



Železna cesta 16, 1000 Ljubljana

Zadeva: 0700-37/2024/19

Datum: 29. 12. 2025

Zagovornik načela enakosti na podlagi 21. člena v povezavi s 33. do 37. in 40. členom Zakona o varstvu pred diskriminacijo (Uradni list RS, št. 33/16 in 21/18 – ZNOrg, v nadaljevanju: ZVarD) ter skladno z 207. členom Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13, 175/20 – ZIUOPDVE in 3/22 – ZDeb; v nadaljevanju: ZUP) v postopku ugotavljanja diskriminacije na predlog konkretnega posameznika zoper konkreten zavod za prestajanje kazni zapora, izdaja naslednjo

ODLOČBO

1. Predlog za obravnavo diskriminacije, ki ga je dne 25. 7. 2025 vložil konkreten posameznik zoper konkreten zavod za prestajanje kazni zapora v zadevi zagotavljanja storitev telefonije in nabave dobrin zapornikom, **se zavrne**.
2. Stroški v tem postopku niso nastali.

OBRAZLOŽITEV

Zagovornik načela enakosti (v nadaljevanju: Zagovornik) je dne 25. 7. 2024 prejel predlog za obravnavo diskriminacije (v nadaljevanju: predlog), ki ga je vložil konkreten posameznik (v nadaljevanju: predlagatelj), ki je bil za krajši čas na prestajanju nadomestne kazni zapora v konkretnem oddelku matičnega zavodu za prestajanje kazni zapora (v nadaljevanju: zavod). Predlagatelju se je sicer kazni, na prestajanju katere je bil takrat, dne 14. 8. 2024 iztekla.

V predlogu je predlagatelj navajal, da zavod diskriminira zapornike pri dostopu do storitev telefonije in pri dostopu do blaga oz. dobrin iz trgovine, ki jih lahko kupijo zaporniki. Razlog za takšno ravnanje zavoda pa naj bi bil prav poseben družbeni položaj zapornikov. V primerjavi z osebami, ki niso na prestajanju kazni zapora, temveč na prostosti, naj bi bili zaporniki po navedbah predlagatelja slabše obravnavani, ker nimajo možnosti izbire telefonskega operaterja oz. ker lahko koristijo zgolj storitve telefonske govorilnice konkretnega operaterja F(v nadaljevanju; operater). Pri tem je predlagatelj navedel, da operater svoje storitve zaračunava po nekonkurenčno visokih cenah (0,25 EUR na minuto za klic v lokalno mobilno omrežje), ki so celo 30 krat višje od cen primerljivih storitev na trgu. Poleg tega je predlagatelj navedel, da zaporniki tudi pri nakupih v zavodski prodajalni nimajo možnosti koriščenja pravic in ugodnosti, kot jih sicer lahko koristijo potrošniki zunaj zapora.

*

Zagovornik ugotavlja dejansko stanje glede možnega obstoja diskriminacije v obravnavanem primeru na podlagi razpoložljivih podatkov ter določb ZVarD. Sam postopek pred Zagovornikom urejajo členi ZVarD od 33 do 37 ter 40. člen. Za vsa vprašanja postopka, ki niso

urejena z ZVarD, pa Zagovornik skladno z drugim odstavkom 3. člena ZUP smiselno uporabi slednjega.

Diskriminacija je v 4. členu ZVarD opredeljena kot vsako neupravičeno dejansko ali pravno neenako obravnavanje, razlikovanje, izključevanje ali omejevanje ali opustitev ravnanja zaradi osebnih okoliščin, ki ima za cilj ali posledico oviranje, zmanjšanje ali izničenje enakopravnega priznavanja, uživanja ali uresničevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin, drugih pravic, pravnih interesov in ugodnosti. Diskriminacija zaradi katere koli osebne okoliščine je prepovedana.

Med osebne okoliščine, skladno s 1. členom ZVarD, štejejo spol, narodnost, rasa ali etnično poreklo, jezik, vera ali prepričanje, invalidnost, starost, spolna usmerjenost, spolna identiteta in spolni izraz, družbeni položaj, premoženjsko stanje, izobrazba ali katera koli druga osebna okoliščina. Gre za prirojene ali pridobljene osebne značilnosti, lastnosti, stanja ali statuse, ki so praviloma trajno in nerazdružljivo povezani z določeno osebo in njeno osebnostjo, zlasti identiteto, ali pa jih oseba ne spreminja zlahka, ter na podlagi katerih se lahko oblikujejo različne skupine oseb in odnosi njihove pripadnosti.¹ Kot drugo osebno okoliščino Zagovornik šteje državljanstvo, kraj bivanja, zdravstveno stanje, nosečnost starševstvo (oz. materinstvo in očetovstvo) idr.

