



Mestna občina
Ljubljana

Mestna uprava
Oddelek za gospodarske dejavnosti in promet
Trg mladinskih delovnih brigad 7, 1000 Ljubljana
t: 01 306 17 00
glavna.pisarna@ljubljana.si, www.ljubljana.si

Mestni svet MOL
Mestni trg 1
1000 Ljubljana

Številka: 90000-7/2023-42
Datum: 9. 6. 2023

Zadeva: **Odgovor na pisno pobudo oziroma vprašanje mestne svetnice dr. Tine Bregant**
Zveza: 90000-7/2023-25

Spoštovani,

na podlagi prejetega dopisa z dne 26. 5. 2023 v nadaljevanju odgovarjamo na pisno pobudo oz. vprašanje, ki ga v skladu s 97. členom Poslovnika Mestnega sveta MOL pošilja mestna svetnica dr. Tina Bregant županu in pristojnim službam v zvezi s prostorom za pokop na ljubljanskih Žalah.

Odgovor:

Javno podjetje ŽALE, d.o.o. letno izvede približno 3.000 pokopov, del v že obstoječe grobove, del pa v nove grobove. Pokopi se izvajajo vsak dan od ponedeljka do sobote.

Posledično v Mestni občini Ljubljana (MOL) že desetletje pospešeno širimo pokopališča. V tem času so bile izvedene širitve pokopališč Sostro, Polje, Rudnik in Vič, pa tudi tri povečanja pokopališča Žale. Ravnokar poteka še izgradnja nedokončanega dela ene izmed prejšnjih širitev. To pomeni, da MOL ves čas skrbi za potrebe svojih občanov in izpolnjuje naloge, ki jih lokalni skupnosti nalaga 37. člen Zakona o pogrebni in pokopališki dejavnosti ZPPDej (Uradni list RS, št. 62/2016).

V skladu s prvim odstavkom 40. člena ZPPDej mora biti za vsako pokopališče narejen načrt razdelitve na pokopališke oddelke in vzpostavljena evidenca grobov. V skladu z drugim odstavkom 40. člena ZPPDej se z načrtom razdelitve določijo zvrsti grobov na posameznih oddelkih. Upoštevajoč prostorske omejitve in načrt razdelitve na pokopališču Žale ni primerne prostora za prekope vojnih grobišč iz drugih krajev po Sloveniji na pokopališče Žale. Nesporno je, da imajo vse žrtve pravico do dostojnega pokopa, ni pa po predpisih edina možnost njihov pokop na pokopališču Žale, še posebej, ker na njem ni primerne prostora.

O zadevi se je v javnosti že večkrat razpravljalo in z naše strani odgovarjalo; več o njej pa lahko preberete tudi v priloženi odločbi Zagovornika načela enakosti z dne 7. 5. 2019.

Prijazen pozdrav.



Maja Žitnik
Sekretarka – vodja oddelka

Priloga:

- Odločba Zagovornika načela enakosti

Poslano/vročiti:

- MOL, Služba za organiziranje dela MS, g. Matjaž Bregar





REPUBLIKA SLOVENIJA
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Železna cesta 16, 1000 Ljubljana
T: 080 81 80
E: gp@zagovornik-rs.si



Datum: 7. 5. 2019
Zadeva: 0700-9/2019/15

Zagovornik načela enakosti (v nadaljevanju: Zagovornik) na podlagi 21. člena v povezavi s 37. členom Zakona o varstvu pred diskriminacijo (Uradni list RS, št. 33/16 in 21/18 – ZNOrg, v nadaljevanju: ZVarD) in na podlagi prvega odstavka 207. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10 in 82/13, v nadaljevanju: ZUP) v postopku začetem po uradni dolžnosti v zadevi ugotovitve obstoja diskriminacije po ZVarD zoper domnevnega kršitelja Žale Javno podjetje, d.o.o., Med hmeljniki 2, 1000 Ljubljana, izdaja naslednjo

ODLOČBO

1. Ugotovi se, da Žale Javno podjetje, d.o.o., Med hmeljniki 2, 1000 Ljubljana **ni kršilo prepovedi diskriminacije po ZVarD** s tem, ko na podlagi Vloge Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo za pokop posmrtnih ostankov 54 žrtev iz grobišča Romov v Iški in 11 žrtev iz Mačkovca z dne 28. 6. 2018 ni omogočilo pokopa posmrtnih ostankov na pokopališču Žale v Ljubljani.
2. Stroški v tem postopku niso nastali.

