

Vasilka Sancin, Maša Kovič Dine, Domen Turšič

(Ne)primernost uporabe kriterija avtohtonosti za urejanje položaja Romov v Sloveniji

Prispevek obravnava pravno varstvo pravic romske skupnosti in njihovih pripadnikov na podlagi obstoječih mednarodnih instrumentov in mehanizmov, predvsem manjšinskega varstva in varstva na področju človekovih pravic, ter v slovenski pravni ureditvi. S kritično-analitično presojo veljavnih pravnih virov, prakse držav in judikature zasleduje hipotezo, da kriterij avtohtonosti za priznavanje posebnih pravic pripadnikov romske skupnosti v Sloveniji ni utemeljen ne v relevantnem mednarodnem ne v slovenskem pravu, temveč je celo nezdržljiv z mednarodnopravnimi obveznostmi na področju človekovih pravic. Podana je kritika predlogov sprememb Zakona o romski skupnosti, ki pravice pripadnikov romske skupnosti pogojuje s kriterijem avtohtonosti, kar najverjetneje vodi v nazadovanje njihovega položaja in poglabljanje nespoštovanja prevzetih mednarodnopravnih obveznosti Slovenije.

Ključne besede: Romi, romska skupnost, mednarodnopravno varstvo manjšin, mednarodnopravno varstvo človekovih pravic, ustava, Zakon o romski skupnosti, avtohtonost.

(In)Appropriateness of the Criterium of Autochthony in the Regulation on the Status of Roma in Slovenia

The article discusses the legal protection of the rights of the Roma community and its members enshrined in the existing international instruments and mechanisms, particularly those concerning the protection of minorities and human rights, and in the Slovenene legislation. It critically analyses the applicable legal sources, state practice and jurisprudence in order to prove the hypothesis that autochthony, as a criterion for recognising the special rights of the members of the Roma community in Slovenia, is not imbedded in the relevant international or Slovene law and is even incompatible with international legal obligations in the field of human rights. It criticizes the suggested amendments of the Roma Community Act, which are likely to result in a regression of the status of Roma community members in Slovenia and increased non-compliance with Slovenia's international legal obligations.

Keywords: Roma, Roma community, international legal protection of minorities, international legal protection of human rights, constitution, Roma Community Act, autochthony.

Correspondence address: Vasilka Sancin, Pravna fakulteta, Univerza v Ljubljani, Poljanski nasip 2, SI-1000 Ljubljana, e-mail: vasilka.sancin@pf.uni-lj.si; Maša Kovič Dine, Pravna fakulteta, Univerza v Ljubljani, Poljanski nasip 2, SI-1000 Ljubljana, e-mail: masa.kovic-dine@pf.uni-lj.si; Domen Turšič, Pravna fakulteta, Univerza v Ljubljani, Poljanski nasip 2, SI-1000 Ljubljana, e-mail: domen.tursic@pf.uni-lj.si.

1. Uvod

V Republiki Sloveniji (v nadaljevanju: RS) naj bi po podatkih na spletni strani Sveta romske skupnosti RS živelo med 7.000 in 12.000 Romov (Svet romske skupnosti Republike Slovenije), kar pomeni, da gre za pripadnike manjšinskega dela prebivalstva RS. Ustava Republike Slovenije (v nadaljevanju: Ustava) romske skupnosti sicer izrecno ne obravnava kot manjšine, temveč v 65. členu posebej določa, da položaj in posebne pravice romske skupnosti, ki živi v Sloveniji, ureja zakon. Zakonodajalec je v ta namen sprejel Zakon o romski skupnosti (2007) (v nadaljevanju: ZRomS-1), nekatere vidike pa uredil v področnih zakonih. Kljub temu pa 30 let po razglasitvi samostojnosti RS mednarodna telesa na področju človekovih pravic v svojih poročilih ugotavljajo, da v RS obstajajo številne pomanjkljivosti pri zagotavljanju temeljnih pravic pripadnikov romske skupnosti. Kot posebej problematičen izstopa kriterij avtohtonosti, ki ga za uresničevanje posebne pravice politične participacije Romov uvaja Zakon o lokalni samoupravi (v nadaljevanju: ZLS).

Komac (2015) kriterij avtohtonosti veže na zgodovinsko povezanost manjšine z določenim ozemljem in pravi, da je varstvo avtohtonih narodnih skupnosti teritorialno zamejeno in vezano na območja, kjer pripadniki italijanske in madžarske narodne manjšine v RS dolgotrajno in kontinuirano živijo že stoletja in jih niso uspeli odgnati zgodovinski dogodki, ter dodaja, da so pripadniki teh avtohtonih manjšin prispevali "izjemno dediščino v zakladnico nacionalnega izročila" (Komac 2015, 63). Tudi drugi avtorji uporabljajo izraz avtohtone manjšine kot sopomenko izrazu zgodovinske manjšine (Steinicke et al. 2011, 2). Kljub pomembnosti zgodovinskega obstoja določenih manjšin danes mednarodno pravo stremi k zagotavljanju čim širšega varstva vsem pripadnikom določene skupine s skupnimi manjšinskimi etničnimi, verskimi ali jezikovnimi značilnostmi.

Zato je zaskrbljujoče, da predlog spremembe ZRomS-1 kriterij avtohtonosti razširja tudi na druge posebne pravice romske skupnosti, kar bi, če bi bil tak predlog sprejet, pomenilo dodatno neskladnost z mednarodnimi pogodbami, ki urejajo (tudi) varstvo manjšin, na kar RS sicer redno opozarjajo mednarodna pogodbeno telesa s področja človekovih pravic.

Prispevek kritično analizira veljavne pravne vire, prakso držav in judikaturu ter preverja, ali je kriterij avtohtonosti za priznavanje pravic pripadnikov romske skupnosti v RS utemeljen v mednarodnem pravu in v pravu RS.