Diskriminacija se lahko dogaja na različnih področjih družbenega življenja, na katerih morajo sicer po 2. členu ZVarD državni organi, lokalne skupnosti, nosilci javnih pooblastil ter pravne in fizične osebe na vseh področjih oblastnega odločanja, delovanja v pravnem prometu in pri drugem svojem delovanju oziroma ravnanju v razmerju do tretjih oseb zagotavljati varstvo pred diskriminacijo oziroma enako obravnavanje vseh oseb.

ZVarD opredeljuje več oblik diskriminacije, od katerih sta osnovni neposredna in posredna diskriminacija. Neposredna diskriminacija obstaja, če je oseba ali skupina oseb zaradi določene osebne okoliščine bila, je ali bi lahko bila v enakih ali podobnih situacijah obravnavana manj ugodno, kot se obravnava, se je obravnavala ali bi se obravnavala druga oseba ali skupina oseb (prvi odstavek 6. člena). Posredna diskriminacija pa obstaja, kadar je oseba ali skupina oseb z določeno osebno okoliščino bila, je ali bi lahko bila zaradi navidezno nevtralne določbe, merila ali prakse v manj ugodnem položaju kot druge osebe, razen če ta določba, merilo ali praksa objektivno temelji na legitimnem cilju in so sredstva za doseganje tega cilja ustrezna in nujno potrebna (drugi odstavek 6. člena). Poleg teh dveh oblik ZVarD opredeljuje tudi druge oblike diskriminacije (7. člen, natančneje od 8. do 11. člena): nadlegovanje (tudi spolno), navodila za diskriminacijo, pozivanje k diskriminaciji, viktimizacija. V primerih večkratne, množične, dolgotrajne oz. ponavljajoče se ali pa diskriminacije, ki bi lahko vsebovala težko popravljive posledice za diskriminirano osebo, ZVarD prepozna hujše oblike diskriminacije (12. člen).

ZVarD v 13. členu določa tudi izjeme od prepovedi neposredne diskriminacije. Po njegovem splošnem določilu neenako obravnavanje zaradi določene osebne okoliščine ne pomeni diskriminacije, če takšno različno obravnavanje temelji na legitimnem cilju in so sredstva za doseganje tega cilja ustrezna, potrebna in sorazmerna (prvi odstavek 13. člena). Možnost izjeme od prepovedi posredne diskriminacije pa vsebuje že sama določba ZVarD o posredni diskriminaciji (drugi odstavek 6. člena).

Za ugotovitev diskriminacije mora Zagovornik v postopku ugotoviti obstoj osebne okoliščine kot razloga neenakega obravnavanja, opredeliti področje družbenega življenja, na katerem se (lahko) dogaja diskriminacija, ter ugotoviti njeno obliko in dejanski poseg v človekove ali druge pravice, temeljne svoboščine, določene pravne interese ali ugodnosti domnevno diskriminirane osebe. Pri tem mora ugotoviti, ali med temi elementi dejansko obstaja vzročna

¹ Iz obrazložitve K 1. členu, Predlog ZVarD – EVA 2015-2611-0046, str. 39.

zveza (predvsem ali je oseba neenako obravnavana prav zaradi določene osebne okoliščine) ter ali je oseba v primerljivem položaju s skupino oseb, ki jih domnevni kršitelj obravnava drugače (ker te nimajo osebne okoliščine, ki bi lahko bila razlog diskriminacije). V primeru možne neposredne ali posredne diskriminacije pa mora Zagovornik (ob izpolnitvi vseh predhodnih elementov) nazadnje še preveriti, ali neenako obravnavanje ne spada v katero od možnih izjem od prepovedi diskriminacije. Zgolj za tisto ravnanje, ki vsebuje vse navedene elemente možne diskriminacije, je mogoče ugotoviti, da je tudi dejansko diskriminatorno. Če kateri od navedenih elementov umanjka, takšno ravnanje ne more biti diskriminacija, temveč je lahko ali upravičeno neenako obravnavanje ali pa gre za druge vrste neupravičenega ravnanja, ki je sicer nepravilno ali celo nezakonito ravnanje, ni pa diskriminacija.