OBRAZLOŽITEV

Zagovornik načela enakosti (dalje: Zagovornik) je po uradni dolžnosti na podlagi drugega odstavka 34. člena ZVarD začel obravnavo domnevne diskriminacije v zvezi z zavrnitvijo pokopa žrtev povojnih pobojev romske narodnosti na Pokopališču Žale po tem, ko je bil o obstoju domnevne diskriminacije seznanjen z vprašanjem, naslovljenim nanj na družbenem omrežju Twitter dne 31. 1. 2019 ter iz podatkov iz medijev: <https://siol.net/novice/slovenija/na-zalah-zavracao-obtozbe-o-nespostovanju-dokojnih-romov-486091>.

Zagovornik je preveril okoliščine domnevne diskriminacije ter na podlagi 37. člena ZVarD na ŽALE Javno podjetje, d.o.o. (v nadaljevanju: Žale) naslovil Zahtevo za posredovanje podatkov št. 0700-9/2019/2 z dne 7. 2. 2019. Na zahtevo so Žale v postavljenem roku posredovale Odgovor št. ZAL-020-004/2019-003 z dne 14. 2. 2019, ki so ga podkrepile z dokumentacijo, na katero so se sklicevale. Naknadno, dne 12. 4. 2019, so Žale Zagovorniku posredovale svoj Odgovor na vnovično vlogo MGRT z dne 8. 4. 2019. Prav tako je Zagovornik Zahtevo za posredovanje podatkov št. 0700-9/2019/3 z dne 7. 2. 2019 naslovil na Komisijo Vlade Republike Slovenije za reševanje vprašanj prikritih grobišč (v nadaljevanju: Komisija), ter tudi na tajnika komisije Franca Stanonika. Slednji je prav tako v postavljenem roku Zagovorniku posredoval Odgovor št. 131-1/2019/53 z dne 6. 3. 2019 skupaj s prilogami. Komisija je naknadno, dne 8. 4. 2019, posredovala še Vnovično vlogo MGRT za pokop posmrtnih ostankov Romov iz prikritih vojnih grobišč na ljubljanskih Žalah z dne 8. 4. 2019, Program dela Komisije Vlade Republike Slovenije za reševanje vprašanj prikritih grobišč za leto 2019 ter Sklep Vlade Republike Slovenije št. 13100-1/2019/3 s katerim je le-ta potrdila omenjeni program.



Na Zagovornika se je v zvezi z nepokopanimi Romi iz Iške vasi obrnila tudi tretja oseba, ki se po lastnih navedbah intenzivno ukvarja s to zadevo in je želela s predstojnikom Zagovornika opraviti pogovor na to temo. Zagovornik jo je obvestil, da v zadevi teče upravni postopek ugotavljanja diskriminacije, pojasnil pravila postopka pred Zagovornikom in jo zaprosil za posredovanje dokumentacije v tej zadevi. Tretja oseba je Zagovorniku posredovala dokument št. 095-2/2019-2 z dne 28. 1. 2019, ki ga je Mestna občina Ljubljana pripravila kot odgovor na dopis, ki ga je nanjo naslovila ta oseba v zvezi s pokopom posmrtnih ostankov žrtev romske narodnosti.

*

V Odgovoru št. ZAL-020-004/2019-003 z dne 14. 2. 2019 so Žale med drugim pojasnile, da je organiziranje pogrebne in pokopališke dejavnosti skladno z Zakonom o lokalni samoupravi določeno kot izvirna naloga občine za zadovoljevanje potreb njenih prebivalcev. Potem ko sta bili pogrebna in pokopališka dejavnost z Zakonom o gospodarskih javnih službah opredeljeni kot gospodarska javna služba, je bila z Zakonom o pogrebni in pokopališki dejavnosti (v nadaljevanju: ZPPDej) pogrebna dejavnost določena kot tržna dejavnost (razen 24-urne dežurne službe), pokopališka dejavnost (upravljanje pokopališč) pa prepuščena v izvajanje občini ali od občine izbrani drugi osebi javnega prava oz. koncesionarju. V skladu z ZPPDej je torej naloga občine, da v prostorskih aktih določi površine za pokopavanje in iz svojih virov oz. občinskega proračuna pridobi zemljišča, zgradi pokopališče s pokopališkimi objekti, napravami in drugo pokopališko infrastrukturo ter da z njimi upravlja. Žale v nadaljevanju pojasnjujejo, da je Pokopališče Žale res največje slovensko pokopališče, vendar je, tako kot vsako drugo pokopališče v Republiki Sloveniji, namenjeno za potrebe lokalne skupnosti oz. občanov Mestne občine Ljubljana (MOL), in ne za vseslovenske in državne protokolarne potrebe. Zaradi tega gre, po oceni Žal, za protiustavno poseganje države v izvirno pristojnost občine. Pri tem država po mnenju Žal MOL postavlja v neenakopraven položaj, saj posredno zahteva, da mora iz svojih virov financirati potrebe občanov drugih 211 slovenskih občin. Žale v nadaljevanju pojasnjujejo, da so v skladu s 14. členom Ustave Republike Slovenije vsakomur zagotovljene enake človekove pravice in temeljne svoboščine, ne glede na narodnost, raso, spol, jezik, vero, politično ali drugo prepričanje, gmotno stanje, rojstvo, izobrazbo, družbeni položaj, invalidnost ali katerokoli drugo osebno okoliščino. Čeprav se osebne pravice ter človekove pravice in temeljne svoboščine lahko nanašajo le na žive in ne tudi na mrtve osebe, ter praviloma prenehajo z njihovo smrtjo, se tega ustavnega določila držijo tudi po smrti in pri pokopavanju ne delajo tovrstnih razlik. Na pokopališčih v MOL letno izvedejo cca. 2.800 pokopov pokojnikov, med njimi tudi Romov.