Po uvodni predstavitvi tematike je v drugem delu kratko orisana problematika ohlapnega mednarodnopravnega okvira, ki ne ureja posebej varstva pravic Romov, kar se povezuje tudi z mednarodnopravnim varstvom manjšin, zato v tretjem delu sledi prikaz zgodovinskega razvoja manjšinskega varstva s poudarkom na ozemlju RS ter preučitev mednarodnega pogodbenega varstva manjšin, kjer je poudarjen neobstoj kriterija avtohtonosti, kar je v slo-

venskem kontekstu pomembno tako za varstvo narodnih manjšin kot tudi za varstvo pripadnikov romske skupnosti. Nadalje v četrtem delu prispevek analitično prikaže (ne)primernost uporabe kriterija avtohtonosti za pogojevanje uresničevanja posebnih pravic pripadnikov romske skupnosti v RS, izhajajoč iz obstoječega mednarodnopravnega in ustavnega okvirja, v sklepu pa je podana kritika obstoječih predlogov sprememb slovenske pravne ureditve, ki najverjetneje pomenijo nazadovanje položaja pripadnikov romske skupnosti v RS in vzdrževanje oziroma poslabšanje nespoštovanja prevzetih mednarodnopravnih obveznosti RS.

2. Posredno varstvo pravic Romov v mednarodnem pravu

Mednarodno pravo, utemeljeno na načelu suverenosti držav, se kljub vse pogostejšem in obsežnejšem ukvarjanju s posameznikom (Shaw 2017, 215–217; Crawford 2019, 618) še ni razvilo v smeri definiranja skupin posameznikov, ki bodisi predstavljajo manjšino (angl. *minority*) ali narod oziroma ljudstvo (angl. *peoples*) v neki državi (Shaw 2011, 56). S tem je neposredno povezana tudi odsotnost kakršnekoli specifične ureditve neposrednega varstva pravic Romov v mednarodnem pravu in zgolj delno zadovoljiva možnost uveljavljanja posrednega varstva na podlagi manjšinskih in temeljnih človekovih pravic (e.g. Bertram 1996; Tsekos 2002; Yuille 2007).

Ne glede na to, da številne države, med njimi tudi RS, romski skupnosti ne priznavajo statusa manjšine, še manj pa naroda oziroma ljudstva, ki mu pripada pravica do samoodločbe, praksa mednarodnih teles s področja varstva človekovih pravic kaže, da so pripadniki romske skupnosti upravičeni tako do manjšinskega varstva, kadar gre za njihove etnične, verske ali jezikovne značilnosti, kot tudi do varstva pred vsakršno obliko diskriminacije, kot je prikazano tudi v tretjem razdelku.

Pravice romske skupnosti tako na globalni ravni, zlasti na podlagi manjšinskega varstva, naslavlja predvsem Organizacija združenih narodov (v nadaljevanju: OZN) s pomočjo političnih mehanizmov¹ in pogodbenih teles, npr. v okviru različnih odborov, ustanovljenih z mednarodnimi pogodbami na področju človekovih pravic.²

Prav tako se s pravicami romske skupnosti in njenih pripadnikov ukvarjajo regionalne mednarodne organizacije, za Evropo pomembnejše predvsem Svet Evrope (v nadaljevanju: SE) (e.g. Caflish 2017), Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi (predvsem v okviru Pisarne za demokratične institucije in človekove pravice) in Evropska unija.³

Ta prispevek sicer ne omogoča prikaza dejavnosti omenjenih organizacij na področju romske tematike, navajamo pa jih zato, ker nobena med njimi v svojih instrumentih in praksah ni sprejela kriterija avtohtonosti za priznavanje pravic

romske skupnosti. Omeniti velja, da je zaradi naslavljanja nestrpnosti zoper pripadnike romske skupnosti Mednarodna zveza za spomin na holokavst leta 2020 sprejela tudi pravno nezavezujočo delovno opredelitev anticiganizma, ki opozarja, da se slednji

izkazuje skozi izraze in dejanja posameznikov ter skozi institucionalne politike in prakse, ki spodbujajo marginalizacijo, izključevanje, fizično nasilje, omalovaževanje romskih kultur in življenjskih slogov ter sovražni govor, uperjen proti Romom in drugim posameznikom in skupinam, ki so bili v času nacizma in so še danes označeni za "cigane" ter zaradi tega stigmatizirani ali preganjani. To vodi v obravnavanje Romov kot domnevno družbi tuje skupine in povezovanje njenih pripadnikov z nizom slabšalnih stereotipov ter izkrivljenih podob, ki predstavljajo posebno obliko rasizma (Ministrstvo za zunanje zadeve 2020).

Ta opredelitev jasno priča o zgodovini nesprijemanja in preganjanja Romov, kar je v očitnem logičnem nasprotju s kakršnokoli zahtevo po upoštevanju avtohtonosti za priznavanje njihovih pravic, saj so se Romi ne samo zaradi tradicionalno nomadskega načina življenja, pač pa tudi zaradi nestrpnosti, diskriminacije in rasizma, kot ogrožena skupina pogosto selili.

V odsotnosti mednarodnopravno zavezujoče definicije manjšin velja izpostaviti najširše sprejeto opredelitev, ki jo je za namene razlage 27. člena Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah (v nadaljevanju: MPDPP) leta 1977 pripravil posebni poročevalec Podkomisije za preprečevanje diskriminacije in varstvo manjšin Francesco Capotorti, ki manjšino označi kot

skupino, ki je številčno manjša od preostanka prebivalstva neke države, katere pripadniki – ki so državljani te države – posedujejo etnične, verske ali jezikovne značilnosti, po katerih se razlikujejo od drugih prebivalcev, in izkazujejo, čeprav samo implicitno, občutek solidarnosti, usmerjen k ohranjanju njihove kulture, tradicij, vere ali jezika (citirano v Roter 2008, 45).

Tudi iz te in drugih, kasnejših opredelitev manjšine izhaja, da kriterij za obstoj manjšine in posledično obveznost zagotavljanja manjšinskega varstva ni avtohtonost. Še več, izraz avtohtona manjšina v mednarodnih pogodbah in drugih dokumentih mehkega prava ter v relevantni judikaturi s področja mednarodnega manjšinskega varstva in varstva človekovih pravic, ki naslavlja tudi pravice Romov, kot bo prikazano v nadaljevanju, ni prisoten.