V postopku ugotavljanja diskriminacije velja po 40. členu ZVarD obrnjeno dokazno breme. To pomeni, da mora (domnevni) kršitelj, kadar so s strani (domnevno) diskriminirane osebe (ali več njih) oz. s strani tretjih oseb ali kako drugače (z izjavami, navedbami in dokumenti ter drugimi dokazili) izkazana dejstva, ki upravičujejo domnevo, da je bila kršena prepoved diskriminacije, dokazati, da v obravnavanem primeru ni kršil te prepovedi, oziroma da je neenako obravnavanje dopustno (v skladu z ZVarD). Breme dokazovanja se torej prevlači na domnevnega kršitelja, vendar šele takrat, ko je s strani domnevno diskriminirane osebe (ali več njih) oz. s strani tretjih oseb ali kako drugače izpolnjeno t. i. trditveno breme. Če trditveno breme ni izpolnjeno, se dokazno breme ne prevlači.

*

Zagovornik je proučil predlagateljev predlog z namenom začetne razjasnitve, ali ta vsebuje vse elemente možne diskriminacije. Zagovornik status zapornika pripoznava kot družbenega položaj, ki je po ZVarD varovana osebna okoliščina (prvi odstavek 1. člena ZVarD). Prav tako se opravljanje telefonske komunikacije in nakupovanje dobrin v zaporu dogajata na področju družbenega življenja, in sicer na področju zagotavljanja dobrin in storitev, ki so na voljo javnosti (kot določa 2. člen ZVarD). Je pa pri tem potrebno upoštevati, da je dostop do dobrin in storitev, ki so na voljo javnosti, za zapornike smiselno omejen, saj je zanje ključna omejenost gibanja, prostosti oz. svobode (kot vsebina izvrševanja kazni zapora). Višje cene storitev (telefonije) ali (nakupovanega) blaga bi lahko predstavljale neposredno neenako obravnavo zapornikov v primerjavi z ljudmi na prostosti, kar ima za posledico višje finančne stroške (oz. del njih, z ozirom na to, da je za osnovne potrebe zapornikov v zavodu že poskrbljeno). Po drugi strani bi lahko, kot je predlagatelj navajal v predlogu, bili zaporniki v primerjavi z osebami na prostosti v slabšem položaju, v katerem ne morejo izbirati med različnimi ponudniki storitev in dobrin, ter bi zato lahko bili posredno diskriminirani. Vendar je pri vsem tem najbolj vprašljiva sama primerjava med zaporniki in osebami na prostosti.

Z namenom razjasnitve te situacije, zlasti za pridobitev natančnejših podatkov glede ureditve telefonskih komunikacij ter prodaje blaga za zapornike v zavodu, se je Zagovornik obrnil na zavod in kasneje še na operaterja telefonije – skladno s 37. členom ZVarD, ki določa, da Zagovornik po prejemu predloga preveri navedbe pri kršitelju oziroma drugih subjektih, od katerih lahko zahteva posredovanje tistih podatkov in dokumentov, ki so v skladu z načelom sorazmernosti nujno potrebni za obravnavo posameznega primera za ugotovitev obstoja diskriminacije.

Zagovornik je tako dne 18. 9. 2024 naslovil poizvedbo na zavod, in sicer z vprašanji, kako je za zapornike (po zakonu, pravilniku, hišnem redu) urejen dostop do telefonske komunikacije in do prodajanih dobrin ter kako zavod izbere ponudnika storitev telefonije in prodaje dobrin.

Dne 24. 9. 2024 je Zagovornik prejel odgovor zavoda oz. Uprave RS za izvrševanje kazenskih sankcij (v nadaljevanju še naprej: zavod). Zavod je najprej predstavil pravno podlago (Zakon