V zvezi s prizadevanji Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo (v nadaljevanju: MGRT) za pokop žrtev romske narodnosti Žale pojasnijo, da je bila prva vloga nanje naslovljena 8. 8. 2017, šlo je za poizvedbo o možni prostorski rešitvi za prekop oz. za pokop posmrtnih ostankov žrtev, ki so pretežno slovenske narodnosti, iz več množičnih grobišč po Sloveniji (na primer Jama pod Macesnovo Gorico – Kočevski Rog) na pokopališču Žale. Dne 23. 8. 2017 so Žale MGRT odgovorile, da je MOL v preteklih letih vložila veliko sredstev v širitev pokopališč v Ljubljani za potrebe svojih občanov ter da glede na že izvedene širitve in izkazane potrebe ocenjujejo, da na pokopališču Žale ni primerne praznega prostora za obravnavane pokope pokojnikov iz drugih delov Slovenije. MGRT je nato 17. 10. 2017 poslala poizvedbo na MOL za pokopno mesto za večje število žrtev iz množičnih grobišč v neposredni okolici Ljubljane oz. na območjih, ki mejijo na Ljubljano. MOL jim je odgovorila 25. 10. 2017, odgovor je bil enak prej navedenemu. Po prejemu teh dveh odgovorov je MGRT, namesto da bi poiskalo drugo pokopališče, ki ima prostorske možnosti za tovrstne pokope, 28. 11. 2017 poslalo na MOL vlogo za pokop žrtev slovenske in romske narodnosti iz več množičnih grobišč v neposredni okolici Ljubljane oz. na območjih, ki gravitirajo na Ljubljano. Zahtevali so areal v velikosti 30 x 30 m, torej 900 m². MOL je MGRT odgovorila 29. 11. 2017, odgovor je bil enak predhodnim. MGRT je



potem 28. 6. 2018 podalo novo vlogo podjetju Žale, d.o.o., tokrat samo za 65 žrtev romske narodnosti iz Iške in Mačkovca, ki naj bi jih pokopali v dveh skupinskih grobovih. Odgovor so podali 4. 7. 2018 in je bil enak tistemu prvemu z dne 23. 8. 2017 in ostalim.

Žale navajajo, da iz kronologije nedvoumno izhaja, da ne gre za vprašanje pokopavanja Romov, ki jih sicer na pokopališčih v MOL ves čas pokopavajo, pač pa za vprašanje ureditve vojnega grobišča za širšo osrednjo Slovenijo, vključno s Kočevskim Rogom, na pokopališču Žale. Vprašanje Romov je bilo po mnenju Žal v tem kontekstu zlorabljeno in zahtevano naknadno, ko so že večkrat sporočili, da ni prostora za žrtve pretežno slovenske narodnosti. Obravnavane žrtve romske narodnosti niso bile najdene na območju MOL, pač pa lg, in se trenutno nahajajo v kostnici v Mariboru. Prav na pokopališču Dobrava v Mariboru pa je že sedaj veliko vojnih grobišč in, po oceni Žal, dovolj prostora za nadaljnje pokope žrtev. Posebej opozarjajo na 28.a člen Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o vojnih grobiščih (v nadaljevanju: ZVG-A), ki določa, da se na območju Spominskega parka Teharje postavi osrednja kostnica, kjer se na spoštljiv način poskrbi za posmrtno ostanke oseb, ki se prekopljejo skladno z določbo 27. člena oziroma osmim odstavkom 28. člena tega zakona. Spominski park Teharje je bil odprt 10. 10. 2004, zato se Žalam postavlja vprašanje, zakaj MGRT in Komisija Vlade Republike Slovenije za reševanje vprašanj prikritih grobišč teh žrtev ne pokoplje v skladu z ZVG-A v Spominskem parku na Teharjah, ki je osrednji državni park Republike Slovenije posvečen žrtvam vojne in povojnih pobojev in v ta namen z Odlokom o razglasitvi Spominskega parka Teharje za kulturni spomenik državnega pomena celo razglašen za kulturni spomenik državnega pomena.

