

Številka: 10.1 - 17 / 2009 - 1 - RO
Datum: 15.01.2010

USTAVNO SODIŠČE REPUBLIKE SLOVENIJE
Beethovnova 10
1000 Ljubljana

ZAHTEVA ZA OCENO USTAVNOSTI

prvega odstavka 10. člena Zakona o romski skupnosti v Republiki Sloveniji (Uradni list RS št. 33/07, v nadaljevanju: ZRomS-1)

Prvi odstavek 10. člena ZRomS-1 določa, da Svet romske skupnosti Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Svet) sestavlja enaindvajset članov, od tega štirinajst predstavnikov Zveze Romov Slovenije in sedem predstavnikov romskih skupnosti v svetih samoupravnih lokalnih skupnosti, v katerih se v skladu z zakonom, ki ureja lokalno samoupravo, voli predstavnika romske skupnosti v mestni oziroma občinski svet.

Varuh človekovih pravic RS (v nadaljevanju: Varuh) na podlagi 5. alineje 1. odstavka 23 a. člena Zakona o ustavnem sodišču (v nadaljevanju: ZUstS) zahteva oceno ustavnosti navedene določbe, ker ocenjuje, da izpodbijana določba neupravičeno zapostavlja (diskriminira) del romske skupnosti, lokalnih romskih skupnosti in civilnopравnih organizacij romske skupnosti pri možnosti za udeležbo v Svetu. Določba je zato po mnenju Varuha v neskladju s 14. členom Ustave, obveznostmi države preprečevati rasno diskriminacijo po 26. členu Mednarodnega pakta o političnih in državljskih pravicah (v nadaljevanju: MPPDP) in po 2. členu Mednarodne konvencije o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije (v nadaljevanju: ICERD) ter v neskladju s 15. in 65. členom Ustave, ker manj ugodno obravnava posamezne pripadnike romske skupnosti in posamezne lokalne romske skupnosti pri dodeljevanju in uživanju posebnih pravic. Izpodbijana določba posega tudi v pravico do svobodnega združevanja iz 42. člena Ustave, ker pri urejanju predstavništva romske skupnosti v razmerju do države neupravičeno daje prednost eni od zvez romskih društev. Menimo, da je v primeru Sintov ZRomS-1 v neskladju tudi z 61. in 62. členom Ustave ter 27. členom MPPDP ter drugim poglavjem Evropske listine o regionalnih in manjšinskih jezikih (v nadaljevanju: ELRMJ).

OBRAZLOŽITEV

1. UVODNA POJASNILA IN RAZLOGI ZA VLOŽITEV ZAHTEVE

Zveza Romske Skupnosti v Sloveniji - Bele krajine, Dolenjske (v nadaljevanju Zveza) je na Ustavno sodišče RS vložila pobudo (na obrazcu za sestavo pobude) z datumom 16. 5. 2007, v kateri je izpodbijala prvi odstavek 10. člena ZRomS-1, ki določa sestavo Sveta romske skupnosti Republike Slovenije (v nadaljevanju Svet). Zveza je menila, da ji izpodbijana ureditev onemogoča, da bi imela med štirinajstimi člani Sveta svojega predstavnika, ker ni članica Zveze Romov Slovenije (v nadaljevanju ZRS). Takšna ureditev naj bi bila diskriminatorna, ker izključuje romske organizacije, ki niso vključene v ZRS.

Romska društva iz Dolenjske in Bele krajine, ki so izstopila iz ZRS in konec februarja oblikovala svojo zvezo romskih društev - Zvezo (z odločbo UE Črnomelj z dne 27. 2. 2007) so se že ob sprejemanju ZRomS-1 obračala na Državni zbor (pritožba Komisiji DZ za peticije brez datuma, ki smo jo prejeli 10. 10. 2006 – Priloga 1), ker niso bila zadovoljna s predlogom zakona o romski skupnosti. Nestrinjanje z rešitvami v predlogu je Zveza kasneje sporočila tudi predsedniku DZ (dopis z dne 22. 3. 2007 – Priloga 2) in Uradu Vlade RS za narodnosti (dopis z dne 30. 4. 2007 – Priloga 3). Njihove pobude in predlogi ob sprejemanju ZRomS-1 niso bili upoštevani. Zveza se je ob sprejemanju zakona in po njegovi uveljavitvi obračala tudi na Varuha (pobuda Varuhu, ki smo jo prejeli 15. 3. 2007 – Priloga 4). Med drugim nas je v tej zadevi Zveza prosila, da bi k njihovi pobudi za presojo ustavnosti v zadevi U-I-166/07 Varuh podal svoje mnenje. Varuh je na podlagi 25. člena Zakona o varuhu človekovih pravic (Uradni list RS št. 71/93, 15/94 - popr., 56/02-ZJU, v nadaljevanju ZVarCP), ki določa, da lahko Varuh vsakemu organu posreduje svoje mnenje z vidika varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin v zadevi, ki jo obravnava, ne glede na vrsto ali stopnjo postopka, ki je v teku pred temi organi, v tej zadevi na Ustavno sodišče RS dal svoje mnenje (z dopisom št. 10.1 - 3 / 2007 - 5 – VE z dne 13. 12. 2007), ker je menil, da se v tej zadevi odpirajo vprašanja, pomembna za urejanje posebnih pravic romske skupnosti v Republiki Sloveniji.

Ustavno sodišče RS je s sklepom U-I-166/07-12 z dne 26. 3. 2009 pobudo Zveze za začetek postopka za oceno ustavnosti prvega odstavka 10. člena Zakona o romski skupnosti v Republiki Sloveniji zavrnilo kot očitno neutemeljeno. Ocenilo je, da je presoja primernosti zakonske ureditve stvar zakonodajalca. Iz obrazložitve odločbe izhaja, da po mnenju Ustavnega sodišča očitki pobudnice (Zveze), da z izpodbijano ureditvijo ni zagotovljena ustrezna zastopanost vseh segmentov romske skupnosti (vseh organizacij oziroma društev romske skupnosti) ter da kriteriji za reprezentativnost niso določeni, pomenijo vprašanje ustreznosti oziroma primernosti določitve načina zastopanosti relevantnih družbenih skupin romske skupnosti v Svetu. Ustavno sodišče bi o tem vprašanju odločalo le, kolikor bi izpodbijana ureditev ali njeno dejansko izvrševanje lahko posegla v ustavne pravice. Tega pobudnica v obravnavanem primeru ni izkazala. Pomislek pobudnice glede reprezentativnosti ZRS, zato zaenkrat ustavnopravno ni upošteven. Ustavno sodišče je med drugim poudarilo, da je v ZRS vključena večina romskih društev. Če se bo izkazalo, da sedanja zakonska ureditev ni več primerna, pa bo imela pobudnica možnost, da predlaga njeno spremembo.

V svoji pobudi in kasneje v postopku za presojo ustavnosti v zadevi U-I-166/07 se Zveza na vsebino Varuhovega mnenja ni izrecno sklicevala, čeprav je Varuh njenim predstavnikom to večkrat izrecno predlagal. Ustavno sodišče je v zvezi s tem navedlo, da Zakon o ustavnem

sodišču ne predvideva posredovanja mnenja Varuha pred Ustavnim sodiščem. Glede na navedeno se je Ustavno sodišče z mnenjem Varuhinje le seznanilo, ni pa ga štelo za del vloge pobudnice. V sklepu U-I-166/07 se Ustavno sodišče do navedb v mnenju Varuha ni opredeljevalo.

Varuh ugotavlja, da se od sprejema sklepa U-I-166/07 razmere glede delovanja in reprezentativnosti Sveta še zaostrojujejo. Iz ZRS je poleg romskih društev iz Dolenjske in Bele krajine izstopilo še nekaj romskih društev. Iz podatkov na spletni strani Zveze Romov Slovenije (http://www.zveza-romov.si/Clani_zveze,610,0.html) je razvidno, da je trenutno članov zveze devetnajst; ob sprejemanju ZRomS-1 pa jih je bilo petindvajset. Po naših informacijah in na podlagi pobud ter pogovorov s predstavniki Urada Vlade RS za narodnosti se povečujejo nesoglasja med romskimi društvi in njihovimi predstavniki iz različnih območij Slovenije. Še posebej med t. i. avtohtonimi (tistimi, ki imajo na podlagi zakona predstavnika v občinskem svetu) in drugimi, še posebej iz večjih urbanih središč (predvsem Ljubljana in Maribor).

Poseben problem je tudi predstavništvo Sintov v Svetu, za katere je Ustavno sodišče, z odločbo U-I-134/07, v obrazložitvi med drugim navedlo, da besedna zveza "romska skupnost" vključuje tudi Sinte. Na tej podlagi je direktor vladnega Urada za narodnosti dal pobudo za vključitev predstavnika Sintov v Svet tako, da bi jim ZRS odstopila mesto iz svoje »kvote« v Svetu. Ta prizadevanja doslej niso bila uspešna in do dogovora o vključitvi Sintov v Svet (še) ni prišlo, med drugim tudi zato, ker je ZRS pričakovala, da se Sintii vključijo v to zvezo, kar pa sami zavračajo.