o izvrševanju kazenskih sankcij² (nadaljevanju: ZIKS-1), Pravilnik o izvrševanju kazni zapora³ (v nadaljevanju: Pravilnik) in Hišni red matičnega zavoda), ki določa splošno prepoved elektronske komunikacije za zapornike zaradi varnosti, vendar tudi argumentirano dopušča izjeme ter razločuje strožji režim na zaprtem oddelku in manj strog režim na odprtem oddelku zavoda. Zavod je pojasnil, da je elektronska komunikacija v zaporu na splošno prepovedana, s tem pa tudi brezžična oz. mobilna telefonija, razen v izjemnih primerih oz. na odprtem oddelku zavoda. Vse to je povezano s stopnjami zaupanja glede zagotovljene varnosti v in zunaj zapora oz. z minimaliziranjem tveganj za njeno ogroženost. Ker pa se zavod zaveda pomena vzdrževanja socialnih stikov pri zaprtih osebah med prestajanjem kazni zapora in s tem v zvezi nujne uporabe telefona, je telefonsko komunikacijo priskrbel s sistemom predplačniških javnih govorilnic, ki so v lasti in upravljanju navedenega operaterja. Tak sistem omogoča nadzorovano in ustrezno omejeno telefonsko komunikacijo zapornikov. Pri tem je zavod navedel, da si prizadeva, da bi bile cene telefonskih storitev v zavodih za prestajanje kazni zapora primerljive s cenami siceršnjih telefonskih storitev po državi.

V zvezi s storitvami prodaje blaga oz. dobrin je zavod pojasnil, zakaj je režim zagotavljanja nakupa dobrin tako drugačen od siceršnjih nakupovalnih možnosti nezaprtyh oseb. Skupno naročilo, ki se uporablja v tem primeru, ne dopušča razkrivanja osebnih podatkov zapornikov, zaradi česar posebni komercialni popusti (npr. preko t. i. kartic zvestobe) niso mogoči. Z zavodom kot trgovec sodeluje konkretno trgovsko podjetje (v nadaljevanju: trgovina). Ker je oddelk zavoda številčno premajhen, ta nima organizirane zavodske kantine, kot jo ima npr. matični zavod. So pa v teh kantinah izdelki dražji kot v komercialnih trgovinah, preko katerih se opravljajo nakupi zaprtih oseb v oddelku zavoda. Ob tem je zavod poudaril, da imajo zaprte osebe zagotovljene tri obroke dnevno (zajtrk, kosilo, večerjo), v primeru, da zaporniki v zavodu delajo, pa imajo zagotovljeno še malico. Prav tako imajo zagotovljene toaletne potrebščine (toaletni papir, milo, šampon, zobno pasto, zobno ščetko, ročni brivnik in peno za britje), osebno perilo se po razporedu pere v zavodski pralnici, tedensko se menja posteljnina in dvakrat tedensko se menjajo brisače. Zavod je na podlagi predstavljenega poudaril, da se (dejanske) potrebe zaprtih oseb po nakupih blaga bistveno razlikujejo od potreb potrošnikov izven zapora.

Zagovornik je dne 9. 12. 2024 svojo poizvedbo naslovil še na operaterja, in sicer z vprašanji o pogodbi, sklenjeni z zavodom za omogočanje storitev telefonske komunikacije za zapornike, o načinu določanja cen teh storitev in o njihovi primerljivosti s cenami storitev telefonskih komunikacij sicer po državi ter o razlogu za morebitno razliko v cenah.

Dne 19. 12. 2024 je Zagovornik prejel dopis operaterja, s katerim je ta odgovoril na Zagovornikova vprašanja. Pojasnil je, da ima (od leta 2012) z Ministrstvom za pravosodje in javno upravo ter Upravo RS za izvrševanje kazenskih sankcij sklenjen Sporazum o uvedbi posebnega predplačniškega sistema za izvajanje telefonskih pogovorov zaprtih oseb v zavodih za prestajanje kazni zapora in v prevzgojnem domu. Cene storitev telefonije se oblikuje tržno, pri čemer so cene storitev za telefonske komunikacije (drugod po državi) primerljive s cenami storitev za telefonske komunikacije za zapornike. Nadalje je operater pojasnil, da se cena klicev na predplačniški telefoniji, ki se uporablja v zavodih za prestajanje kazni zapora in prevzgojnem domu, skladno z (na spletu) objavljenim cenikom zaračunava kot 1,7-kratnik cene klicev v domačem prometu. Sicer pa je operater za primerjavo še navedel primer, ko je cena na predplačniški telefoniji, ki se uporablja v zavodih za prestajanje kazni zapora in prevzgojnem domu, celo nižja kot je za druge uporabnike na trgu. Operater je zavrnil predlagateljevo trditev, da so cene celo 30 krat višje od siceršnjih na trgu.