Nadalje Žale dodajajo, da so vojna pokopališča oproščena plačila grobnine (osmi odstavek 34. člena ZPPDej), kar pomeni, da zagotavljanje urejenosti vojnih grobišč in vodenje evidenc za vojna grobišča ne spada v domeno upravljavca civilnega pokopališča, čeprav se prostorsko nahajajo na njem. To potrjuje tudi Zakon o vojnih grobiščih, ki v 10. členu določa, da je varstvo vojnih grobišč v pristojnosti države.

Žale zaključujejo, da je na starem delu pokopališča Žale zmanjkalo prostora za pokopavanje že pred desetletji, natančneje leta 1989, ko se je prav zaradi tega začelo pokopališče širiti. Vendar pa se pri širitvi gradijo le enojni in žarni grobovi, kamor se pokopava po vrstnem redu. Na tem delu pokopališča ni vojnih grobišč oz. v ta namen predvidenih prostorov za skupinske pokope. Vojna grobišča, kot na primer Kostnica žrtev iz I. svetovne vojne, avstrijsko, italijansko in nemško vojno pokopališče ter spominski park in grobišče borcev in talcev padlih v NOB itd., se nahajajo samo na starem delu pokopališča Žale.

Odgovor Žal na vnovično vlogo MGRT z dne 8. 4. 2019 je enak prejšnjim.

*

Zagovornik se je v skladu z določbo 37. člena ZVarD v zadevi obrnil tudi na tajnika Komisije Franca Stanonika, saj je v svojstvu tajnika Komisije kot izvrševalec odločitev Komisije nedvomno podrobno seznanjen z obravnavano problematiko in se je do nje, kot je razvidno iz članka, objavljenega v Mladini dne 22. 12. 2017: <https://www.mladina.si/183381/zapleti-s-pokopom/>, tudi že opredeljeval. V navedenem članku med drugim pojasnjuje: *»V aktualnem primeru gre res za romske žrtve, ki so upravičene do prekopa v nov grob, a težava ni v tem, da gre za romske žrtve. Naključje je hotelo, da je komisija prošnja za pokop na ljubljanskih Žalah naslovila prvič ravno v primeru, ko so žrtve romske narodnosti.«* Glede na to, da je od objave preteklo kar nekaj časa, je Zagovornik tajnika zaprosil, da pojasni, ali se je morda v zadnjem času seznanil s kakršnimi koli indici, ki bi lahko kazali na to, da je bila vloga za pokop zavrnjena zaradi okoliščine, da so žrtve romske narodnosti in kateri so ti indici po



njegovem mnenju. Komisija oz. tajnik Komisije se do vprašanja ni opredelil, niti ni posredoval kakršnih koli podatkov ali indicev, ki bi kazali na to, da je bila prošnja za pokop na Žalah zavrnjena zaradi tega, ker gre za žrtve romskega porekla.