3. Mednarodnopravno varstvo in kriterij avtohtonosti

Mednarodno pravo že od nekdaj priznava posebno varstvo določenim skupinam v državi, ki so iz takšnih ali drugačnih razlogov v manjšini. Znani so primeri že iz 16. stoletja, vendar o širše razvitem sistemu mednarodnopravnega

varstva manjšin govorimo šele po prvi svetovni vojni (Thornberry 2001, 25, 40), ko je narodnostno načelo in oblikovanje nacionalnih držav trčilo z interesi najmočnejših evropskih držav in temeljito preoblikovalo Evropo (Komac & Zagorac 2002, 55). Ob ustanavljanju Društva narodov (v nadaljevanju: DN) ni bilo podpore za vključitev členov o enaki obravnavi manjšin v Pakt DN (Türk 1994, 156), zato so države naslovile vprašanje manjšin v ločenih pogodbah, ki prav tako sestavljajo sistem varstva manjšin DN.⁴ S tem je bila oblikovana formalna pravna podlaga za razumevanje manjšin med obema vojnoma in formalni okvir za njihovo delovanje. Ta novi sistem je določil zaščito tudi za narodnostne manjšine, saj so bile do tedaj priznane le pravice verskih manjšin (Komac & Zagorac 2002, 74).

Z vidika proučevanja avtohtonosti in posebnega varstva manjšin na območju Kraljevine SHS oz. Kraljevine Jugoslavije je zanimiva predvsem Manjšinska pogodba, ki je imela značaj temeljnega državnega zakona in je med drugim urejala enako pravno in dejansko obravnavo in varstvo pripadnikov etničnih, verskih in jezikovnih manjšin s poselitvenega področja preostalih delov kraljevine v Sloveniji. Pogodba se izrecno sklicuje na "srbsko-hrvatsko-slovenske pripadnike", ki so bili konstitutivni narodi kraljevine, vsi ostali narodi so se šteli kot del teh treh narodov (Komac & Zagorac 2002, 71). To nakazuje, da je bilo manjšinsko varstvo vezano na kriterij narodne pripadnosti in ne na druge kriterije, kot na primer na zgodovinsko poseljenost. Podobno tudi druge pogodbe iz tega obdobja ne omenjajo avtohtone narave varovanih manjšin.

Druga svetovna vojna je prinesla novo preurejanje Evrope in ponovno se je odprlo vprašanje varstva narodnostnih manjšin. Pri tem je obveljalo večinsko prepričanje, da je bil manjšinski sistem po prvi svetovni vojni oblikovan z namenom reševanja posebnega časovno aktualnega problema, da zato ni univerzalno uporaben ter da lahko države prosto upravljajo z manjšinami na njihovem ozemlju (Thornberry 2001, 113). Poudarjena je bila vloga posameznika in ideja o univerzalnem varstvu človekovih pravic, varovanje manjšin pa je bilo vključeno v splošno obveznost prepovedi diskriminacije na podlagi rase, spola, jezika ali veroizpovedi (Ustanovna listina Organizacije združenih narodov 1945, 1. čl., 3. odst.). Ta novonastali sistem so prevzele tudi mirovne pogodbe, sprejete po drugi svetovni vojni, ki so vsebovale določbe o prepovedi diskriminacije (Thornberry 2001, 119). Izjeme med temi mirovnimi pogodbami so ravno večstranske pogodbe, vezane na današnje slovensko ozemlje, kjer so manjšinske pravice še dodatno dorekli. Tu imamo v mislih predvsem italijansko narodno manjšino v Sloveniji, saj varstvo madžarske manjšine na slovenskem ozemlju pred letom 1992 ni bilo urejeno z dvostransko ali večstransko pogodbo.⁵ Posebni statut k Spomenici o soglasju med vladami Italije, Združene kraljevine, Združenih držav in Jugoslavije o Svobodnem tržaškem ozemlju (poznani kot Londonski memorandum iz leta 1954) posebne pravice nudi le pripadnikom italijanske manjšine na območju Svobodnega tržaškega ozemlja. Tudi Pogodba

med Socialistično federativno republiko Jugoslavijo in Republiko Italijo (poznana kot Osimski sporazum iz leta 1975), ki odpravlja manjšinsko varstvo iz Posebnega statuta k Londonskemu memorandumu, omejuje manjšinske pravice pripadnikov italijanske manjšine v Sloveniji na določeno ozemlje, saj v 8. členu določa, da se na nacionalni ravni kljub prenehanju veljave tega Posebnega statuta ohrani enaka raven varstva, kot jo je določal statut.

V omenjenih pogodbah je kriteriju narodne pripadnosti dodan nov pogojevalni element za manjšinsko varstvo, in sicer območje prebivanja pripadnikov narodnostne manjšine. Ta območja so bila določena politično in ne na temelju objektivne verifikacije zgodovinske prisotnosti (Bufon 2017, 16). Kriterij avtohtonosti ni nikjer izrecno omenjen, čeprav je bila zgodovinska poseljenost na ozemlju Jugoslavije, danes Slovenije, podlaga za urejanje dodatnih manjšinskih pravic v teh pogodbah (Bufon 2017, 15–16). Slovenija je notificirala nasledstvo Osimskega sporazuma, zato se to posebno varstvo iz Posebnega statuta nadaljuje in je dodatna podlaga za poseben status italijanske manjšine v Sloveniji.