Težave so tudi glede razlikovanja med vlogo in nalogami Sveta in ZRS. Tudi zaradi kadrovskih rešitev, ki omogočajo, da je predsednik Sveta hkrati tudi predsednik ZRS, torej ista oseba. Ugotovili smo, da se pri nekaterih zadevah tiste naloge, ki bi jih moral opravljati Svet, prenašajo na eno od zvez romskih društev – praviloma na ZRS. Svet pa mora opravljati naloge predstavništva celotne romske skupnosti v RS, zato po našem mnenju takšno delegiranje postavlja v neenakopraven položaj romska društva, ki niso članice ZRS. Kot primer naj navedemo, da je Svet na svoji 3. seji v Novem mestu dne 15. 11.2007 sprejel sklep, da Svet pooblasti ZRS za podajanje mnenja k vlogam na razpise Ministrstva za kulturo (zapisnik 3. seje Sveta – Priloga 5). Po mnenju Varuha bi to vlogo, ki je pomembna za delovanje celotne romske skupnosti, moral opravljati Svet in ne ena od zvez romskih skupnosti, saj bi le tako bilo vsaj navidezno ohranjeno načelo nepristranosti pri vplivu na delitev pomembnega dela sredstev za delovanje celotne romske skupnosti v RS.

Varuh že vrsto let spremlja prizadevanja skupnosti Sintov, da bi jim država priznala položaj posebej varovane etnične skupnosti oz. nacionalne manjšine. Doslej niso naleteli na ustrezen posluš, saj se državni organi npr. niso ustrezno odzivali na njihove peticije, s katerimi so skušali doseči priznanje. Ker se sami štejejo za posebno etično skupnost s specifično kulturno in jezikovno identiteto, so dosledno odklanjali enačenje z Romi, tudi napotila Urada Vlade za narodnosti, naj skušajo svoj položaj izboljšati z včlanitvijo v ZRS. Ker so vztrajali, da niso Romi, je v preteklosti tudi Urad za narodnosti zavzel stališče, da za obravnavo njihovega položaja ni pristojen. V takšnih okoliščinah je Zveza društev slovenskih Sintov vložila pobudo za presojo ustavnosti ZromS-1. Z njo je smiselno izpodbijala ureditev, ki določa položaj in status romske skupnosti v Sloveniji in uživanje posebnih pravic skupnosti, in sicer zaradi diskriminacije Sintov. Smiselno so menili, da je ureditev neskladna s 14. ter 65. členom Ustave, saj naj bi zakonodajalec pri urejanju položaja romske skupnosti spregledal potrebo po urejanju položaja skupnosti Sintov, ki je v bistveno podobnem dejanskem položaju. V zakonodaji naj bi bila torej pravna praznina.

Ustavno sodišče RS je pobudo za presojo ustavnosti v zadevi U-I-134/07 zavrglo, še preden je Varuh posredoval svoje mnenje. Vendar je navedeni sklep Ustavnega sodišča kljub temu vsebinsko pomemben, saj je zahtevku skupnosti Sintov v bistvu ugodil. Odločitev namreč temelji na ugotovitvi, da je pojem romske skupnosti iz 65. člena Ustave potrebno razlagati široko, tj. tako, da ta vključuje tudi skupnost Sintov. Gre za uporabo t. i. ustavnosodne tehnike »vsebinskega zavrženja«, ki počiva na stališču, da pravno ne obvezuje le izrek odločitev Ustavnega sodišča, temveč tudi nosilni razlogi za odločitev. Glede na navedeno stališče je očitno, da je potrebno ZromS-1 (in druge zakone, ki se nanašajo na položaj romske skupnosti) razlagati tako, da ta zagotavlja tudi posebne ukrepe za varstvo Sintov. Treba jim je posvetiti posebno pozornost, zato da bi se lahko ohranili kot majhna etnična skupnost, ki je tradicionalno izpostavljena sistemski etnični oz. rasni diskriminaciji.

Iz navedenih razlogov se je Varuh odločil, da na podlagi pete alineje prvega odstavka 23a. člena Zakona o ustavnem sodišču (uradno prečiščeno besedilo - ZUstS-UPB1) vloži na Ustavno sodišče RS zahtevo za oceno ustavnosti prvega odstavka 10. člena ZRomS-1.

2. POGOJI ZA VLOŽITEV ZAHTEVE ZA PRESOJO USTAVNOSTI

Zakon o ustavnem sodišču v 5. alineji prvega odstavka 23. a člena Varuhu človekovih pravic RS daje pooblastilo, da zahteva oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisa ali splošnega akta, izdanega za izvrševanje javnih pooblastil (v nadaljevanju: zahteva), če meni, da predpis ali splošni akt, izdan za izvrševanje javnih pooblastil, nedopustno posega v človekove pravice ali temeljne svoboščine. Menimo, da je prav tak položaj podan tudi v danem primeru, ko Varuh ugotavlja, da posebne pravice vitalnemu delu romske skupnosti (posebej tudi skupnosti Sintov) v zakonodaji sploh niso zagotovljene (čeprav bi morale biti), ko je posameznim lokalnim romskim skupnostim zaradi izpodbijanih določb kršena pravica do enakega obravnavanja pri sodelovanju pri upravljanju z javnimi zadevami na državni ravni, oziroma ko je podana kršitev prepovedi diskriminacije nekaterih delov te skupnosti.

3. POSEBNE PRAVICE ROMSKE SKUPNOSTI KOT SESTAVNI DEL PRAVA ČLOVEKOVIH PRAVIC

Spoštovanje oziroma zaščita etničnih, verskih, jezikovnih in drugih manjšin je pomemben pokazatelj demokratičnosti družbe in je hkrati sestavni del prava človekovih pravic. Demokratične države posvečajo varstvu manjšin posebno pozornost. Varstvo manjšin se zagotavlja v dveh oblikah: kot prepoved diskriminacije na podlagi narodnostne, jezikovne, verske in rasne pripadnosti ter kot zagotovitev posebnih pravic, ki pripadajo samo manjšini oziroma njenim pripadnikom. Druga oblika varstva je v teoriji znana kot pozitivno varstvo manjšin. Pozitivno varstvo povzroča t. i. pozitivno diskriminacijo, ker so pripadnikom manjšine zagotovljene pravice, ki jih pripadniki večine nimajo. Tovrstni ukrepi predstavljajo visoko stopnjo varstva narodnih manjšin, ki jim jo priznava večinska skupina prebivalstva, in s tem kažejo na demokratičnost družbe.

Eden od zelo pomembnih ukrepov za varstvo manjšin je tudi zagotovitev njihovega sodelovanja pri odločanju o javnih zadevah. Tudi Deklaracija OZN o pravicah pripadnikov narodnih ali etničnih, verskih in jezikovnih manjšin, ki jo je Generalna skupščina Združenih narodov sprejela leta 1992, v 3. točki 2. člena določa, da imajo pripadniki manjšin pravico, da na državni ravni, in kjer je to primerno, na regionalni ravni, učinkovito sodelujejo pri odločitvah v zvezi z manjšino, ki ji pripadajo, ali pri odločitvah v zvezi z regijami, v katerih

živijo. Tako Ustave in zakoni nekaterih držav zagotavljajo sodelovanje manjšin pri odločanju o splošnih zadevah v predstavniških telesih. Za takšen način varstva romske skupnosti se je odločila tudi Republika Slovenija.

Položaj in posebne pravice romske skupnosti, ki živi v Sloveniji, ureja zakon (65. člen Ustave). Varuh je v svojih letnih poročilih vztrajno opozarjal, da je smisel te ustavne določbe dolgo ostal neuresničen, saj položaj romske skupnosti na ravni države ni bil urejen, čeprav je Zakon o lokalni samoupravi (ZLS) v 39. členu položaj romske skupnosti deloma uredil vsaj na ravni lokalne samouprave, s tem, ko je določil pravico do politične participacije Romov, ki živijo v Republiki Sloveniji, v občinskih svetih nekaterih občin. Na ta način je zakonodajalec pripoznal vsaj nekatere lokalne romske skupnosti kot posebne politične entitete z določenimi posebnimi pravicami. Državni zbor RS pa je že ob obravnavi osmega, devetega in desetega rednega poročila Varuha človekovih pravic RS za leta 2002, 2003 in 2004 sprejel priporočila, ki pozivajo vlado, naj poskrbi za celovito zakonsko ureditev položaja in posebnih pravic romske skupnosti v Sloveniji (na ravni države).