Komisija je v svojem Odgovoru med drugim še pojasnila, da je v skladu z Zakonom o prikritih vojnih grobiščih in pokopu žrtev (v nadaljevanju: ZPVGŽ) pristojna za določitev pokopa žrtev oz. njihovih posmrtnih ostankov, MGRT pa v takšnih primerih zagotovi pokop. Komisija je navedla, da so na MOL in Žale že avgusta 2017 naslovili poizvedbo o možni prostorski rešitvi za pokopno mesto posmrtnih ostankov žrtev iz območja Ljubljane in (širše) osrednje Slovenije. V naslednjih mesecih so vložili tudi uradno vlogo MGRT za pridobitev oz. najem pokopnega mesta (areal v velikosti 30 x 30 m). Tako na poizvedbo kot na uradno vlogo so prejeli zavrnilna odgovora, razlog pa naj bi bil pomanjkanje prostora. Komisija poudari, da v prvem poizvedovanju namenoma niso pisali o kategoriji žrtev, npr. da bodo žrtve tudi romske narodnosti, saj za izvajanje ZPVGŽ ta oseba okoliščina ni pomembna. Novembra 2017 pa je prišlo do izkopa 54 žrtev iz grobišča Romov v Iški, predhodno pa je že bil opravljen izkop 11 romskih žrtev iz Mačkovca. Na tej podlagi so na MGRT uradno naročili pogreb 65 romskih žrtev v dveh skupinskih grobovih, saj je bil pokop teh žrtev na Žalah predviden tudi v Programu dela Komisije za leto 2018, ki ga je potrdila Vlada RS. Žale so vlogo zavrnile in jih napotile na ustanoviteljico MOL. Komisija meni, da glede na to, da ZPVGŽ ureja odkrivanje in urejanje prikritih vojnih grobišč ter dokončen dostojen pokop vseh žrtev vojnega in povojnega nasilja na ozemlju Republike Slovenije, lokalna skupnost z neargumentiranimi razlogi ne more in ne sme zavrniti pokopa žrtev, še posebej, če je naročnik pokopa Republika Slovenija. Dodajajo, da je bil oktobra 2018 opravljen izkop posmrtnih ostankov 20 oseb romske narodnosti na območju Boncarjev pri Podklancu. Posmrtni ostanki romskih žrtev so sicer začasno pietetno shranjeni v kostnici v Mariboru. Željo, da se opravi pokop romskih žrtev na osrednjem pokopališču v Ljubljani, pa so izrazili tudi člani Odbora za izkop in pokop umorjenih Romov med drugo svetovno vojno ter ob tem predlagali, da se tem žrtvam na osrednjem ljubljanskem pokopališču postavi tudi ustrezno obeležje. Zakon o glavnem mestu Republike Slovenije zaradi posebnega pomena glavnega mesta zagotavlja usklajeno izvajanje nalog iz pristojnosti državnih organov in organov mestne občine, med drugim tudi pri urejanju pogojev za delovanje državnih organov in organizacij in predstavništev. Državna prestolnica po mnenju Komisije ni le ekonomski in politični center države in naroda, temveč tudi nacionalna identifikacijska točka simbolnega pomena, zato je prav, da dogodki nacionalnega pomena dobijo obeležje v državni prestolnici – pa naj gre za tragedije ali triumfe. To dokazujejo tudi obeležja na ljubljanskih Žalah, kjer imajo trenutno 10 večjih vojnih obeležij in grobišč. Iz naknadno posredovanega Programa dela Komisije Vlade Republike Slovenije za reševanje vprašanj prikritih grobišč za leto 2019 izhaja namera, da bo Komisija svoje aktivnosti ponovno usmerila v pridobitev ustrezne lokacije za pokop posmrtnih ostankov žrtev iz več različnih grobišč na pokopališču Žale.

*

Dokument št. 095-2/2019-2 z dne 28. 1. 2019, ki ga je Zagovorniku posredovala tretja oseba, je odgovor MOL na dopis, ki ga je nanjo naslovila ta oseba v zvezi s pokopom posmrtnih ostankov žrtev romske narodnosti. Vsebina je enaka dopisom, ki jih je MOL posredovala MGRT na njihovo poizvedovanje in vlogo za pokop z dodatnim pojasnilom, da predlog posameznika, da bi žrtve romske narodnosti pokopali v Spominski park in grobišče borcev in talcev padlih v NOB, ni sprejemljiv.

*

Zagovornik je postopek ugotavljanja diskriminacije začel po uradni dolžnosti na podlagi drugega odstavka 34. člena ZVarD. Za obravnavo po uradni dolžnosti Zagovornik ni pridobival soglasja



diskriminiranih oseb, saj gre za pokojnike, prav tako je Zagovornik primer ocenil kot splošno pomemben za razjasnitev vprašanj varstva pred diskriminacijo.

Postopek, ki teče pred Zagovornikom, je upravni postopek, pri čemer ima položaj stranke domnevni kršitelj, diskriminirana oseba pa se ima po izrecni zakonski določbi tretjega odstavka 34. člena ZVarD pravico udeleževati postopka. V konkretnem primeru gre za pokojnike oz. žrtve vojnih in poveljnih pobojev, ki v pravnem prometu nimajo (več) pravne sposobnosti. Navedeno pa ni ovira za izvedbo upravnega postopka pred Zagovornikom, saj je akt, s katerim se le-ta zaključi, upravni ugotovitveni akt, ki kot takšen ni izvršljiv. Je pa ugotovitev Zagovornika lahko pomembna za nadaljnja ravnanja tega neodvisnega organa, ki so vedno usmerjena v odpravo učinkov diskriminacije in njeno nadaljnje preprečevanje. Ker se žrtve za svoje pravice z namenom ugotavljanja diskriminacije ne morejo zavzeti, je toliko bolj pomembno, da je to v okviru zakonskih pooblastil, ki jih ureja ZVarD, izvedel Zagovornik.

ZVarD določa varstvo vsakega posameznika in posameznice pred diskriminacijo, pa tudi skupine oseb, ter varstvo pravne osebe, če se okoliščine, ki bi lahko bile podlaga za diskriminacijo, lahko nanašajo tudi na te osebe.

Zagovornik je najprej ugotavljal, ali so pokojniki lahko nosilci pravic v predmetni zadevi. Zagovornik v konkretnem primeru umrlim osebam kot žrtvam vojnih in poveljnih pobojev priznava status domnevno diskriminiranih oseb in s tem pravno varstvo pred diskriminacijo, saj zakonski predpisi določajo pravico do dostojnega pokopa, ki lahko gre po naravi stvari le umrlim osebam. Varstvo pred diskriminacijo v slovenskem pravnem redu sicer ne gre avtomatično vsem umrlim osebam. Umrle osebe na primer niso pravno varovane, kadar se posega v njihove osebnostne pravice, saj le-te praviloma prenehajo s smrtjo, razen če bi bilo postmortalno varstvo nedvoumno določeno v zakonskih določbah¹.