*

² Uradni list RS, št. 110/06 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 40/09, 9/11 – ZP-1G, 96/12 – ZPIZ-2, 109/12, 54/15, 11/18, 200/20 – ZOOMTVI in 141/22

³ Uradni list RS, št. 46/19

Zagovornik je na podlagi pridobljenih podatkov in pojasnil s strani zavoda in operaterja ugotovil, da se dokazno breme po 40. členu ZVarD ni prevailo na zavod kot domnevnega kršitelja prepovedi diskriminacije. To pomeni, da predlagatelj s svojimi navedbami v predlogu (še) ni izpolnil svojega trditveno-dokaznega bremena (po 40. členu ZVarD). Ni namreč izkazal dovolj dejstev, ki bi upravičevala domnevo, da je (bila) s strani zavoda kršena prepoved diskriminacije zapornikov pri določanju cen storitev telefonije in pri nakupu blaga iz trgovine, ki ga lahko kupijo zaporniki.

Zagovornik je ugotovil, da položaj zapornikov dejansko ni primerljiv s položajem oseb na prostosti. Pri tem je upošteval razlago zavoda, da klici za zapornike v okviru sistema predplačniških javnih govorilnic v mobilna omrežja predstavljajo večje stroške. Ti so potrebni zaradi izvajanja nadzora in omejevanja telefonskih komunikacij zapornikov, kar pa je skladno s preprečevanjem tveganj za ogrožanje varnosti v in izven zavoda. Tega v primeru zagotavljanja telefonskih storitev osebam, ki niso zaprte, ni potrebno opravljati. Glede zagotavljanja nakupa dobrin pa je Zagovornik ugotovil, da je tudi nakupovalni položaj zapornikov drugačen od položaja nezaprtyh oseb, ki imajo drugačne potrebe in možnosti pri nakupu blaga. Zaporniki prav zaradi svojega položaja ne morejo biti upravičeni do vseh komercialnih ugodnosti, ki jih sicer nudijo trgovine.

Čeprav je status zapornika družbeni položaj in kot tak osebna okoliščina, pripoznana po ZVarD, ter so zaporniki prav zaradi tega svojega osnovnega statusa obravnavani drugače kot osebe na prostosti, ne gre za diskriminacijo, saj položaj zapornikov (njihov zaporniški status) v tem konkretnem primeru ni primerljiv s položajem nezaprtyh oseb.

*

Zagovornik je dne 28. 4. 2025 predlagatelju poslal dopis, v katerem mu je predstavil svojo obravnavo njegovega primera, navedbe zavoda in operaterja ter ga seznanil s svojimi ugotovitvami pred odločitvijo, ali gre v njegovem primeru za diskriminacijo. Obenem je Zagovornik predlagatelju omogočil, da se do vseh pridobljenih podatkov oz. navedb zavoda in operaterja opredeli ter se izjasni o Zagovornikovih ugotovitvah in še vseh morebitnih dodatnih dejstvih in okoliščinah, ki so pomembne za Zagovornikovo odločitev. Zagovornik je pri tem predlagatelju posredoval celotna odgovora zavoda in operaterja na njegovi poizvedbi.

Predlagatelj je dne 11. 6. 2025 po Zagovornikovem opozorilu na svoj dopis z dne 28. 4. 2025 iz opravičljivih razlogov zaprosil za podaljšanje roka za svoj odgovor. Zagovornik je prošnji ugodil. Istega dne ter dodatno še dne 13. 6. 2025 je predlagatelj Zagovorniku poslal svoj odgovor.

V prvem delu svojega odgovora (z dne 11. 6. 2025) je predlagatelj najprej zavodu očital zmotno pojmovanje prostosti in svobode, saj da ZIKS-1 jasno ureja zgolj omejitve prostosti, ne pa tudi svobode. Pri tem pojasnjuje, da ima zavod prav zaradi odvzema prostosti zapornikov dolžnost, da jim omogoči izvajanje ostale zakonodaje, kot sta npr. Zakon o varstvu potrošnikov⁴ (v nadaljevanju: ZVPot-1) in Zakon o varstvu osebnih podatkov⁵ (ZVOP-2), zlasti kadar je to tehnično in organizacijsko zapornikom sicer onemogočeno. Operaterju pa je predlagatelj očital »kanibalizem storitev«, ki nastane kot posledica počasne digitalne transformacije. Kot problem je izpostavil operaterjevo zastarelo ponudbo predplačniških storitev. To izhaja že iz dejstva, da je pogodba med zavodom in operaterjem iz leta 2012, kar pomeni, da je še vedno prilagojena takratnim tehničnim zmožnostim, medtem pa je večina trga »prešla na sodobnejše in varnejše digitalne predplačniške sisteme, ki enako dobro omogočajo nadzor in omejevanje