Ugotavljamo, da je z vidika urejanja položaja in posebnih pravic romske skupnosti na ravni države ključen prav sprejem ZRomS-1. Ta je romski skupnosti v Sloveniji dodelil poseben (javnopравни) položaj in pri tem uredil tudi nekatere dodatne posebne pravice, ki jih področna zakonodaja pred tem ni urejala. Položaj romske skupnosti se nanaša na obseg določitve območja, na katerem se priznavajo posebne pravice, ter na druge pogoje, ki morajo biti ob priznanju posebnih pravic izpolnjeni. Posebne pravice ne gredo le posameznim osebam romskega porekla, ampak so po svoji naravi t. i. kolektivne pravice, ki jih je mogoče uresničevati le na kolektiven način. Njihov namen namreč ni le zaščita posameznika, ampak tudi zaščita manjšinskih skupnosti, ki jim ti posamezniki pripadajo. ZRomS-1 je določil posebno pravico do organiziranosti Romov na državni ravni ter določil financiranje te organiziranosti. Tudi tisti del ureditve, ki podrobneje ureja organizacijo romske skupnosti v Sloveniji ter pogoje in način sodelovanja predstavnikov oziroma predstavnic (v nadaljevanju: predstavnik) romske skupnosti z državnimi organi, **je torej sestavni del urejanja posebnih pravic romske skupnosti**.

Na podlagi 9. člena ZRomS-1 je tako ustanovljen tudi Svet, ki predstavlja interese romske skupnosti v Sloveniji v razmerju do državnih organov. Svet je pravna oseba javnega prava. Naloge sveta so zlasti:

- obravnavanje vprašanj, ki se nanašajo na interese, položaj in pravice romske skupnosti;
- dajanje predlogov in pobud pristojnim organom;
- spodbujanje dejavnosti za ohranjanje romskega jezika in kulture;
- spodbujanje in organiziranje kulturne, informativne, založniške in druge dejavnosti, pomembne za razvoj romske skupnosti;
- razvijanje in ohranjanje stikov z romskimi organizacijami v drugih državah.

Skladno z 12. členom ZRomS-1 Svet lahko daje Državnemu zboru Republike Slovenije, Državnemu svetu Republike Slovenije, vladi, drugim državnim organom, nosilcem javnih pooblastil in organom samoupravne lokalne skupnosti predloge, pobude in mnenja v zadevah iz svoje pristojnosti. **Državni organi, nosilci javnih pooblastil in organi samoupravne lokalne skupnosti morajo pridobiti predhodno mnenje Sveta, kadar sprejemajo ali izdajajo predpise in druge splošne pravne akte, ki se nanašajo na položaj romske skupnosti.**

Ugotavljamo, da si je na ta način država zagotovila reprezentativno telo, sposobno zastopati različne interese pripadnikov romske skupnosti. Smisel Sveta je predvsem v tem, da lahko romska skupnost na ta način organizirano usklajuje svoje interese in jih učinkoviteje posreduje državi. Država je na ta način uredila krovno organizacijo romske skupnosti, ki dejansko (politično, pa tudi pravno) pomeni najvišji organ, ki predstavlja romsko skupnost v Sloveniji navzven. Tako država kot nosilci javnih pooblastil in organi samoupravne lokalne skupnosti se celo morajo obrniti na Svet za mnenje v postopkih normativnega in političnega urejanja vseh vprašanj, ki zadevajo položaj romske skupnosti v Sloveniji. Ker je Svet ustanova javnega prava, opravlja tudi javne naloge oziroma javne službe, predvsem v smislu pospeševanja in spodbujanja ohranjanja romskega jezika in kulture.

Država si je na smiselno podoben način zagotovila tudi sogovornike pri obeh samoupravnih narodnih skupnostih. Zakon o samoupravnih narodnih skupnostih (Uradni list RS, št. 65/94) v 6. členu predvideva ustanovitev občinskih samoupravnih narodnih skupnosti, obenem pa v 9. členu določa tudi, da se te združujejo v madžarsko oziroma italijansko narodno skupnost na ravni države. Interesno predstavništvo pa si je država zagotovila tudi na drugih področjih, ki so interesno pomembna, vendar na zelo različne načine: od obveznega članstva v posameznih poklicnih in interesnih združenjih (npr. Zakon o kmetijsko gozdarski zbornici Slovenije) do bolj fleksibilnega in manj prisilnega upoštevanja civilnopravnega zastopstva interesov oseb z invalidnostmi (Zakon o invalidskih organizacijah ureja položaj reprezentativnih invalidskih organizacij združenih v Nacionalni svet invalidskih organizacij Slovenije in Nacionalni svet invalidskih organizacij). Na področju ekonomskih in socialnih interesov so interesi še bolj raznoliki, hkrati pa je država morala priznati pomen sindikalnega pluralizma. Številčnost sindikatov in raznolikost njihovih pogajalskih izhodišč lahko pogojujejo številne težave pri dogovarjanju in socialnih pogajanjih. Zato je zakonodajalec z uvedbo sistema reprezentativnosti sindikatov (Zakon o reprezentativnosti sindikatov) nekaterim sindikatom podelil posebna upravičenja, da bi omogočil, da bo socialni dialog učinkoviteje potekal.

Zakonodajalec je pri vseh navedenih rešitvah upošteval načelo demokratičnosti, ki v osnovi pomeni sistem večinskega odločanja. Z rešitvijo skupnega predstavništva interesov se je mogoče izogniti pretiranemu številu pogajalskih oziroma pogodbenih partnerjev, obravnavanju tudi zgolj parcialnih interesov ob reševanju skupnih vprašanj, omogoči pa se tudi lažje doseganje konkretnih rezultatov. V obrazložitvi ZRomS-1 (Poročevalec DZ 19/2007 z dne 16. 03. 2007) je Vlada RS kot predlagatelj navedla, da zakon mdr. temelji na naslednjih temeljnih načelih: načelu demokratičnosti, načelu enakosti pred zakonom oziroma pravice do enakopravnega obravnavanja ter načelu enakih možnosti, načelu spoštovanja različnosti in identitete, načelu prepovedi diskriminacije ter načelu pravice do politične participacije pripadnikov romske skupnosti.

V danem primeru je sporen način urejanja pravice do politične participacije pripadnikov romske skupnosti, saj naj bi zakonodajalec pri opredeljevanju pogojev zanjo neupravičeno razlikoval med posameznimi subjekti znotraj romske skupnosti v Sloveniji. Po izpodbijanem prvem odstavku 10. člena ZRomS-1 »Svet sestavlja enainvajset članov, od tega štirinajst predstavnikov Zveze Romov Slovenije in sedem predstavnikov romskih skupnosti v svetih samoupravnih lokalnih skupnosti.«

4. RAZLOGI ZA IZPODBIJANJE PRVEGA ODSTAVKA 10. ČLENA ZROMS-1

Ugotavljamo, da se v prvem odstavku 10. člena ZRomS-1 zakonodajalec ni odločil za enoten kriterij za izbiro družbenih entitet oziroma relevantnih družbenih skupin, ki naj predstavljajo interese romske skupnosti v Sloveniji na državni ravni.

Le deloma se je oprl na veljavno javnopravno ureditev zastopstva romskih skupnosti na ravni lokalne samouprave, kjer imajo predstavniki romskih skupnosti v nekaterih občinah skladno z ZLS zagotovljeno pravico do politične participacije v občinskem svetu. Po ZRomS-1 sedem predstavnikov romskih skupnosti v svetih samoupravnih lokalnih skupnosti v Svetu izmed sebe izvolijo **predstavniki romskih skupnosti v svetih samoupravnih lokalnih skupnosti**. To je nenavadno, saj je celo predlagatelj ZRomS-1 navedel, da ZLS določa območje, na katerem velja posebna pravica romske skupnosti do političnega predstavnštva. V uradni obrazložitvi ZRomS-1 je Vlada RS kot predlagatelj navedla, da je "merilo, na podlagi katerega pripada romski skupnosti posebna pravica iz 39. člena Zakona o lokalni samoupravi, merilo avtohtonega prebivanja v natančno navedenih 20 občinah. S tem je ZLS določil ozemlje, na katerem Romi v Sloveniji prebivajo zgodovinsko, torej avtohtono. Le na teh območjih, določenih z območjem občin, v veljavi na dan 12. 6. 2002, imajo Romi, ki tam prebivajo, posebne pravice, ki jih zakonodajalec zanje ustanavlja s posameznimi zakoni." 101. a člen ZLS določa, da so pravico romske skupnosti do zastopstva v občinskem svetu dolžne zagotoviti občine: Beltinci, Cankova, Črenšovci, Črnomelj, Dobrovnik, Grosuplje, Kočevje, Krško, Kuzma, Lendava, Metlika, Murska Sobota, Novo mesto, Puconci, Rogašovci, Semič, Šentjernej, Tišina, Trebnje in Turnišče. Predlagatelj zakona ugotavlja, da "lahko danes govorimo o zaokroženih območjih poselitve v Prekmurju, na Dolenjskem, v Beli krajini in Posavju. Na teh območjih štejemo Rome med staroselske naseljence, ki so se v bolj ali manj stalni naselitvi ohranili do danes". Na podlagi tega sklepamo, da tudi ZRomS-1 pri opredeljevanju javnopravnega položaja in pogojev za uživanje pravice do političnega predstavnštva v Svetu temelji na merilu avtohtonega prebivanja romske skupnosti.