V obravnavanem primeru kot temelj za priznanje statusa varovanih oseb po ZVarD predstavlja Zakon o prikritih vojnih grobiščih in pokopu žrtev (Uradni list RS, št. 55/15, v nadaljevanju: ZPVGŽ). Omenjeni zakon v skladu z mednarodnim humanitarnim pravom, z načeli in pravili o ravnanju z mrtvimi, določenimi z Ženevskimi konvencijami z dne 12. 8. 1949 in Dopolnilnimi protokoli z dne 8. 6. 1977 o zaščiti žrtev mednarodnih oboroženih spopadov, v skladu z Resolucijo 1481 o mednarodni obsodbi zločinov totalitarnih komunističnih režimov, ki jo je sprejela parlamentarna skupščina Sveta Evrope dne 25. 1. 2006, in z resolucijo Evropskega parlamenta z dne 2. 4. 2009 o evropski zavesti ureja odkrivanje prikritih vojnih grobišč, njihovo označevanje in vpis teh grobišč v register vojnih grobišč ter dokončen dostojen pokop vseh žrtev vojnega in poveljnega nasilja na ozemlju Republike Slovenije.

Dokončni dostojni pokop pomeni označitev novoodkritega vojnega grobišča v naravi tako, da ga bo vedno mogoče najti oziroma prepoznati. Označi se tako mesto, kjer je bilo odkrito grobišče, kot tudi mesto pokopa žrtev, če je prišlo do prekopa posmrtnih ostankov na drugo lokacijo. Dokončno slovo se opravi praviloma s postavitvijo spominskega obeležja in z žalno slovesnostjo. Komisija pa skladno s 4. členom ZPVGŽ odloča o vrsti pokopa žrtev.

Skladno z 11. členom ZPVGŽ se pokop praviloma opravi na civilnem pokopališču, na posebej določenem mestu v spominskem parku, v za to zgrajeni kostnici, na kraju najdbe grobišča ali v družinskem grobu, če so to zahtevali svojci in je bila opravljena identifikacija v skladu s prejšnjim členom. Pokop zagotovi pristojno ministrstvo.

¹ Kot to smiselno izhaja iz Sklepa Vrhovnega sodišča Republike Slovenije št. II Ips 428/96 z dne 26. 3. 1998.



Iz navedenega glede subjekta varstva izhaja, da gre po ZPVG PŽ pravica do dostojnega pokopa *žrtvam samim*, pri čemer lahko svojci žrtev, če so le-te identificirane, zahtevajo njihov pokop v družinskem grobu. Do tega v konkretnem primeru očitno ni prišlo, saj je pokop na civilnem pokopališču in v dveh skupinskih grobovih za žrtve urejalo pristojno ministrstvo. Varstvo pred domnevno diskriminacijo bi v obravnavanem primeru lahko uživali tudi svojci umrlih oseb, kot osebe, ki so dejansko ali pravno povezane z osebo z določeno osebno okoliščino. V tem primeru bi šlo lahko za t.i. (domnevno) diskriminacijo preko povezave, kot je določena v drugi alineji drugega odstavka 5. člena ZVarD, vendar se nihče od svojcev umrlih oseb ni obrnil na Zagovornika.

Diskriminacijo opredeljuje 4. člen ZVarD, skladno s katerim pomeni diskriminacija 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 izničevanje enakopravnega priznavanja, uživanja ali uresničevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin, drugih pravic, pravnih interesov in ugodnosti. Diskriminacija zaradi katere koli osebne okoliščine je prepovedana. Pri diskriminaciji mora biti specifična osebna okoliščina odločilen razlog za slabšo obravnavo. Gre za prirojene ali pridobljene osebne značilnosti, lastnosti, stanja ali statuse, ki so praviloma trajno in nerazdružljivo povezani z določenim posameznikom in njegovo osebnostjo, zlasti identiteto ali pa jih posameznik ne spreminja zlahka. Mednje, 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.

V konkretnem primeru je Zagovornik ugotavljal morebitno diskriminacijo zaradi osebne okoliščine *rase ali etničnega porekla* – pripadnosti romski skupnosti, pri čemer ZVarD raso ali etnično poreklo izrecno določa kot eno od osebnih okoliščin, ki po ZVarD uživajo pravno varstvo pred diskriminacijo. Iz podatkov iz različnih medijev je izhajalo, da naj bi Žale zavrnile pokop žrtev, ker so žrtve Romi. Zagovornik je zato v tem postopku ugotavljal, ali je osebna okoliščina žrtev, torej romsko poreklo, vplivala na zavrnitev pokopa na Žalah.