⁴ Uradni list RS, št. 130/22

⁵ Uradni list RS, št. 163/22 in 40/25 – ZInIV-1

komunikacije zapornikov«. Zato je predlagatelj vztrajal pri trditvi, da so zaporniki kot skupina uporabnikov telefonskih storitev popolnoma po nepotrebnem diskriminirani. Predlagatelj je poudaril, da se omejitev zapornikov nanaša na pravico do same uporabe telefona, ne pa na cenovno strukturo storitev. Po razumevanju predlagatelja bi moral biti tudi zapornik pri sami uporabi (v primerjavi z nezaprtimi uporabniki telefonskih storitev) obravnavan enakovredno, zlasti glede dostopa do primerljivih storitev po primerljivih cenah. Dodatno je izpostavil, da številni klici zapornikov potekajo v tujino, kar situacijo dodatno poslabša, ter da prav to privede do visokih cen storitev – kot je navedel v predlogu (30 kratnik). Poudaril je, da gre za »diskriminacijo najbolj ranljive skupine ljudi, ki je nastala zaradi tehnološke zaostalosti in pomanjkljive pravne pismenosti osebja zavoda, ki se pogosto sklicujejo izključno na en zakon, ostale pa prezre«.

V drugem delu svojega odgovora (z dne 13. 6. 2025) je predlagatelj dodatno predstavil svoje vsebinske opredelitve, s katerimi je želel utemeljiti obstoj posredne diskriminacije zapornikov pri dostopu do storitev telefonije in nakupa dobrin, ki jih ponujajo trgovine. Predlagatelj vidi diskriminatorno ravnanje zavoda v tem, da ne zagotavlja varstva zapornika kot potrošnika, kot bi to moral po zakonu (ZVPot-1), s čimer pa trgovcu (operaterju, trgovini) omogoča, da uveljavlja prakse, »ki jih je mogoče že šteti za nepoštene«. Trgovina npr. ne upošteva možnosti reklamacij in nerazumno visoko zaračunava embalažo (vrečko) – tudi do trikratne vrednosti glede na tržno. Predlagatelj zato rešitev zoper takšno »institucionalno izkoriščanje« vidi v nadgradnji obstoječega sistema z možnostjo vlaganja reklamacij preko obrazca in z možnostjo, da zapornik sam izbere, ali želi embalažo ali ne. S tem bi preprečili, da trgovina izkorišča nezmožnosti odziva kupca in mu samovoljno dobavlja izdelke »slabše kakovosti z najdražjo možno embalažo«. Predlagatelj je pri tem še izpostavil, da bi morali imeti zaporniki kot »ena najbolj ekonomsko ranljivih skupin« dostop do informacij glede aktualnih popustov v trgovini vsaj v enaki meri kot splošna javnost. Ob tem je navedel, da zaporniki mesečno prejemajo minimalne prihodke cca. 150 EUR (kar zaslužijo z določenim delom, ki ga lahko opravljajo v zaporu, če to želijo).

Glede operaterja je predlagatelj še dodal, da bi bilo potrebno v zavodu (oz. zavodih – zaporih) vzpostaviti sodobnejše oblike telefonske komunikacije, kot npr. javno dostopne digitalne govorilnice – *prepaid* pametni telefon z omejenimi funkcijami ali nadzorovan računalniški terminal, kar bi bistveno znižalo stroške komunikacije, zlasti v tujino. Po navedbi predlagatelja so stroški takšne opreme zanemarljivi. Predlagatelj je poudaril, da je operater strokovno (visoko) usposobljeno podjetje, ki se ne more sklicevati na to, da ni sposobno poiskati sodobnejše in primernejše rešitve, zlasti že zato, ker za uvedbo posodobitev ni tehničnih ovir, saj je Ministrstvo za javno upravo že razpolagalo z ustrežno opremo, ki je bila prvotno namenjena prav za ekonomsko ranljive skupine v zaporih. Dodatno je predlagatelj problematiko telefonske komunikacije zapornikov osvetlil z navedbo, da si v slovenskih zaporih približno 2000 zapornikov deli okrog 100 govorilnic na različnih lokacijah, večina klicev je v tujino in v mobilna omrežja, kar (avtomatično že) pomeni najdražjo tarifo, in to za storitev, ki je v drugih okoljih že zastarela (operater teh storitev ne prodaja več skoraj nikomur drugemu).