Za ostale manjšine, ki nimajo zgodovinsko določenega posebnega varstva, je to urejeno na mednarodni ravni v 27. členu MPDPP iz leta 1966, ki velja kot temeljna norma varstva manjšinskih pravic, saj je edina globalno veljavna določba v temeljnih mednarodnopravnih dokumentih s področja človekovih pravic (Medda-Windischer 2011, 365). MPDPP določa, da imajo pripadniki etničnih, verskih in jezikovnih manjšin pravico do uživanja lastne kulture, veroizpovedi in uporabe lastnega jezika. To varstvo se razteza na ozemlje celotne države, kar moramo razumeti kot prepoved omejevanja manjšinskih pravic zgolj na nekatere pripadnike manjšine, ki živijo na določenem območju znotraj držav. Takšno razlago predlaga tudi Splošni komentar Odbora Združenih narodov za človekove pravice (v nadaljevanju: OČP) št. 23 o manjšinskih pravicah (v nadaljevanju: Splošni komentar 23), ki razlaga 27. člen (Yupasnis 2013, 360). Splošni komentar 23 manjšinsko varstvo priznava vsem posameznikom, ki izpolnjujejo objektivne kriterije, torej "pripadajo skupini in si delijo skupno kulturo, veroizpoved in/ali jezik" (Splošni komentar 23, odst. 5.1).

Druga točka petega odstavka Splošnega komentarja 23 potrjuje že zgoraj omenjeno, da pravice pripadajo vsem pripadnikom manjšine ne glede na stopnjo stalnosti, ki jo izraz "živijo" (v angleščini *exist*) nakazuje. OČP nadalje dodaja, da je obstoj etnične, verske ali jezikovne manjšine vezan zgolj na objektivne kriterije in ne na odločitev države pogodbenice, komu bo to pravico dodelila oz. katero manjšino izrecno priznava. S tem je OČP izrecno zavrnil, da bi manjšinsko varstvo iz MPDPP temeljilo na zgodovinskem obstoju manjšine. Med objektivnimi kriteriji namreč ni nobenega kriterija, ki bi se navezoval na avtohtonost oz. obdobje bivanja na določenem ozemlju. Država se lahko odloči, da določeno manjšino v državi prizna kot avtohtono manjšino oz. kot manjšino, ki na njenem ozemlju biva daljše časovno obdobje, in lahko njenim pripadnikom

priznava tudi več pravic, kot jih določa sam MPDPP. Vendar pa ne more nuditi različnega obsega pravic pripadnikom iste manjšine, saj Splošni komentar 23 opozarja, da spoštovanje 27. člena MPDPP ne izključuje spoštovanja 26. člena MPDPP, ki državam nalaga prepoved sleherne diskriminacije “na podlagi rase, barve, spola, jezika, vere, političnega ali drugega prepričanja, narodnega ali socialnega porekla, rojstva ali kakršnekoli druge okoliščine”. Predvsem splošna prepoved na podlagi “kakršne koli druge okoliščine” (Splošni komentar 23, odst. 5.1) je ključnega pomena z vidika razlikovanja med pripadniki iste manjšine na podlagi avtohtonosti. Vsi pripadniki manjšine, ki je oblikovana na podlagi zgoraj omenjenih objektivnih kriterijev, morajo imeti enako varstvo pravic in jih ne moremo med seboj razlikovati na podlagi mednarodnopravno neobstoječega kriterija avtohtonosti. Zato je OČP v svojem zadnjem, tretjem periodičnem poročilu RS pozval, naj odstrani razlikovanje med tako imenovanimi avtohtonimi in neavtohtonimi romskimi skupnostmi, pri čemer so le prvim zagotovljene posebne pravice in možnosti, druge pa so na lokalni ravni brez zastopstva (več o tem v 4. poglavju).

Pri pripravi besedila Deklaracije o pravicah oseb pripadnikov narodnih ali etničnih, verskih in jezikovnih manjšin, sprejete leta 1992, ki naj bi vsebovala tudi definicijo manjšin, je bilo več razprave namenjeno tudi zgodovinski ozemeljski povezanosti oz. avtohtoni naravi manjšin. Države se o definiciji niso uspele zediniti, vsekakor pa med širše sprejetimi definicijami različnih avtorjev (Capotorti 1979, 96; Deschênes 1985, 30) ni elementa avtohtonosti oz. zgodovinske ozemeljske povezanosti.

Za razliko od MPDPP, ki vsebuje člen o varstvu manjšin, Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (v nadaljevanju: EKČP) iz leta 1950 vsebuje zgolj splošno prepoved diskriminacije, ki se razteza tudi na pripadnost narodni manjšini. Iz omejenega obsega te določbe ne moremo povzeti nobenega zaključka o avtohtoni naravi manjšinskega varstva. SE je nato leta 1992 sprejel Evropsko listino o regionalnih ali manjšinskih jezikih (v nadaljevanju: ELRMJ) in leta 1995 Okvirno konvencijo za varstvo narodnih manjšin (v nadaljevanju: Okvirna konvencija). Okvirna konvencija je temeljni mednarodni regionalni dokument za varstvo manjšin na območju Evrope, ki pa zopet žal nudi varstvo le narodnim manjšinam. Kljub temu njeno besedilo omogoča širše razumevanje tega izraza, saj prvi odstavek 5. člena določa, da morajo države pogodbenice spodbujati razmere, ki so potrebne, da lahko pripadniki narodnih manjšin ohranjajo in razvijajo bistvene sestavine svoje identitete, med katere šteje tudi vero in jezik. Širše razumevanje tega termina kaže tudi praksa Svetovalnega odbora Okvirne konvencije za varstvo narodnih manjšin (v nadaljevanju: Svetovalni odbor), ki identificira manjšine od primera do primera, temelječ predvsem na tem, da se pripadnikom določenih skupin omogoči ohranjanje njihove posebne identitete, če si to želijo (Roter 2008, 61). Dodatno ELRMJ v točki a(i) 1. člena sicer veže definicijo izraza regionalni

ali manjšinski jezik na jezike, ki "jih tradicionalno uporabljajo na določenem ozemlju države državljeni te države, ki sestavljajo skupino, številčno manjšo od preostalega prebivalstva te države", vendar je ta ozemeljska vezanost relevantna izključno za izpolnjevanje pravic do uporabe manjšinskega jezika in ne more biti kriterij za določanje celotnega manjšinskega varstva.