Varuh je v zadevi U-I-176/08 že zahteval presojo ustavnosti ZLS v tem delu in po koneksiteti predlagal tudi ugotavljanje neustavnosti ZRomS-1 v delu, ki veže priznanje in uživanje posebnih pravic romske skupnosti na njihovo »avtohtonost«.

Ugotavljamo, da se je zakonodajalec v 10. členu ZRomS-1 pri urejanju predstavnštva deloma oprl tudi na dejstvo obstoja **romskih civilnopravnih interesnih združenj**. Tudi takšno merilo ni novo, saj je pomen vloge romskih društev zakonodajalec že prej priznal npr. v Zakonu o lokalnih volitvah (Uradni list RS, št. 22/06 – uradno prečiščeno besedilo, 70/06, Odl. US: U-I-49/06-30). Ta določa, da imajo pravico voliti in biti izvoljen za člana občinskega sveta – predstavnika romske skupnosti pripadniki te skupnosti, ki imajo volilno pravico. Kandidate za člane občinskega sveta, predstavnike romske skupnosti, določijo volivci – pripadniki te skupnosti v občini s podpisi najmanj 15 volivcev ali organ društvene organizacije Romov v občini. Zakon o evidenci volilne pravice (Uradni list RS, št. 52/02, ..., 73/03 Odl. US: U-I-346/02-13) pa določa, da **volilni imenik državljanov RS pripadnikov romske skupnosti** sestavi posebna komisija, ki jo na predlog društev oz. zvez društev pripadnikov romske skupnosti imenuje občinski svet, potrdi pa pristojni organ. Pripadnost romski skupnosti se ugotavlja na podlagi izjave državljanu RS oz. na podlagi vpisa v volilni imenik državljanov RS pripadnikov romske skupnosti na preteklih volitvah. S tega vidika odločitev zakonodajalca kaže na to, da je upošteval tudi samoupravni moment - svobodo političnega oziroma interesnega združevanja romske skupnosti.

Pač pa je nenavadno, da **sta** v 10. členu ZRomS-1 **oba kriterija uporabljena izrazito selektivno**. Tako je zakonodajalec sistemsko močno otežil, da bi bili v Svetu zastopani predstavniki vseh občin, v katerih je sicer Romom zagotovljeno politično predstavništvo. Hkrati pa je izrazito poudaril političen pomen le ene zveze romskih društev - ZRS. Slednja ima zajamčenih kar štirinajst predstavnikov oziroma 2/3 mest v Svetu. Že ob sprejemanju ZRomS-1 so iz ZRS izstopila nekatera društva in ustanovila svojo zvezo društev - Zvezo Romske Skupnosti v Sloveniji - Bele krajine, Dolenjske; proces izstopanja iz ZRS pa se je po sprejemanju ZRomS-1 še nadaljeval. Tudi z vidika zakonodajne tehnike je nenavadno, da zakon poimensko kot predstavnika romskih društev v RS imenuje le eno zvezo romskih društev, čeprav (ali ravno zato?) v tistem trenutku najmočnejšo in najbolj vplivno. Zakon tako ne upošteva dinamike sprememb v organiziranju in povezovanju romskih društev v RS in ohranja statičnost in vodilno vlogo le eni, poimensko navedeni, zvezi društev. To je sporno tudi z vidika ustavne pravice do zbiranja in združevanja. Nekatera društva so v takšnih razmerah praktično prisiljena, da se združujejo v ZRS, če želijo participirati v delu Sveta in posledično imeti vpliv pri dialogu z državo in vpliv na delitev sredstev za svoje delovanje.

Glede na navedeno menimo, da oba kriterija za predstavništvo v Svetu delujeta diskriminatorno in sta zato v nasprotju s 14. členom Ustave, ker neupravičeno in nesorazmerno zapostavljata pomemben del romske skupnosti s svojimi posebnimi interesi..

Skladno s prvim odstavkom 14. člena Ustave so vsakomur zagotovljene enake človekove pravice in temeljne svoboščine, ne glede na katerokoli osebno okoliščino. Zagotovljena je tudi enakost pred zakonom (2. odstavek 14. člena Ustave). Enakost pred zakonom je predvsem eno od temeljnih pravnih načel, ki pomeni **nearbitrarno uporabo prava** v razmerju do pravnih subjektov. Zavezuje tako zakonodajalca kot tudi organe upravne in sodne oblasti, da enako urejajo (obravnavajo) enake oziroma bistveno podobne življenjske situacije oziroma položaje pravnih subjektov, različne pa različno. Pravilno razumljeno načelo enakosti pred zakonom ne preprečuje različnega (zakonskega) obravnavanja, kadar gre za razlikovanje objektivno različnih dejanskih situacij, temveč tako razlikovanje celo narekuje. Kršitev torej pomeni bodisi različno obravnavo v osnovi (bistveno) enakih dejanskih situacij, bodisi opustitev drugačnega obravnavanja neke kategorije oseb, ki je v znatno drugačnem dejanskem položaju in je zato nesorazmerno prizadeta. Načelo enakosti pred zakonom ne pomeni, da zakon ne bi smel različno urejati enakih položajev pravnih subjektov, pač pa, da tega ne sme početi samovoljno, brez razumnega in stvarnega razloga. To pomeni, da mora razlikovanje služiti ustavno dopustnemu cilju, da mora biti ta cilj v razumni povezavi s predmetom urejanja v predpisu, in da mora biti uvedeno razlikovanje primerno sredstvo za doseg tega cilja. Za razlikovanje mora torej obstajati razumen, iz narave stvari izhajajoč razlog. Načelo enakosti pred zakonom torej prepoveduje tudi sistemsko diskriminacijo, ki bi jo povzročali zakonodajalec ali druge javne oblasti (na primer občinski sveti, nosilci javnih pooblastil) **pri pravnem urejanju pravic in pri določanju pravnih obveznosti**. Taka kršitev je podana, če razlikovanje (neenaka obravnava) pri opredeljevanju, priznavanju ali določanju katere od pravic ali pravnih obveznosti temelji zgolj na kateri od spornih, tj. stvarno nerelevantnih podlag oziroma osebnih okoliščin in ob pogoju, da za takšno razlikovanje ni mogoče najti posebej tehtnih razlogov. Če pa ti razlogi obstajajo, morajo imeti objektivno naravo in morajo odtehtati težo posledic posega v pravico do enakega obravnavanja.

Ustavno sodišče določbam 14. člena Ustave, torej tudi drugega odstavka, priznava naravo ene od samostojnih človekovih pravic. Ta pravica - **pravica do enakega obravnavanja** - gre tako fizičnim kot tudi pravnim osebam. Prepoved diskriminacije oziroma varstvo pravice do enakega obravnavanja podrobneje ureja Zakon o uresničevanju načela enakega

obravnavanja (Uradni list RS 93/07 - uradno prečiščeno besedilo, v nadaljevanju: ZUNEO-UPB1). ZUNEO-UPB1 določa, da se prepoved diskriminacije nanaša na uveljavljanje vseh pravic in obveznosti. Zakon opredeljuje tudi oblike diskriminacije. **Neposredna diskriminacija** obstaja, če je oseba zaradi neke osebne okoliščine v enakih ali podobnih situacijah bila, je ali bi lahko bila obravnavana manj ugodno kot druga oseba. **Posredna diskriminacija** pa obstaja, če je oseba z določeno osebno okoliščino bila, je, ali bi bila zaradi navidezno nevtralnega predpisa, merila ali prakse v enakih ali podobnih situacijah in pogojih v manj ugodnem položaju kot druge osebe, razen če te določbe, merila ali ravnanja objektivno upravičuje zakonit cilj in če so sredstva za doseganje tega cilja ustrezna in (nujno) potrebna. Diskriminacijo povzroča katerokoli ravnanje (bodisi storitev ali opustitev), ki povzroča ali bi lahko povzročilo različno obravnavanje na kateri od osebnih okoliščin in katerega namen ali učinek je v prikrajšanju prizadete osebe za eno od pravic ali pravnih interesov. Manj ugodno obravnavanje lahko pomeni izključevanje, odvzem, omejitev ali oviranje pri uživanju posameznih pravic na podlagi neke osebne okoliščine, neupravičeno različno dodeljevanje posameznih bremen in nalaganje obveznosti ali ravnanje, ki nekoga prikrajša za določen pravni interes. Seveda pa ima enak učinek lahko tudi neupravičeno privilegiranje oziroma posebna ugodnost, ki gre pripadnikom druge skupine oseb z neko osebno okoliščino. Med relevantnimi osebnimi okoliščinami so na primer lahko tiste, ki so primeroma navedene v prvem odstavku 14. člena Ustave, med katerimi je npr. poleg etičnega porekla tudi politično ali drugačno prepričanje; kot osebno okoliščino pa je mogoče v posameznih situacijah šteti tudi članstvo v (določenem) društvu ali zvezi društev, dejstvo stalnega prebivanja na nekem območju, ipd.