Predlagatelj je poudaril, da je zaporniku po zakonu odvzeta prostost, ne pa tudi svoboda, ter da mora zato država (zavod) poskrbeti, da je v času, ko mu varnostni predpisi omogočajo, da nastopa kot potrošnik, uporabnik telekomunikacijskih storitev ali državljan v komunikaciji z organi, enako obravnavan kot osebe na prostosti.

Zaradi vsega navedenega je predlagatelj (ponovno) izrazil svoje mnenje, da trenutni sistem (zavoda oz. zavodov – zaporov) predstavlja posredno diskriminacijo zapornikov, ki pa jo je mogoče odpraviti s premišljenimi, a izvedljivimi ukrepi. Predlagal je, da Zagovornik izda priporočilo zavodu in operaterju, da skupaj pripravita sistem v smeri preglednosti, možnosti izbire, informiranosti in tehnološke (posodobitve in s tem dosežene) enakovrednosti z ostalimi

državljeni (oz. osebami na prostosti). Zagovornik naj bi spodbudil premislek o pravičnejši ureditvi osnovnih pravic zaprtih oseb.

*

Zagovornik ni sledil argumentaciji predlagatelja, s katero je ta skušal predstaviti posredno diskriminacijo zapornikov v zavodu, temveč je sledil pojasnilom zavoda in operaterja, s katerimi sta osvetlila bistveno drugačen in zato neprimerljiv položaj zapornikov z osebami na prostosti. Zagovornik pri tem upošteva, da drugačna, posebna obravnava zapornikov v bistvenem izhaja iz same narave njihovega posebnega družbenega položaja kot statusa oseb na prestajanju kazni zapora. Prav zato njihov položaj ni primerljiv s položajem drugih, nezaprtih oseb.

Skladno z drugim odstavkom 19. člena Ustave RS⁶ je osebi, ki prestaja kazen zapora, zakonito odvzeta prostost in s tem skladno z drugim odstavkom 32. člena Ustave omejeno njeno gibanje. Pri tem pa se poskrbi, da se še naprej varuje njene druge človekove pravice in temeljne svoboščine, čeprav se te ali tudi druge pravice lahko tudi omejijo skladno s samo naravo kazni zapora ter skladno s splošno omejitvijo temeljnih svoboščin in človekovih pravic s pravicami drugih, kot to določa drugi odstavek 15. člena Ustave. Pri tem je ključno zagotavljanje varstva države oz. družbe in posameznikov, tako zunaj kot v samem zavodu za prestajanje kazni zapora. 81. in 206. člen ZIKS-1 ločujeta strožji in svobodnejši režim zavoda ali njegovega oddelka, med katerima je možna tudi premestitev zapornika z ozirom na njegova ravnanja ter skrb za red, varnosti in disciplino s strani zaporskega osebja zavoda. Vse to še natančneje določata ZIKS-1 in Pravilnik (npr. ugodnosti, ki jih je lahko deležen zapornik po 77. členu ZIKS, stvari, ki jih je dovoljeno posedovati po 77. členu Pravilnika, vnos in posedovanje tehnične naprave ter elektronsko komuniciranje po 58. členu Pravilnika, sam režim prestajanja kazni po 20. členu Pravilnika, ki nazadnje določa, da direktor zavoda s hišnim redom natančneje določi izvrševanje režima).

Kot je navedel zavod, mora biti telefonska komunikacija zapornikov nadzorovana in ustrezno omejena. Prav to je zavod priskrbel s sistemom predplačniških javnih govornic, ki so v lasti in upravljanju operaterja. Pri tem je razumljivo, da takšnih omejitev in nadzora (s strani države) niso deležne osebe na prostosti (kot so je v zaporih deležni zaporniki s strani zavoda, ki ga je za izvajanje kazni zapora pooblastila država). Prav zaradi teh tako drugačnih in zato neprimerljivih položajev zapornikov in nezaprtih oseb vprašanje, ali je ta sistem uporabljen tehnično in stroškovno racionalno oz. ali je že zastarel in bi bil potreben posodobitve (digitalizacije), ni vprašanje glede možne diskriminacije zapornikov v primerjavi z nezaprtimi osebami. Zagovornik za reševanje tega vprašanja z vidika varstva pred diskriminacijo ni pristojen. Je pa sicer to vprašanje povsem smiselno in na mestu, zlasti zato, ker predlagatelj ob tem predstavi tudi možno rešitev, ki lahko prinese pomembno olajšanje za zapornike, saj bi zmanjšala njihove stroške pri uporabi telefonske komunikacije, še posebej v tujino (z njihovimi bližnjimi, odvetnikom idr.).