Okvirna konvencija ne uporablja izraza avtohtonost in njeno besedilo ne dovoljuje omejevanja manjšinskega varstva na zgolj določena območja države. Država nima pravice določati, katerim pripadnikom iste narodne manjšine bo pravice iz Okvirne konvencije dodelila in katerim ne. To stališče zastopa tudi Svetovalni odbor (2005a), ki je že v svojem prvem poročilu za RS poudaril, da kljub temu, da ima država določeno polje proste presoje pri izpolnjevanju obveznosti iz konvencije, pa njeno izpolnjevanje ne sme temeljiti na arbitrarnem in neutemeljenem razlikovanju. Svetovalni odbor je opozoril, da s tem, ko RS nudi manjšinsko varstvo le pripadnikom avtohtonih romskih skupnosti v RS in ne vsem pripadnikom romske skupnosti, nosi visoko tveganje za arbitrarno razlikovanje, saj izraza avtohtonost pravno ne definira. Tudi vsa kasnejša poročila Svetovalnega odbora (2005b; 2011; 2018) (drugo, tretje in četrto) poudarjajo neustrezno izpolnjevanje konvencije zaradi razlikovanja na podlagi avtohtonosti, zaradi česar prihaja do diskriminatorne in arbitrarne obravnave pripadnikov skupnosti predvsem z vidika možnosti sodelovanja v javnem življenju na lokalni ravni. Pri tem je v drugem svetovalnem mnenju posebej poudarjeno, da se "razlikovanje na osnovi koncepta 'avtohtonosti' ne more ohraniti kot odločilno merilo za določanje kroga oseb, za katere se uporablja okvirna konvencija" (Svetovalni odbor 2005b, 5). Do podobnih zaključkov so prišla tudi druga mednarodna pogodbeno telesa,⁶ ki izražajo zaskrbljenost nad razlikovanjem med avtohtonimi in neavtohtonimi Romi.

4. Urejanje položaja Romov v slovenski pravni ureditvi

4.1 Pravice romske skupnosti v Ustavu

Varovanje romske skupnosti na Slovenskem je bilo še v nekdanji Jugoslaviji prvič na ustavno raven povzdignjeno z ustavnim amandmajem LXVII k Ustavu Socialistične Republike Slovenije (Ustavno sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: US) 2001, odst. 7), ki je v četrti točki 1. člena določal, da se z zakonom uredi "način uresničevanja posebnih pravic Romov".

Ustava RS je že ob svojem sprejetju v 65. členu določila položaj in posebne pravice romske skupnosti v Sloveniji (Ustava 1991). Pri tem pa velja opozoriti, da Ustava z vključitvijo 65. člena varuje romsko skupnost, ki živi v Sloveniji, kot etnično skupnost (US 2010a, odst. 7). Ustava sama podrobneje ne določa, katere so posebne pravice romske skupnosti ali kateri so posebni ukrepi, namenjeni izboljšanju položaja te skupnosti v Sloveniji, temveč zgolj, da "položaj in posebne

pravice romske skupnosti, ki živi v Sloveniji, ureja zakon” (Ustava 1991). Ustava s tem pooblašča zakonodajalca, da romski skupnosti poleg splošnih pravic, ki gredo vsem posameznikom, zagotovi tudi posebne, dodatne pravice (Zakrajšek 2010, 630). Zakonodajalec pri tem ni omejen z načelom enakosti pred zakonom in prepovedjo diskriminacije zaradi narodnosti, rase ali katerekoli druge osebne okoliščine (Zakrajšek 2010, 631), saj gre za primer, kjer je tako imenovana pozitivna diskriminacija predvidena z Ustavo.

Pooblastilo zakonodajalcu v 65. členu Ustave ni zgolj zakonodajalčeva pravica, temveč gre za obveznost, ki bi jo zakonodajalec nedvomno kršil, če posebnih pravic bodisi ne bi uredil na zakonski ravni bodisi bi z zakonodajo določil, da romska skupnost, ki živi v Sloveniji, posebnih pravic nima (Zagorc 2007, 261). Ustava v 65. členu od zakonodajalca torej zahteva aktivno ravnanje (Valentinčič 2019, odst. 6) in gre za obveznost rezultata.

Državni zbor je leta 2007 sprejel ZRomS-1, katerega namen je bil sistemsko urediti položaj in posebne pravice romske skupnosti, ki živi v Sloveniji. Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju: Vlada) je v Sedmem poročilu o položaju romske skupnosti v Sloveniji navedla še 16 področnih zakonov, ki urejajo položaj in posebne pravice romske skupnosti (Vlada 2020, 3), med njimi tudi ZLS, ki v petem odstavku 39. člena določa, da imajo Romi najmanj po enega predstavnika v občinskem svetu na območjih, kjer živi avtohtono naseljena romska skupnost (ZLS 2007). Nato v šestem odstavku 39. člena zakon določi dvajset občin, za katere zakonodajalec šteje, da na njihovem območju prebiva avtohtona romska skupnost (ZLS 2007). ZLS tako določa posebno pravico romske skupnosti do političnega predstavnštva na lokalni ravni, pri čemer pa je v praksi uresničevanje ciljev te pravice odvisno od političnih razmer v posamezni občini (Zevnik & Russell 2020, 59). ZLS je zaenkrat edini slovenski zakon, ki posebne pravice romske skupnosti veže na izpolnjevanje kriterija avtohtonosti.

Ustava v 65. členu za uživanje položaja in posebnih pravic romske skupnosti, ki naj jih določi zakonodajalec, ne vsebuje pogoja avtohtonosti. Avtohtonost Ustava omenja zgolj v 64. členu, ki ureja posebne pravice avtohtone italijanske in madžarske narodne skupnosti v Sloveniji, in v 5. členu, ki med drugim državi nalaga obveznost, da skrbi za avtohtone slovenske narodne manjšine v sosednjih državah ter pospešuje njihove stike z domovino (Ustava 1991). Zakonodajalec torej v 39. členu ZLS nikakor ni bil pravno zavezan posebno pravico predstavnika romske skupnosti v občinskem svetu vezati na kriterij avtohtonosti.