Ustava določa le minimum varstva človekovih pravic in v ničemer ne varuje v manjši meri ali manj celovito tistih človekovih pravic, ki jih sama ne ureja podrobneje, ampak jih je nadgradil šele zakonodajalec in celo tistih, ki jih sama izrecno sploh ne omenja. Zato skladno s petim odstavkom 15. člena Ustave nobene človekove pravice ali temeljne svoboščine, urejene v pravnih aktih, ki veljajo v Sloveniji, ni dopustno omejevat z izgovorom, da je Ustava ne priznava ali da jo priznava v manjši meri.

Vsak državljan ima pravico, da v skladu z zakonom neposredno ali po izvoljenih predstavnikih sodeluje pri upravljanju javnih zadev (44. člen Ustave). Ta pravica se izvršuje »skladno z zakonom«, torej na način in po postopkih, ki so urejeni v pravnem redu. Na tem mestu se nam ni zdelo potrebno podrobneje opredeljevati, ali je s to pravico na poseben način varovana tudi udeležba državljanov (in/ali organizacij romske skupnosti), ki pripadajo romski skupnosti v Svetu. **Zadošča, da zadeva sodi v okvir prepovedi diskriminacije med posameznimi romskimi skupnostmi in organizacijami romske skupnosti pri zakonodajnem urejanju posebnih pravic romske skupnosti. Glede na navedeno je utemeljen očitok, da je prvi odstavek 10. člena ZRomS-1 v neskladju z drugim odstavkom 14. člena Ustave, v zvezi z uresničevanjem pravic iz 44. in 65. člena Ustave.**

4a. Posebno varstvo kot izraz aktivnega varstva pred diskriminacijo

Posebne pravice romske skupnosti pa so po naši oceni tudi neposredno varovane s **pravico do enakega obravnavanja**. Ta je zagotovljena pri uživanju vseh človekovih pravic in svoboščin (prepoved diskriminacije iz prvega odstavka 14. člena Ustave), skladno z nekaterimi posebnimi določbami Ustave (npr. v 49. členu Ustave) in mednarodnimi obveznostmi po MPPDP in po ICERD pa pravica do enakega obravnavanja varuje tudi pred diskriminacijo na podlagi rase in etničnega porekla tudi v zasebnih razmerjih. Država ima na podlagi 26. člena MPPDP tudi **pozitivno obveznost aktivno zagotoviti varstvo pred**

diskriminacijo 1. Zahteva po enakem obravnavanju in učinkovitem varstvu pred diskriminacijo v posameznih okoliščinah namreč **terja sprejem t.i. pozitivnih ukrepov**, ki imajo lahko tudi naravo posebnih pravic. Romski skupnosti že Ustava (65. člen) jamči, da bodo lahko uživali nekatere posebne pravice, kar izhaja iz spoznanja o njihovem posebnem dejanskem položaju. So namreč žrtve dolgotrajne zgodovinske diskriminacije, zato se jim skuša z dodelitvijo posebnih pravic zagotoviti dodatno (posebno) varstvo. Namen dodelitve posebnih pravic Romom, pa tudi Sintom je, da bi se jim zagotovilo dejansko enakopravno vključenost v družbo in da bi hkrati lahko učinkovito ohranili svoje etnične značilnosti (npr. jezik, kulturo, identiteto). S temi ukrepi se skuša odpraviti na eni strani posledice dolgotrajne in zgodovinsko pogojene diskriminacije, zaradi katere so številni pripadniki te skupnosti v posebno težavnem socialnem položaju, hkrati pa preprečevati nadaljnjo sistemsko izključevanje romske skupnosti (izenačevanje izhodiščnih možnosti).

Med posebne pravice oziroma pozitivne ukrepe šteje tudi pravica romske skupnosti do zastopanja svojih interesov v predstavniških organih lokalnih skupnosti, zagotovljena z 39. členom ZLS ter pravica do zastopstva v Svetu iz prvega odstavka 10. člena ZRomS-1. Menimo, da celotna ureditev posebne pravice do zastopstva romskih skupnosti v občinskem svetu in v Svetu temelji na spoznanju, da so ti pozitivni ukrepi nujno potrebni, da se romski skupnosti v Sloveniji (ki je bila tradicionalno izključena) vzpostavi dejanske enake izhodiščne možnosti oziroma pogoje za učinkovito participacijo pri sprejemanju odločitev in dostop do javnih dobrin in informacij, ki sodijo v okvir državnega in občinskega urejanja. Brez njih zgolj prepoved diskriminacije ne more spremeniti njihovega izrazito neugodnega izhodiščnega socialnega položaja. **Zato menimo, da izključevanje posameznih romskih skupnosti in organizacij romske skupnosti iz zastopstva v Svetu pomeni kršitev pozitivne obveznosti preprečevati in odpravljati diskriminacijo (tj. v družbi obstoječe diskriminatorne prakse) teh romskih skupnosti in njihovih pripadnikov na podlagi 26. člena MPPDP in 2. člena ICERD, ter dolžnosti odpravljanja diskriminacije pri uživanju (političnih) pravic iz 1. odstavka 14. člena, v povezavi z 42. in 44. členom Ustave.**

4b. Učinki ureditve in utemeljitev neenake obravnave

Prvi odstavek 10. člena ZRomS-1 je v praksi uporabljen tako, da v Svetu ni nobenih predstavnikov (niti občinskih svetnikov, niti predstavnikov društev) romskih skupnosti iz nekaterih občin, v katerih romska skupnost tradicionalno živi in v katerih ima zagotovljeno posebno politično predstavništvo, t. j. iz občin Turnišče, Črenšovci, Beltinci, Trebnje in Metlika, čeprav so imeli vsaj nominalno možnost, da so soodločali na volitvah sedmih predstavnikov iz vrst občinskih svetnikov (seznam članov Sveta, ki ga je Varuhu posredoval Urad za narodnosti – Priloga 6).

ZRS po javno dostopnih podatkih (www.zveza-romov.si) trenutno združuje 19 društev (Priloga 7), od katerih sta v združenje mdr. vključeni društvi iz občin Črenšovci in Metlika (RD Pejtaušaugo in RD Metlika Kham), tri pa delujejo celo zunaj območja, kjer je zagotovljeno politično predstavništvo (RD Amala iz Ljubljane, RD Romano pralipe iz Maribora in RD Romano vozo iz Velenja). Opozorjeni smo, da zunaj navedene zveze deluje še najmanj 5 društev, med katerimi je interesno najbolj pomembna prav Zveza Romske Skupnosti v Sloveniji - Bele krajine, Dolenjske, ki združuje društva Romano-Drom iz Trebnjega, Društvo Roma iz Semiča in romsko društvo Rom iz Črnomlja. Tudi ta zveza društev torej deluje v več kot eni regiji. Poudarjamo, da **je edini predstavnik romske skupnosti v Svetu, ki hkrati ne pripada društvom v ZRS, romski svetnik iz občine Semič, ki je član Zveze Romske**

Skupnosti v Sloveniji - Bele krajine, Dolenjske. Smiselno zato Zveza v svojih pobudah (tudi Varuhu) opozarja, da ima ZRS poleg 14-ih predstavnikov še dodatno posredno, t.j. prek občinskih svetnikov v posameznih občinah, zagotovljeno tudi večino pri volitvah sedmih predstavnikov v Svet iz vrst romskih svetnikov. **Zato ureditev tudi kot celota učinkuje tako, da neupravičeno privilegira ZRS, ki ima dejansko vse vzvode za odločanje o sestavi Sveta in tudi dejansko v celoti obvladuje delovanje Sveta.**

Na podlagi gradiv ob sprejemanju ZRomS-1 ugotavljamo, da predlagatelj zakona in zakonodajalec nista jasno predstavila razlogov za odločitve o izbiri kriterijev za predstavništvo v Svetu. Ne vidimo nobenih razumnih razlogov, zakaj v Svetu niso sistemsko zastopane vse romske skupnosti iz posameznih občin, v katerih je zagotovljeno njihovo interesno predstavništvo in ki so že konstituirane kot politični subjekti. To je nedvomno sporno, saj ima Svet posebno pravico in dolžnost, da daje predhodno mnenje, kadar npr. posamezne občine sprejemajo ali izdajajo predpise in druge splošne pravne akte, ki se nanašajo na položaj romske skupnosti v posamezni občini. Kot rečeno romske skupnosti iz občin Turnišče, Črenšovci, Beltinci, Trebnje in Metlika v Svetu sploh nimajo svojega predstavnika, čeprav imajo vsaj teoretično možnost za vpliv na odločitve o tem, kdo jih bo zastopal. Predlagatelj in zakonodajalec tudi nista z ničemer obrazložila razlogov za izbiro drugega kriterija (predstavniška narava ZRS). V obrazložitvi razlogov za sprejem zakona se sklicujeta le na trenutno stanje in predhodne politične odločitve Vlade in DZ, ki sta v preteklosti (in to prav ob odsotnosti institucionalnega okvirja za sodelovanje z romsko skupnostjo) za svojega sogovornika obravnavala (le) ZRS. Menimo, da tega ni mogoče sprejeti kot iz narave stvari izhajajočega razloga, ampak da gre kvečjemu za izrazito političen argument.