Ustavno sodišče je v Odločbi št. U-I-425/06 z dne 2. 7. 2009 (7. točka obrazložitve) zavzelo stališče, da je za presojo utemeljenosti očitka o neenakem, diskriminacijskem obravnavanju treba v odgovoriti na naslednja vprašanja: 1) ali se zatrjevano različno obravnavanje nanaša na zagotavljanje oziroma uresničevanje človekove pravice oziroma temeljne svoboščine, 2) če se, ali obstaja različno obravnavanje pobudnika in tistega, s katerim se pobudnik primerja, 3) ali sta dejanska položaja, ki ju pobudnik primerja, v bistvenem enaka in torej razlikovanje temelji na okoliščini iz prvega odstavka 14. člena Ustave ter 4) če gre za razlikovanje na podlagi okoliščine iz prvega odstavka 14. člena Ustave in torej za poseg v pravico do nediskriminacijskega obravnavanja, ali je ta poseg ustavno dopusten. Če je odgovor na prva tri vprašanja pritrdilen in poseg ne prestane t. i. strogega testa sorazmernosti, potem gre za neustavno diskriminacijo. Tehtanje utemeljenosti očitka o diskriminaciji, kot je določena v 4. členu ZVarD, po oceni Zagovornika poteka po istem mehanizmu, pri čemer pa diskriminacija pomeni 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 izničevanje enakopravnega priznavanja, uživanja ali uresničevanja ne samo človekovih pravic in temeljnih svoboščin, temveč tudi drugih pravic, pravnih interesov in ugodnosti.

Zagovornik je nato ugotavljal, za katero pravico gre v predmetni zadevi. Nedvomno ima vsak pokojnik *pravico do pokopa*, saj je pokop pridobljena civilizacijska pravica. Za vse žrtve vojnega in povojnega nasilja na ozemlju Republike Slovenije je ta pravica urejena v posebnem zakonu – ZPVG PŽ. Omenjeni



zakon v 11. členu primeroma našteva lokacije, kjer se opravi pokop, vendar žrtvam ne podeljuje izrecnega zakonskega upravičenja, da so pokopane na osrednjem pokopališču Žale v glavnem mestu Republike Slovenije v Ljubljani ali na drugi izrecno določeni lokaciji. Za določitev pokopa je pristojna Komisija, za zagotovitev pokopa pa je pristojno MGRT.

Komisija je sicer pojasnila, da je MGRT uradno naročilo pogreb 65 romskih žrtev v dveh skupinskih grobovih, saj je bil pokop teh žrtev na Žalah predviden tudi v Programu dela Komisije za leto 2018, ki ga je potrdila Vlada RS, kar pa na samo presojo diskriminacije v obravnavanem primeru ne vpliva, saj kot navedeno, lokacija pokopa žrtev v zakonodaji ni izrecno določena, Republike Slovenija pa ima dolžnost zagotoviti žrtvam dostojen pokop, kar pomeni, da se od nje pričakuje to, da če na pokopališču, kjer je primarno želela pokopati žrtve, ni prostorskih možnosti za pokop, v razumnem času najde novo lokacijo ter zagotovi pokop žrtev na način določen v ZPVGŽ. Iz relevantne zakonodaje ne izhaja, da naj bi Pokopališče Žale na drugi strani nosilo dolžnost omogočiti, da se pokop izvede, oziroma da bi bilo k temu zavezano bolj kot druga pokopališča v Republiki Sloveniji. Zagovornik ugotavlja, da v tem primeru obstaja pravna praznina, saj dolžnost izvedbe dostojnega pokopa in s tem uresničitve pravice do pokopa za žrtev povojnih pobojev ni dosledno izpeljana na način, da bi bila določena tudi krajevna komponenta ter dolžnost posameznega pokopališča, da pokop omogoči.