V nadaljevanju bo prispevek prikazal problematiko uporabe kriterija avtohtonosti za omejevanje katerihkoli posebnih pravic romske skupnosti, vključno z določanjem območij, na katerih ima romska skupnost predstavnika v občinskem svetu. Pri tem bo predstavljena sodna praksa US, povezana s spornim 39. členom ZLS, in tudi zaskrbljujoče tendence morebitnega bodočega razvoja pravne ureditve, ki so bile razvidne iz zadnjega Predloga spremembe ZRomS-1 iz leta 2018, o čemer več v nadaljevanju.

4.2 Avtohtonost in ZLS skozi prakso US

56

US je v zadevi U-I-416/98-38 presojalo Statut Mestne občine Novo mesto (v nadaljevanju: MO Novo mesto) in takrat veljavni ZLS, ki je v petem odstavku 39. člena zgolj skopo določal, da na "območjih, kjer živi avtohtono naseljena romska skupnost, imajo Romi v občinskem svetu najmanj po enega predstavnika" (ZLS 1993). Pobudnik postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti je bil prebivalec MO Novo mesto, ki je želel kandidirati za predstavnika Romov v občinskem svetu, vendar mu to ni bilo omogočeno, saj Statut MO Novo mesto ni predvideval predstavnika Romov v občinskem svetu (US 2001, odst. 1).

Preden se je US lotilo konkretne presoje Statuta in ZLS, se je v svoji ob-razložitvi izrecno oprlo na več mednarodnih deklaracij in pogodb, ki izpostavljajo pomembnost pozitivnega varstva narodnih, etničnih, jezikovnih in drugih skupnosti za demokratičen razvoj celotne družbe (US 2001, odst. 7).

US je nato ob opisu zakonske ureditve, ki je bila predmet ocene ustavnosti, zapisalo ključno ugotovitev – pojem avtohtonosti ZLS ne opredeljuje, poleg tega pa ta pojem ni pravno opredeljen v kateremkoli drugem pravnem predpisu (US 2001, odst. 11). V slovenskem (in mednarodnem) pravnem redu torej ni opredelitve pojma avtohtonosti, kaj šele jasne in določne opredelitve tega pojma. US je sicer v obrazložitev vključilo definicijo avtohtonosti, kot je ta določena v Slovarju slovenskega knjižnega jezika – "ki je po izvoru od tam, kjer živi, domač, prvoten" (SSKJ2) –, vendar iz omenjene definicije nadalje ni izpeljalo podrobnejše opredelitve pojma avtohtonosti.

Nejasnost in neopredeljenost pravnih norm, ki naslovljencu ne omogočata, da jih izvršuje v skladu z njihovo vsebino in namenom, predstavlja kršitev načela pravne države iz 2. člena Ustave. US je izpostavilo, da zakonodajalec ne izpolni svoje dolžnosti zgolj s tem, da določi posebno pravico romske skupnosti. Zakonodajalec mora urediti tudi izvrševanje te pravice tako, da je zagotovljeno njeno dejansko izvrševanje (US 2001, odst. 12). Na tej podlagi je US nato zakonodajalcu postavilo navodila za spremembo ZLS, tako da bo ta skladen z Ustavo, in mu naložilo, naj natančneje določi kriterije, na podlagi katerih bodo občine lahko ugotovile, ali na njihovem območju živi avtohtona romska skupnost (US 2001, odst. 12). Na prvi pogled se lahko zdi, da navodilo o natančnejši opredelitvi kriterijev avtohtonosti nakazuje na mnenje US o primernosti takšnega kriterija, vendar US v nadaljnjih navodilih vsaj namigne na možne pomisleke o uporabi zgolj tega kriterija, saj zakonodajalcu predlaga, naj oceni, "ali bi bilo treba predpisati za uresničevanje posebne pravice romske skupnosti do predstavnika v občinskem svetu še druge kriterije (npr. organiziranost, število pripadnikov)" (US 2001, odst. 12).

Zgolj navedba avtohtonosti sama po sebi torej ne izpolnjuje osnovnih zahtev jasnosti in opredeljenosti, ki ju narekuje načelo pravne države. Omejevanje posebnih pravic romske skupnosti, ki jih mora zakonodajalec določiti zaradi

uresničevanja svoje obveznosti iz 65. člena Ustave, je z zahtevo po avtohtonosti brez nadaljnje opredelitve torej neustavno.

Kljub ugotovitvi, da je pojem avtohtonost nejasen in neopredeljen, pa je US nadalje ugotovilo tudi, da je Statut MO Novo mesto nezakonit, saj je "nesporno ugotovljena" avtohtonost romske skupnosti na območju te občine (US 2001, odst. 13). Na možno neskladje te ugotovitve US s prejšnjo ugotovitvijo nejasnosti in neopredeljenosti pojma avtohtonost sta v svojih ločenih mnenjih opozorila sodnika Testen in Čebulj. Kako je možno ugotoviti, da je romska skupnost na območju MO Novo mesto avtohtona, če je pojem avtohtonosti do te mere nejasen, da krši načelo pravne države iz 2. člena Ustave? Sodnik Testen je zapisal, da je bilo glede romske skupnosti v MO Novo mesto na javni obravnavi tako jasno izkazano, da gre za avtohtono skupnost, da je lahko US odločilo o nezakonitosti Statuta tudi brez pojasnjevalnih zakonskih kriterijev avtohtonosti (Sodnik Testen 2001, odst. 6). Takšen zaključek je sodnik sicer utemeljil tudi s potrebo čimprejšnjega predstavnštva konkretne romske skupnosti v občinskem svetu. Če se US ne bi opredelilo do zakonitosti Statuta, ker je predhodno ugotovilo neustavnost ZLS, bi se uresničevanje te posebne pravice odložilo do zakonodajalčeve spremembe pravne ureditve (Sodnik Testen 2001, odst. 7).