Ugotavljamo, da je ZRS sicer organizacija, ki pokriva interese romske skupnosti iz večine slovenskih pokrajin, v katerih so Romi staroselski naseljenci. Vendar takšna okoliščina, ki ima sicer lahko legitimni vpliv na opredelitev reprezentativnosti neke organizacije, v danem primeru komaj razumna. ZRS ne združuje vseh romskih skupnosti, ki imajo zagotovljeno politično predstavništvo. Očitek o nerazumnosti pa je na mestu še posebej v pogojih, ko romska skupnost šele oblikuje svojo politično zavest in identiteto, sploh pa v pogojih velike interesne raznolikosti romske skupnosti, ki temelji tudi na jezikovnih in kulturnih posebnostih. Celo uradna obrazložitev razlogov za sprejem zakona mdr. ugotavlja, da so "zaradi zgodovinske usode in drugih okoliščin med Romi v Sloveniji velike razlike, ki temeljijo na tradiciji, posebnem načinu življenja, pa tudi stopnji socializacije in vključenosti v okolje". Te razlike se kažejo tudi na kulturnem in jezikovnem področju, celo do te mere, da sta si romska jezikovna dialekta v Prekmurju in na Dolenjskem medsebojno tako različna, da onemogočata medsebojno komunikacijo v romskem jeziku. Te okoliščine torej celo narekujejo posebno pazljivost pri urejanju zastopstva, da bi kakšni relevantni interesi ne bili prezrti. Po naši oceni enostavnost določitve ZRS, kot edine civilnodružbene reprezentativne organizacije romske skupnosti, sama po sebi ne more odtehtati posledic pomena prizadetih interesov nekaterih delov romske skupnosti oziroma posameznih romskih skupnosti in posameznih organizacij romske skupnosti, sploh v situaciji, ko so za opredeljevanje reprezentativnosti na voljo še drugi relevantni in objektivni kriteriji.

Zakonodajalec ni upošteval, da je v Sloveniji več interesnih združenj romskega prebivalstva. Ta združenja, med katerimi je tudi Zveza Romske Skupnosti v Sloveniji - Bele krajine, Dolenjske, pa sploh nimajo pravice niti do sodelovanja pri odločanju o tem, kdo bo udeležen pri delu Sveta. To pomeni, da je zakonodajalec prezrl, da **gre pri vprašanju predstavnitva interesov romske skupnosti za interesno heterogeno skupino in da gre pri svobodi civilnopravnega in političnega interesnega združevanja za izrazito dinamično, ne pa**

statično situacijo. Zato je vnaprejšnje pripisovanje reprezentativnosti le eni od organizacij romske skupnosti vprašljivo. To velja celo v primeru, ko bi bila vsa romska skupnost na ravni države dejansko interesno enotna in povezana v ZRS, saj bi izstop posameznega društva iz zveze avtomatično pomenil manjše možnosti za učinkovito predstavljanje interesov, ZRS pa bi svoj poseben status in prevladujoči vpliv obdržala ne glede na morebitne spremembe v članstvu. Toliko bolj je vprašljivo takšno urejanje v situaciji, ko je bilo že v času sprejemanja ZRomS-1 znano, da je romska skupnost interesno (politično) heterogena, pa je zakonodajalec kot relevantno upošteval le politično najmočnejše združenje. Glede na navedeno je očitno podano različno obravnavanje posameznih civilnopravnih organizacij romske skupnosti. Zveza Romske Skupnosti v Sloveniji - Bele krajine, Dolenjske je pri tem obravnavana slabše oz. je celo izključena od odločanja o udeležbi v Svetu. Pri tem je vprašljiva sama razumnost izpodbijane ureditve, saj ni mogoče najti na naravi stvari utemeljenih razlogov za obstoječo ureditev. Ne nazadnje takšna zakonodajna tehnika tudi **ni skladna z načeli pravne države (2. člen Ustave)**, ki terjajo splošno in abstraktno pravno urejanje.

Menimo, da je zakonodajalec neupravičeno privilegiral ZRS in na ta način zapostavil društva in zveze društev, ki delujejo izven te organizacije. V tem smislu obstaja **sum neposredne diskriminacije društev**, vključenih v Zvezo Romske Skupnosti v Sloveniji - Bele krajine, Dolenjske in romskih skupnosti v posameznih občinah (Črnomelj, Turnišče, Beltinci, Trebnje) **na podlagi članstva v Zvezi Romov Slovenije kot posebni osebni okoliščini.** Interese društev, ki niso člani ZRS, je namreč zakonodajalec v celoti prezrl, prek volitev predstavnikov lokalnih romskih skupnosti pa je tem lokalnim romskim skupnostim zagotovil le navidezno hipotetično možnost za predstavnštvo v Svetu. V tem smislu je pomenljivo, da je član Sveta predstavnik manjšega društva iz občine Črnomelj (ki je povezano z ZRS), ne pa predstavnik bistveno večjega društva iz navedene občine (društvo Rom iz Črnomlja), ki je ustanovni član Zveze Romske Skupnosti v Sloveniji - Bele krajine, Dolenjske. V prvem odstavku 2a. člena ZUNEO-UPB1 ne izključuje različnega obravnavanja na podlagi osebne okoliščine (kakršna je članstvo v društvu ali zvezi društev), če takšno različno obravnavanje upravičuje zakonit cilj in so sredstva za doseganje tega cilja ustrezna in potrebna. Morebitnih legitimnih razlogov za to ureditev se bomo dotaknili v nadaljevanju, vzporedno z drugimi vidiki.

Sprašujemo se, ali oba zgoraj navedena kriterija lahko na ustrezen način zasledujeta kakšno drugo merilo za ugotavljanje reprezentativnosti organizacij romske skupnosti. Tako bi bilo mogoče, da zasledujeta npr. kriterij številčnosti pripadnikov romske skupnosti. Zdi se, da tak domneven kriterij izbrani merili zgrešita. Obstoječa ureditev npr. izloči zastopstvo največje organizacije romske skupnosti v občini Črnomelj, ki je po nekaterih razpoložljivih podatkih (vir: Bocina, Črnomelj, 2004) celo tretja največja lokalna romska skupnost v Sloveniji (ki naj bi imela 549 članov). Poudarjamo, da tako v strokovni kot politični javnosti prevladuje spoznanje, da se realno stanje oz. številčnost pripadnikov romske skupnosti znatno razlikuje od podatkov po uradnih popisih prebivalstva v RS iz leta 2002 (po katerih naj bi npr. v občini Črnomelj živelo 85 oseb romskega porekla). Po podatkih Inštituta za narodnostna vprašanja (Dokument »Bivalne razmere Romov v posameznih občinah«, dostopno na http://www.romsvet.si/dobro_je_vedeti.aspx?p=4 priloga 8) naj bi v prizadetih občinah živelo naslednje število oseb romskega porekla: v Trebnju 285 oseb, v Metliki 264 oseb, v Beltincih 103 osebe, v Črenšovcih 141 oseb, v občini Turnišče pa 42 oseb. Ureditev torej skupno prizadene več kot 1300 oseb, ki v Svetu nimajo nobenega predstavnika interesov svojih lokalnih romskih skupnosti, med tem, ko ima predstavnštvo zagotovljeno 3227 oseb.