V naslednji fazi pa je Zagovornik ugotavljal še, ali obstaja različno obravnavanje domnevne žrtve in tistega, s katerim se žrtev primerja. V konkretnem primeru je torej ugotavljal, ali so posmrtni ostanki pokojnikov romske narodnosti obravnavani drugače kot posmrtni ostanki pokojnikov drugih narodnosti. Zagovornik iz korespondence, ki je bila s strani Komisije in MGRT naslovljena na Žale v zvezi s pokopi žrtev, ugotavlja, da je bila prvotna poizvedba vložena avgusta 2017 za pokop žrtev iz večih množičnih grobišč po Sloveniji, ki so pretežno slovenske narodnosti, ter kasneje za pokop žrtev iz množičnih grobišč v neposredni okolici Ljubljane oz. na območjih, ki mejijo na Ljubljano. V poizvedbah ni bilo govora o pokopu žrtev romskega porekla. Žale so na poizvedbo posredovale odgovor, da na pokopališču Žale ni primerne praznega prostora za obravnavane pokope pokojnikov iz Slovenije, še preden se je postavilo vprašanje pokopa oseb romske narodnosti. Zagovornik namreč ugotavlja, da je bila prvotna poizvedba v zvezi s pokopom žrtev na Žale vložena, še preden je prišlo do izkopa 54 žrtev iz grobišča Romov v Iški, ki je bil izveden, kot je sama pojasnila Komisija v tem postopku, novembra 2017. Po tem, ko je bil opravljen izkop žrtev iz grobišča Romov v Iški, je MGRT dne 28. 6. 2018 naročilo pokop 65 žrtev romske narodnosti. Tudi v tem primeru so Žale, kot že vsakič prej, posredovale odgovor, da na pokopališču Žale ni primerne praznega prostora za obravnavane pokope pokojnikov. Ob tem tudi iz odziva Komisije pri MGRT izhaja, da je od Žal in MOL ves čas prejemale iste odgovore, ne glede na to, ali je vlagala zahteve za pokop posmrtnih ostankov pokojnikov nasploh ali pokojnikov romske narodnosti. Zagovornik ugotavlja, da iz same korespondence in časovnice podanih poizvedb/vlog in odgovorov Žal ne izhaja, da bi Žale zavrnilo pokop žrtev romskega porekla zaradi njihove rase ali etničnega porekla, temveč je razlog v pomanjkanju prostora za tovrsten pokop, saj so Žale odklonile pokop tudi žrtvam pretežno slovenske narodnosti. Drugačen zaključek bi bil povsem arbitraren in brez podpore v dokazni dokumentaciji.

Pri tem iz odziva Komisije tudi izhaja, da bistvo problema sploh ni v tem, da bi Žale zavrnilo pokop posmrtnih ostankov pokojnikov romske narodnosti, temveč v tem, da zavračajo pokop posmrtnih ostankov iz naslova ZPVGŽ nasploh. Zagovornik se ne spušča v presojo, ali bi Žale morale prevzeti obveznost izpeljave predmetnih pokopov, saj to vprašanje ne sodi v njegovo pristojnost, temveč sodi v pristojnost zakonodajalca, da pravico natančneje zakonsko opredeli, v pristojnost MGRT na eni strani in pokopališč, ki bi bila k temu izrecno po zakonu zavezana, na drugi strani, pa da to pravico uresničijo. Nesporno je, da imajo vse žrtve pravico do dostojnega pokopa, ni pa to po trenutnih



predpisih zgolj in samo pokop na pokopališču Žale, kar je pravzaprav problematizirano v tem postopku. Zagovornik kot bistveno ugotavlja, da so Žale zavrnilo pokop tudi ostalih žrtev že pred zavrnitvijo pokopa žrtev romskega porekla in v tem smislu tudi ni prišlo do kakršnega koli prikrajšanja žrtev *zaradi njihovega romskega porekla*, kar pomeni, da ne obstaja različno obravnavanje med omenjenimi žrtvami. Zagovornik ugotavlja, da je v slovenski zakonodaji položaj vseh žrtev dejansko enak (in tudi enako neurejen) in Zagovornik razlikovanja v omenjenem primeru ni ugotovil, zato v obravnavanem primeru ni ugotovil diskriminacije v smislu ZVarD. Zagovornik ugotavlja, da prvi element testa, ki ga je razvilo ustavno sodišče (obstoj pravice), ni v celoti izpolnjen, da drugi element (različna obravnava) ni izpolnjen, ter da posledično tudi diskriminacija ni ugotovljena, zato izpolnjevanja preostalih dveh elementov testa ni ugotavljal.

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

Pouk o pravnem sredstvu: Zoper to odločbo ni pritožbe, dovoljen pa je upravni spor. Upravni spor se sproži s tožbo, ki se vloži v 30 dneh od vročitve odločbe na Upravno sodišče Republike Slovenije, Fajfarjeva 33, 1000 Ljubljana. Tožba se vloži pri pristojnem sodišču neposredno pisno ali se mu pošlje po pošti. Tožba z morebitnimi prilogami se vloži najmanj v treh izvodih. Tožbi je treba priložiti tudi to odločbo v izvorniku ali prepisu.

Postopek vodila:
Sergeja Oštir
Samostojna Svetovalca Zagovornika
Sergej OŠTIR

Miha Lobnik *Miha Lobnik*
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI



Poslano:

- Žale Javno podjetje, d.o.o., Med hmeljniki 2, 1000 Ljubljana - osebno po ZUP,
- zbirka dok. gradiva.