Morda lahko teoretično utemeljitev na videz nasprotujoče si odločitve US utemeljimo s Hartovo delitvijo na trdo pomensko jedro pravne norme in območje njene (pol)sence, kjer ni več jasno, ali je pravna norma uporabljiva ali ne (Hart 1958, 607). Možno je, da je US menilo, da romska skupnost v MO Novo mesto nedvomno sodi v jedro avtohtonosti (navkljub nejasnosti pojma), čeprav je jedro tega pojma in posledično pravne norme, ki ga vsebuje, izrazito majhno in obkroženo s širokim senčnim poljem in ga je treba z nadaljnjo opredelitvijo zaradi načela pravne države zmanjšati.

Sodnik Čebulj je podal odklonilno ločeno mnenje, v katerem je poleg samega notranjega neskladja opozoril tudi na spornost kriterija avtohtonosti za določanje posebnih pravic romske skupnosti, tudi če bi ta bil natančneje opredeljen:

Ustavno sodišče [je] sprejelo kriterij avtohtonosti, ki ga je uzakonil ZLS v petem odstavku 39. člena, čeprav Ustava v 65. členu govori o položaju in posebnih pravicah romske skupnosti in ne avtohtone romske skupnosti, kot je to v primeru 64. člena Ustave, ki govori o avtohtoni italijanski in madžarski narodni skupnosti v Sloveniji in njihovih posebnih pravicah (pri manjšinah je torej avtohtonost ustavna kategorija). Sprejelo ga je, čeprav bo lahko še predmet ustavnosodne presoje (Sodnik Čebulj 2001, odst. 4 in 6).

Leta 2002 je zakonodajalec zaradi uveljavitve opisane odločbe US sprejel Zakon o spremembah in dopolnitvah ZLS in v 14. členu navedel dvajset občin, ki so dolžne zagotoviti pravico v občini naseljeni romski skupnosti do enega

predstavnik v občinskem svetu. Ob tem je kriterij avtohtonosti iz petega odstavka 39. člena ZLS ostal neopredeljen.

Sveta Občin Grosuplje in Kuzma ter občina Turnišče so zahtevali postopek za oceno ustavnosti spremembe ZLS. Med drugim so trdili, da zakonodajalec ni upošteval odločbe US in predpisal meril za ugotavljanje, ali na območju občine prebiva avtohtona romska skupnost, in tudi ni določil morebitnih drugih kriterijev za uresničevanje posebne pravice do predstavnika v občinskih svetih. Zatrjevali so, da je zakonodajalec sam arbitrarno določil občine, ki so omenjeno pravico dolžne zagotoviti (US 2002, odst. 1). Zakonodajalec je temu ugovarjal in trdil, da "izpodbijana ureditev učinkoviteje pripomore k zagotovitvi navedenega izhodišča, kakor če bi zakonodajalec z [ZLS] samo predpisal kriterije za ugotavljanje avtohtonosti romske skupnosti, občinam pa prepustil, da same ugotavljajo, ali na njihovih območjih takšna skupnost dejansko tudi prebiva" (US 2002, odst. 2).

Po mnenju US je ureditev, v kateri je že zakonodajalec sam določil občine, na območju katerih prebiva avtohtono naseljena romska skupnost, skladna z Ustavo. Zakonodajalec bi sicer lahko v zakonu predpisal kriterije in druga merila za ugotavljanje avtohtono naseljene romske skupnosti in ugotavljanje obstoja prepustil občinam, vendar naj bi tudi z izrecno določitvijo občin že v samem zakonu zagotovil dejansko izvrševanje pravice (US 2002, odst. 5). US je ob tem dodalo, da bi izpodbijana ureditev

posegla v pravice lokalne skupnosti, če bi zakonodajalec določil takšne občine arbitrarno, tj. ne da bi pred tem ugotovil, ali na območju neke občine prebiva avtohtono naseljena romska skupnost oziroma če bi med takšne občine uvrstil tudi občine, na območju katerih ne prebiva avtohtono naseljena romska skupnost. V konkretnem primeru pa predlagatelji tega ne zatrjujejo. Državni zbor je v odgovoru zatrdil, da je pri določanju občin, ki so dolžne zagotoviti predstavnika romske skupnosti v svetu občine, izhajal iz ugotovitev Urada Vlade za narodne manjšine (US 2002, odst. 6).

Obrazložitev US, da bi bila arbitrarna določitev občin, na območju katerih prebiva avtohtono naseljena romska skupnost, v neskladju z Ustavo, ni sporna. Kljub temu pa se ob citiranem delu obrazložitve postavljajo nekatera vprašanja. US arbitrarnosti določitve v konkretnem primeru ni presojalo, saj je zaključilo, da predlagatelji tega ne zatrjujejo. Vendar, iz povzetka trditev predlagateljev v obrazložitvi odločbe ni povsem jasno, da predlagatelji niso zatrjevali arbitrarnosti določitve občin. Ravno nasprotno: "Temeljni očitek predlagateljev je, da zakonodajalec ni upošteval odločbe Ustavnega sodišča [...]. Namesto tega naj bi zakonodajalec [...] sam in **arbitrarno določil občine** [poudarili avtorji], ki so dolžne zagotoviti v svojih občinskih svetih predstavnika romske skupnosti" (US 2002, odst. 1).

US je s tem, da je kot temelj zakonodajalčeve določitve občin izpostavilo ugotovitve Urada Vlade za narodne manjšine, namignilo na to, da določitev ni arbitrarna. Vendar tudi če takšna določitev temelji na ugotovitvah Urada, še vedno ni jasno, kaj pojem avtohtonosti zajema oziroma kako je opredeljen. Ravno nejasnost in neopredeljenost tega pojma pa je US v svoji odločitvi iz leta 2001 izpostavilo kot sporno. Kako, torej, lahko presojamo morebitno arbitrarnost zakonodajalčeve določitve občin z avtohtono naseljeno romsko skupnostjo, če tisti, ki arbitrarnost presoja, nima jasnih kriterijev, kaj avtohtonost pomeni?