Menimo, da torej, da zakonodajalec ni ravnal nevtralnno tudi z vidika upoštevanja vseh političnih prepričanj, saj lahko predpostavimo, da je razlog za vključitev v ZRS, ali izstop iz nje, pogojen s političnim prepričanjem. Ni mogoče spregledati, da je bil razlog za ustanovitev Zveze romske Skupnosti v Sloveniji - Bele krajine, Dolenjske v času sprejemanja ZRomS-1 prav v političnih razhajanjih z ZRS glede pogledov na interese romske skupnosti v Sloveniji. Ni mogoče spregledati, da so se predstavniki Zveze izjavili proti sprejemu zakona s takšno vsebino (glej prilogo 2). Prav tako ni mogoče spregledati, da so nasprotovanje vsebini ZRomS-1 v peticiji z dne 22. 3. 2007, poslani predsedniku DZ, izrekli romski svetniki in občani iz občin Šentjernej, Krško, Trebnje ter številni občani romskega porekla iz Bele krajine in Dolenjske. Pripominjamo, da sta bila v zakonodajnem postopku dana dva amandmaja k predlagani rešitvi iz 1. odstavka 10. člena ZRomS-1, ki sta opozarjala prav na potrebo po enakopravni zastopanosti vseh predstavnikov romske skupnosti v Sloveniji, vendar nista bila sprejeta (amandmaja poslanke Majde Širca z dne 8. 3. 2007 in z dne 20. 3. 2007). Oba predloga amandmajev sta med drugim izrecno opozarjala, da v Sloveniji obstaja več zvez romskih društev.

Ob presoji učinkov ZRomS-1 smo zaznali tudi nesorazmerno slabšo obravnavo romskih skupnosti glede na to, na katerem območju živijo. Oba na videz nevtralna kriterija namreč po naši presoji **nesorazmerno zapostavljata Belo krajino**, saj v Svetu ni nikogar iz občine Metlika in le predstavnik manjšega društva iz občine Črnomelj, čeprav sta to relativno veliki občini s pomembnim deležem romskega prebivalstva, vsekakor pa daleč največjim deležem romskega prebivalstva v Beli krajini (skupaj 731 oseb).

Glede na navedeno ugotavljamo, da **je članstvo v Zvezi Romov Slovenije mogoče opredeliti kot navidezno nevtralen kriterij, ki pa temelji na političnem prepričanju in hkrati pokrajinski pripadnosti in nesorazmerno prizadene tisti del romske skupnosti, ki ni politično zastopana v Zvezi Romov Slovenije**. Glede na to obstaja utemeljen **sum posredne diskriminacije društev** (ki delujejo izven ZRS), **pa tudi relevantnih lokalnih romskih skupnosti** (Turnišče, Beltinci, Trebnje, Črnomelj in Metlika) **na podlagi njihovega političnega prepričanja ter pokrajinske pripadnosti**.

4c. Omejevanje pravice do političnega predstavnštva

Svoboda združevanja je zajamčena drugim odstavkom 42. člena Ustave, varuje pa jo tudi 11. člen Evropske konvencije o človekovih pravicah (EKČP). Smisel svobode združevanja je v tem, da vsakdo sam odloča o tem, ali se bo združeval z drugimi osebami ali ne. To pomeni, da je posameznikova volja, ki mora biti jasno izražena, osnovni pogoj za vključitev v posamezno združenje. Svoboda združevanja seveda pomeni tudi svobodo izstopa iz posameznega združenja. Omejitve te pravice so po ustavi dopustne le, če to zahteva varnost države ali javna varnost ter varstvo pred širjenjem nalezljivih bolezni. Navedene ustavno dopustne cilje lahko podrobneje določi zakonodajalec.

Čeprav ni mogoče trditi, da je zaradi prvega odstavka 10. člena ZRomS-1 članstvo v ZRS komurkoli kakorkoli oteženo ali omejeno, pa ni mogoče spregledati, da zakonodajalec s članstvom v navedeni zvezi pogojuje uspešnejše zastopanje romskih interesov. Menimo, da to **ne** učinkuje tako, da bi posameznim društvom oz. zvezam društev zakonodajalec zapovedoval včlanitev v navedeno zvezo društev. Vendar pa ni mogoče spregledati, da društvom, ki imajo drugačno interesno oz. politično prepričanje, članstvo v ZRS lahko predstavlja oviro oziroma prepreko, ki lahko močno prizadene in dejansko celo onemogoči možnost, da bi učinkovito sodelovali pri delu Sveta. **Celo v primeru, da bi se posamezno**

društvo včlanilo v ZRS, je povsem izven vpliva države, dejansko pa tudi posameznega društva, ali bo ZRS posameznemu društvu oz. njegovemu predstavniku omogočila udeležbo pri delu Sveta. Glede na navedeno je sistemsko onemogočeno, da bi vse (lokalne in različno politično misleče) romske skupnosti v Sloveniji v Svetu lahko učinkovito soočile svoje interese. To pa je po naši oceni v nasprotju s smislom in namenom Sveta kot mesta za usklajevanje interesov romske skupnosti na ravni države. To pomeni, da zakonodajalec ni uredil le pogojev oz. načina uživanja navedene posebne pravice romskih skupnosti, ampak je hkrati že omejil pravico do predstavljanja političnih interesov vseh lokalnih romskih skupnosti v Svetu, ki je izraz pozitivnih obveznosti iz 14. člena Ustave in obveznosti preprečevati rasno diskriminacijo po 26. členu MPPDP in 2. členu ICERD.

Človekove pravice in temeljne svoboščine so omejene samo s pravicami drugih in v primerih, ki jih določa ta Ustava. Zastavlja se vprašanje, **ali je zakonodajalec posebno pravico do predstavnitva interesov romske skupnosti omejil na dopusten način**, t.j. ali pri tem zasleduje legitimen, t.j. ustavno dopusten cilj (npr. da je nujno, da se interesi usklajujejo izven Sveta in ne šele v samem Svetu in če, zakaj je najprimernejši in najbolj nevtralen forum za to ZRS), ali je ta ukrep primeren t.j. potreben in stvarno upravičen za njegovo doseganje in še, ali pozitivni učinki tega ukrepa pretehtajo nad prizadetostjo interesov tistih društev, ki ne želijo članstva v ZRS. Menimo, da bi zakonodajalec lahko s tega vidika ureditev morda lahko uspešno zagovarjal le tako, da bi dokazal, da so pripadniki romskih skupnosti in društev, ki delujejo izven ZRS manj ogroženi zaradi rasne in etnične diskriminacije, ki so ji pripadniki romske skupnosti v Sloveniji sicer pogosto izpostavljeni.

Obenem ugotavljamo, da glede na statistične podatke, v Svetu sistemsko ne morejo biti zastopani Romi z nekaterih področij, kjer jih tudi uradno živi največ, t. j. zlasti na območju MO Ljubljane in MO Maribor (po uradnih podatkih statističnega urada RS 813 oseb od skupno 3246 oseb, ki so se ob popisu prebivalstva v letu 2002 opredelile za Rome - Priloga 9). Glede na uradne popise prebivalstva tako ocenjujemo, da je zaradi posledic izpodbijane ureditve iz zastopstva v Svetu trenutno sistemsko izključenih ali pa pri sodelovanju v Svetu vsaj bistveno oviranih zelo veliko število, **najmanj pa 1/3 pripadnikov romske skupnosti**. Na njihovo morebitno (vsaj teoretično možno) vključitev v Svet pa lahko vpliva predvsem odločitev za vključitev v ZRS in naknadno politična odločitev znotraj ZRS. To pa znova pomeni, da je zastopstvo v Svetu odvisno od zunaj institucionalnih pogojev, predvsem od kompatibilnosti s političnimi nazori ZRS. To je po naši oceni v nasprotju s temeljnim smislom in namenom Sveta kot organa za soočanje in usklajevanje interesov romske skupnosti v Sloveniji.

4č. Posebej o učinkih izpodbijane ureditve na skupnost Sintov

Menimo, da je zakonodajalec pri oblikovanju izpodbijane določbe ZRomS-1 v celoti prezrl potrebo po podrobnejšem pravnem urejanju in varstvu Sintov in skupnosti Sintov, ki v Sloveniji živi že dolga stoletja. To je sicer razvidno tudi iz uradne obrazložitve ZRomS-1 (Poročevalec DZ 19/2007 z dne 16. 03. 2007), v kateri je Vlada RS kot predlagatelj navedla, da zakon med drugim temelji na temeljnih načelih demokratičnosti, načelu enakosti pred zakonom oziroma pravice do enakopravnega obravnavanja ter načelu enakih možnosti, načelu spoštovanja različnosti in identitete, načelu prepovedi diskriminacije ter načelu pravice do politične participacije pripadnikov romske skupnosti.

