološke in kriminološke posledice tega, pa bo pokazal čas, predvsem, pa prioritete Ministrstva za pravosodje.

UPORABLJENI VIRI

- Allan, J. R. (1999). *Public-private partnerships: A review of the literature and practice* (Public Policy Paper No. 4). Regina, Saskatchewan: Saskatchewan Institute of Public Policy.
- Beato, P. in Vives, A. (1996). Private sector participation in infrastructure: Risk, fiscal, and efficiency issues in public-private arrangements for the provision of services. *Infrastructure*, 1(3), 3–14.

- Bettignies, J. E. in Ross, T. W. (2004). The economics of public-private partnerships. *Canadian Public Policy*, 30(2), 135–154.
- Bohinc, R., Mužina, A. in Tičar, B. (2007). *Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP) s pojasnili*. Ljubljana: Nebra.
- The Canadian Council for Public-Private Partnership. (2014). *Definitions*. Pridobljeno na <http://pppcouncil.ca/resources/about-ppp/definitions.html>
- Corner, D. (2006). The United Kingdom private finance initiative: The challenge of allocating risk. *OECD Journal on Budgeting*, 5(3), 37–55.
- Dewatripont, M. in Legros, P. (2005). PPPs: Contract design and risk transfer. *European Investment Bank Papers*, 10(1), 120–141.
- Directive 2004/18/EC of the European Parliament and of the Council on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts. (2004). *Official Journal of the European Union*, (L 134).
- Duwe, G. in Clark, V. (2013). The effects of private prison confinement on offender recidivism: Evidence from Minnesota. *Criminal Justice Review*, 38(3), 375–394.
- Grimsey, D. in Lewis, K. (2004). *Public private partnerships: The worldwide revolution in infrastructure provision and project finance*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing.
- Groff Ferjančič, M. (2006). Pravna ureditev javno-zasebnega partnerstva. V H. Kamnar (ur.), *Reforme javnih financ in notranje revizije* (str. 90–108). Ljubljana: Inštitut za revizijo.
- Hallett, M. A. (2006). *Private prisons in America: A critical race perspective*. Chicago: University of Illinois Press.
- International Monetary Fund. (2004). *Public private partnership*. Pridobljeno na <https://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.htm>
- James, A. K., Bottomley, A. K., Liebling, A. in Clare, E. (1997). *Privatizing prisons: Rhetoric and reality*. London: SAGE.
- Lawther, W. C. (2002). Contracting for the 21st century: A partnership model. V M. A. Abramson in R. S. Harris III (ur.), *The procurement revolution* (str. 167–216). Washington D.C.: The Price Waterhouse Coopers Endowment for the Business of Government.
- Linder, S. H. (1999). Coming to terms with the public-private partnership. *American Behavioral Scientist*, 43(1), 35–51.
- Lundahl, B. W., Kunz, C., Brownell, C., Harris, N. in Van Vleet, R. (2009). Prison privatization: A meta-analysis of cost and quality of confinement indicators. *Research on Social Work Practice*, 19(4), 383–394.
- Mrak, M. (2006). Ekonomske možnosti za uvedbo javno-zasebnega partnerstva. V H. Kamnar (ur.), *Reforme javnih financ in notranje revizije* (str. 109–130). Ljubljana: Zveza ekonomistov Slovenije.
- Mrak, M., Gazvoda, M. in Mrak, M. (2005). Projektno financiranje – alternativna oblika financiranja infrastrukturnih objektov. V M. Mrak (ur.), *Priročnik za projektno financiranje* (str. 98–102). Ljubljana: Služba vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko.
- National Audit Office. (2003). *The operational performance of PFI prisons*. London: National Audit Office.

- Nicholson, W. (1998). *Microeconomic theory* (4th ed.). Dryden: The Dryden Press.
- Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD]. (2008). *Public-private partnership: In pursuit of risk sharing and value for money*. Paris: OECD Publications.
- Perrone, D. in Pratt, T. C. (2003). Comparing the quality of confinement and cost-effectiveness of public versus private prisons: What we know, why we do not know more, and where to go from here. *The Prison Journal*, 83(3), 301–322.
- Poschmann, F. (2003). *Private means to public ends: The future of public-private policy partnership*. Toronto: C.D. Howe Institute Commentary.
- Pratt, T. C. in Maahs, J. (1999). Are private prisons more cost-effective than public prisons? Meta-analysis of evaluation research studies. *Crime & Delinquency*, 45(3), 358–371.
- Price, B. E. in Riccucci, N. M. (2005). Exploring the determinants of decisions to privatize state prisons. *The American Review of Public Administration*, 35(3), 223–235.
- Price, B. E. in Morris, J. C. (2012). *Prison privatization: The many facets of a controversial industry* (vol. 1). Santa Barbara: ABC-CLIO.
- Reisig, M. D. in Pratt, T. C. (2000). The ethics of correctional privatization: A critical examination of the delegation of coercive authority. *The Prison Journal*, 80(2), 210–222.
- Russel, B. (1977). *Modrost zahoda*. Ljubljana: Mladinska knjiga.
- Schefer, G. in Liebling, A. (2008). Prison privatization: In search of a business-like atmosphere? *Criminology and Criminal Justice*, 8(3), 261–278.
- Shleifer, A. (1998). State versus private ownership. *Journal of Economic Perspectives*, 12(3), 130–150.
- State Authorities (Public Private Partnership Arrangements) Act. (2002). *Irish Statute Book*, (No. 1 of 2002). Pridobljeno na <http://www.irishstatutebook.ie/2002/en/act/pub/0001/index.html>
- Statsdirect. (2014). *Statistical help*. Pridobljeno na http://www.statsdirect.com/help/default.htm#survival_analysis/cox_regression.htm
- Zajc, K. in Tičar, B. (2009). Ekonomska analiza pravnega instituta javno-zasebno partnerstvo. *Zbornik znanstvenih razprav Pravne fakultete*, 69, 311–331.
- Zakon o javno-zasebnem partnerstvu [ZJZP]. (2006). *Uradni list RS*, (127/06 in spremembe).

O avtorjih:

Dr. Bojan Tičar, redni profesor za področje prava na Fakulteti za varnostne vede Univerze v Mariboru. E-mail: bojan.ticar@fvv.uni-mb.si

Dr. Gorazd Meško, redni profesor za področje kriminologije na Fakulteti za varnostne vede Univerze v Mariboru. E-mail: gorazd.mesko@fvv.uni-mb.si