Kar zadeva vprašanje nakupa dobrin, ki jih ponuja trgovina, Zagovornik upošteva, da gre vsled dejstva, da so za zapornike zagotovljene osnovne potrebščine v okviru nastanitve v zavodu glede obrokov prehrane, higiene, pranja oblek in posteljnine, in s tem za drugačne nakupovalne potrebe zapornikov, dejansko za posebne ugodnosti, ki jih zavod ponuja v sodelovanju s trgovino. Poleg tega so cene v zavodski kantini matičnega zavoda v primerjavi s konkretnim oddelkom dražje. Tudi v tem primeru Zagovornik upošteva drugačen, poseben položaj zapornikov v primerjavi z osebami na prostosti. Vprašanje glede previsokih cen embalaže (oz. vrečk) ter nemožnosti reklamacij na kupljene izdelke, kar izpostavlja

⁶ Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99, 75/16 – UZ70a, 92/21 – UZ62a in 98/25 – UZ74a

predlagatelj, zato ne zadevajo problema možne diskriminacije, saj z ozirom na neprimerljivost položajev zapornikov in nezaprlih oseb v predstavljenem primeru ne gre za diskriminacijo. So pa ta vprašanja prav tako smiselna in na mestu, saj čeprav ne gre za diskriminacijo, ni izključeno, da bi lahko šlo za »institucionalno izkoriščanje« zapornikov, ki so (prav) zaradi svojega statusa omejeni pri izbiri (trgovin in artiklov ter njihovih cen – z ozirom na konkretno ponudbo v primerjavi z drugimi trgovinami). Pri tem je sicer potrebno upoštevati, da ima trgovina z izvedbo nabiranja in dovažanja izbranih prodajnih artiklov zapornikom večje stroške, kot če bi ti (na prostosti) sami prišli v prodajalno trgovino po nakup. Je pa vprašanje, ali so ti stroški racionalno upoštevani, ali pa gre za pretiravanje in s tem za možno izkoriščanje, kot je to predstavil predlagatelj. Vendar tudi za reševanje tega vprašanja ni pristojen Zagovornik, ker (kot predstavljeno) ne gre za vprašane diskriminacije, temveč je za to pristojna institucija, ki skrbi za splošno varstvo potrošnikov (po ZVPot-1).⁷

Zagovornik je tako v postopku dokončno ugotovil, da predlagatelj v predmetni zadevi ni izkazal primerljivosti položajev zapornikov in oseb na prostosti. Ker pa je primerljivost položajev eden ključnih elementov, ki so potrebni za ugotovitev, ali je v obravnavanem primeru prišlo do kršitve prepovedi diskriminacije po ZVarD ali ne, je Zagovornik ugotovil, da z umanjkanjem tega nujnega elementa diskriminacije ni bilo izpolnjeno predlagateljevo trditveno breme, zaradi česar se dokazno breme po 40. členu ZVarD ni prevailo na zavod kot domnevnega kršitelja.

Zagovornik je zato predlagateljev predlog za obravnavo diskriminacije zoper zavod v predmetni zadevi zavrnil, kot izhaja iz 1. točke izreka te odločbe.

Skladno s prvim odstavkom 35. člena ZVarD je postopek pri Zagovorniku za stranke brezplačen. Zato je Zagovornik odločil, da posebni stroški v tem postopku niso nastal, kot izhaja iz 2. točke izreka te odločbe.

Pouk o pravnem sredstvu:

Zoper to odločbo ni pritožbe, dovoljen pa je upravni spor. Upravni spor lahko stranka sproži s tožbo, ki jo v 30 dneh od vročitve odločbe vloži na Upravno sodišče Republike Slovenije, Fajfarjeva ulica 33, 1000 Ljubljana. Stranka tožbo vloži neposredno pisno ali jo pošlje po pošti. Skupaj z morebitnimi prilogami jo vloži v najmanj treh izvodih. K njej mora priložiti tudi to odločbo v izvirniku ali prepisu.

Postopek vodil:

Aljoša Gadžijev,
Samostojni svetovalec Zagovornika

Miha Lobnik
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

⁷ Tržni inšpektorat Republike Slovenije (TIRS)