Sinti so v zakonodajnem gradivu večkrat omenjeni, tudi v obrazložitvi razlogov za sprejetje zakona (Predlog zakona o romski skupnosti v republiki Sloveniji – prva obravnava, EVA:

2005-1516-0001), ki ga je sprejela Vlada RS na seji dne 23. 11. 2006. Najpomembnejša naj bi bila prav okoliščina, da je romska skupnost prisotna na določenih delih ozemlja današnje Republike Slovenije že stoletja in da gre za skupnost, za katero je značilno, da je na tem ozemlju zgodovinsko naseljena. Ugotavlja, da so se na Gorenjskem že pred stoletji naselile manjše skupine Sintov, ki so prišli s severa čez današnjo Avstrijo. Sintji so omenjeni tudi ob primerjalnopравниem pregledu podobnih ureditev, kjer se za Nemčijo (točka 7.2.2 obrazložitve) ugotavlja, da se pripadniki romske skupnosti razlikujejo v jeziku in identiteti. Med narodne manjšine Nemčija uvršča skupine prebivalstva, ki izpolnjujejo ta merila: so nemški državljani, se razlikujejo od večinskega prebivalstva, ker imajo svoj jezik, kulturo in zgodovino oz. svojo identiteto, želijo ohraniti to identiteto, zgodovinsko bivajo v Nemčiji in živijo na tradicionalnih območjih. Nemčija med manjšine uvršča tudi Sinte in Rome, čeprav ne izpolnjujejo zadnjega merila, saj živijo v manjših skupinah skoraj po vsej Nemčiji in nimajo svojih posebnih naselitvenih območij. Glede ureditve v Italiji (točka 7.2.3) se omenja, da se je vprašanje romskega položaja pojavilo med parlamentarno razpravo ob sprejemanju Zakona št. 482/99 o določilih za zaščito zgodovinskih jezikovnih manjšin. Predvideni so bili tudi ukrepi za zaščito romskih skupnosti, toda prevladalo je mnenje, da je treba varstvo takih skupnosti zaradi posebne narave, ker nimajo vezi z določenim območjem, zagotoviti s posebnim zakonom. Med sprejemanjem zakona se je italijanska vlada sicer zavezala k upoštevanju "jezikovne in kulturne dediščine narodov, ki se selijo, kot so jeziki Romov in Sintov, ki zaslužijo varstvo". V gradivu je omenjeno tudi (v točki 7.2.13), da v Švici razlikujejo tri skupnosti t. i. "potujočih narodov", to so "Jenische", "Roma" in "Sinti".

Ugotavljamo, da so Sintji v Sloveniji zelo majhna in ranljiva skupnost, zlasti zaradi posledic dolgotrajne zgodovinske izključenosti ter ogroženosti njenih pripadnikov pred (rasno oz. etnično) diskriminacijo ter kršitev, ki nastajajo v polju zasebnopravnih odnosov. V slovenskem pravnem redu pa kljub temu ni najti nobenih posebnih določil ali ukrepov, niti za spodbujanje, razvoj in ohranitev identitete skupnosti Sintov, ali ukrepov, ki bi njenim pripadnikom dajali kakršno koli posebne ugodnosti, da bi lahko lažje ohranjali, izražali in razvijali svojo kulturo, jezik, religijo, tradicije in običaje. Po naši oceni tudi razlagalni napor v okviru razlage pojma romska skupnost v ZRomS-1, ZLS-UPB2 in v drugih zakonih v celoti ne morejo odpraviti pravne praznine, zlasti glede vprašanja političnega predstavnštva Sintov na ravni lokalne samouprave (v ZLS-UPB2) ter na državni ravni (v ZRomS-1), ki preprosto ni z ničemer urejena.

Zato ocenjujemo, da je izpodbijana določba ZRomS-1 v neskladju z drugim odstavkom 14. člena Ustave, ker pri udeležbi v Svetu neupravičeno zapostavlja (diskriminira) Sinte, in sicer na podlagi njihovega etničnega porekla.

Izpodbijana določba ZRomS-1 je v primeru Sintov v neskladju tudi z obveznostmi preprečevati rasno (etnično) diskriminacijo po 26. členu Mednarodnega pakta o političnih in državljskih pravicah (MPPDP) in po 2. členu Mednarodna konvencija o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije (ICERD), ker pri dodeljevanju in uživanju posebnih pravic brez utemeljenega razloga manj ugodno obravnava posamezne pripadnike skupnosti Sintov in skupnost Sintov v primerjavi z Romi in romsko skupnostjo. V tem delu se sklicujemo na gornjo obrazložitev smisla in namena posebnih pravic.

Menimo, da je ob tem ZRomS-1 v neskladju tudi z 61. in 62. členom Ustave (pravica do rabe svojega jezika in izražanja kulture) ter 27. členom MPPDP, ki pripadnikom etničnih, verskih ali jezikovnih manjšin jamči, da skupaj z drugimi člani uživajo svojo lastno kulturo, izpovedujejo in izvajajo svojo vero in uporabljajo svoj jezik. Prav tako je izpodbijana določba v neskladju z drugim poglavjem Evropske listine o regionalnih in manjšinskih jezikih

(ELRMJ). Kljub temu, da so to predvsem individualne pravice (oz. svoboščine), pa so povsem brez pomena, če manjšina, ki ji posameznik pripada, kot skupnost nima možnosti za ohranjanje svoje kulture, jezika, religije. Iz splošnih komentarjev Odbora za človekove pravice Združenih narodov, ki nadzira spoštovanje MPPDP, izhaja obveznost držav, da s pozitivnimi ukrepi zagotovijo učinkovito varstvo identitete manjšin.

Kot ugotavljamo, v slovenskem pravnem redu ni najti nobenih pravnih določil ali političnih ukrepov za spodbujanje, razvoj in ohranitev identitete skupnosti Sintov, niti ukrepov, ki bi njenim pripadnikom dajali kakršno koli posebne ugodnosti, da bi lahko ti laže izražali in razvijali svojo kulturo, jezik, religijo, tradicije in običaje.

Opozarjamo, da izpodbijana določba na organizacijski način vzpostavlja telo, ki je ključno in v smislu funkcionalne avtonomije romske skupnosti pristojno za spodbujanje prav takšnih ukrepov za varstvo identitete romske skupnosti. Čeprav je prav to ena od vitalnih nalog Sveta, pa brez neposredne udeležbe Sintov v njem, od tega nosilca javnih pooblastil seveda ni mogoče pričakovati, da bo realno upošteval interese Sintov, kaj šele, da bi jih lahko zastopal navzven. Toliko manj, če ni nikakršnih predpostavk, ki bi lahko preprečili dejansko popolno prevlado interesov Romov in varstva zgolj njihovih s pravom varovanih interesov.

Za obstoječi način reševanja vprašanja zastopstva romske skupnosti v Svetu ne vidimo prav nobenih, sploh pa ne nujnih razlogov. Nasprotno. Menimo, da na navedeni način država ni spoštovala načela (politične) nevtralnosti pri opredeljevanju, katere skupine v okviru romske skupnosti v Sloveniji bo štela za legitimne sogovornike, ki imajo pravico do zastopstva v Svetu. V primeru Sintov pa je ureditvi mogoče očitati tudi očitno neposredno kršitev 65. člena Ustave ter prepovedi diskriminacije na podlagi etničnega porekla.

5. PREDLOG VARUHA

Varuh predlaga, da Ustavno sodišče RS ugotovi, da je prvi odstavek 10. člena ZRomS-1 v neskladju v neskladju s 14., 15., 42., 44., 61. in 62 členom Ustave ter obveznostmi države iz 26. in 27. člena MPPDP in 2. člena ICERD, iz razlogov, navedenih v obrazložitvi te zahteve, ter od Državnega zbora RS zahteva, da v primernem roku ugotovljene neustavnosti odpravi.

Varuh predlaga tudi dodatne varstvene ukrepe: prednostno obravnavo te zadeve in druge ukrepe, ki bi jih za zavarovanje pravic in/ali za določitev načina izvršitve svoje odločbe morda določilo Ustavno sodišče. To je pomembno zlasti zato, ker se Svet na novo konstituira najkasneje v roku treh mesecev po vsakih rednih volitvah v občinske svete (četrti odstavek 10. člena ZRomS-1), lokalne volitve pa bodo v letu 2010.

Dr. Zdenka ČEBAŠEK – TRAVNIK, dr. med.
varuhinja človekovih pravic

PRILOGE:

1. Pritožba romskih društev iz Dolenjske in Bele krajine in podpredsednika ZRS naslovljena na Komisijo DZ za peticije.
2. Dopis Zveze Romske Skupnosti v Sloveniji - Bele krajine, Dolenjske (Zveza), naslovljen na Predsednika DZ, z dne 22. 3. 2007.
3. Dopis Zveze Uradu Vlade RS za narodnosti z dne 30. 4. 2007.
4. Pobuda Zveze Varuhu z dne 12. 3. 2007, s prilogo z dne 8. 3. 2007, ki smo ju prejeli 15. 3. 2007.
5. Zapisnik 3. seje Sveta, ki je bila 15. 11. 2007 v Novem mestu (del).
6. Seznam članov Sveta, ki ga je Varuhu posredoval dne 20. 12. 2007 Urad za narodnosti.
7. Seznam romskih društev, vključenih v Zvezo Romov Slovenije.
8. Dokument Bivalne razmere Romov v posameznih občinah, (vir: Inštitut za narodnostna vprašanja).
9. Podatki Statističnega urada iz popisa prebivalstva 2002.