Leta 2010 je bilo US v zadevi U-I-267/09 znova soočeno z argumentom arbitrarnosti ureditve ZLS, saj je Občinski svet Občine Grosuplje zatrjeval, da je pojem avtohtonosti v slovenskem pravnem redu še vedno prazen (US 2010a, odst. 1). V odgovoru na trditve predlagatelja je Vlada sicer zatrjevala skladnost veljavne ureditve z Ustavo, vendar je ob tem priznala, "da pojem 'avtohtonost' v uradnem dokumentu ni določen ne v Sloveniji ne v tujini in tudi ne v mednarodnih dokumentih. Ob odsotnosti uradne razlage naj bi ga strokovnjaki nadomeščali s pojmom 'zgodovinska ali tradicionalna poselitev'" (US 2010a, odst. 3).

US je odločilo, da je veljavna ureditev skladna z Ustavo, ter ob tem poudarilo, da se

obstoj avtohtone romske skupnosti v posamezni občini [...] izkazuje z različnimi okoliščinami, na kar je opozorilo Ustavno sodišče že v odločbi št. U-I-416/98. Ob zahtevi, da mora zakonska ureditev dano pravico posebnega varstva tudi dejansko omogočati, je pojasnilo, da **so za ugotavljanje pravice do predstavnika** romske skupnosti v občinskem svetu **poleg avtohtonosti romske skupnosti v posamezni občini pomembni tudi drugi kriteriji (npr. organiziranost, število pripadnikov). Te mora torej upoštevati tudi zakonodajalec v primeru neposredne določitve občin, ki so zavezane zagotoviti uresničevanje te pravice** [poudarili avtorji] (US 2010a, odst. 11).

US je torej posebej izpostavilo, da mora zakonodajalec poleg avtohtonosti upoštevati tudi druge okoliščine pri določitvi občin, ki morajo imeti predstavnika romske skupnosti v občinskem svetu. Zato je še posebej presenetljivo, da US ni zmotila odsotnost kakršnihkoli navedb takšnih drugih okoliščin v ZLS. Ta še danes določa zgolj kriterij avtohtonosti, ki še vedno ostaja brez podrobnejše opredelitve.

Leta 2010 je US še enkrat presojalo skladnost ZLS z Ustavo, ko je v zadevi U-I-176/08-10 Varuhinja človekovih pravic (v nadaljevanju: Varuhinja) zatrjevala diskriminacijo v 39. členu ZLS, saj naj zahteva po avtohtonosti ne bi bila v bistveni zvezi s predmetom pravnega urejanja, tj. posebno pravico romske skupnosti imeti predstavnika v občinskem svetu (US 2010b, odst. 1). Vlada je v svojem odgovoru na trditve Varuhinje trdila, da

kriterijev in meril za ugotavljanje avtohtonosti ni mogoče pripraviti v takšni obliki, ki bi izključevala poseg v osebnostne pravice teh oseb in romske skupnosti v celoti (preštevanje, obvezno opredeljevanje o etnični pripadnosti, določanje obdobja stalnega prebivanja), kot tudi ne možnosti arbitrarnega odločanja občinskih svetov na njihovi podlagi (US 2010b, odst. 4).

US je v obrazložitvi poudarilo, da ima glede na 65. člen Ustave zakonodajalec široko polje proste presoje pri določitvi položaja in pravic romske skupnosti. Pravice romske skupnosti imeti predstavnika v občinskem svetu zakonodajalec tako ni dolžan predpisati (US 2010b, odst. 6). Čim pa takšno pravico predpiše, mora imeti za razlikovanje tistih romskih skupnosti, ki to pravico imajo, in tistih, ki te pravice nimajo, razumen razlog (US 2010b, odst. 10). Za US je vezanje političnega predstavnštva romske skupnosti v občinskem svetu na "ustaljeno (zgodovinsko) naselitev" te skupnosti na določenem območju občine razumen razlog za razlikovanje (US 2010b, odst. 12).

V tej zadevi je US torej razumelo avtohtonost kot "tradicionalno naselitev [...], ki naj kaže ustalitev romske skupnosti na določenem območju in zato povezanost z njim in z drugimi prebivalci, ki na tem območju živijo, ter oblikovanje skupnih in posebnih, z romskim poreklom povezanih potreb prav na tem območju" (US 2010b, odst. 12). Vendar v istem odstavku US poudari, da je "[p]omen vezi romske skupnosti z območjem prebivanja [...]" tako bolj v ospredju kot stalnost prebivanja posameznikov na njem" (US 2010b, odst. 12). V tem delu US meša elemente kakovosti bivanja romske skupnosti na določenem območju, ki jih je postavilo samo. Avtohtonost najprej definira kot tradicionalno naselitev, torej dolgotrajno, zgodovinsko bivanje, in to šteje kot razumen razlog za razlikovanje, nato pa poudari dejansko, trenutno vez romske skupnosti z določenim območjem kot pomembnejšo kakovost, ki narekuje obstoj pravice do predstavnštva v občinskem svetu.

Avtohtonost torej ostaja nedefinirana tudi v slovenskem pravnem redu, konkretne odločitve US glede ustavnosti takšnega kriterija za določanje pravice do predstavnika romske skupnosti v občinskem svetu pa kažejo na to, da se US, kjer je to le mogoče, osredotoči tudi na druge kriterije poleg avtohtonosti in ne-arbitrarnost zakonodajalčeve določitve občin presoja tudi v luči teh. Ob tem US tudi poudari, da se kriterij avtohtonosti uporablja zgolj pri tej konkretni posebni pravici, ki naj na druge posebne pravice romske skupnosti ne bi vplivala (US 2010b, odst. 8). Tak zaključek US je vprašljiv, saj določitev občin z avtohtonim romskim prebivalstvom vpliva, na primer, na sestavo Sveta romske skupnosti na podlagi prvega odstavka 10. člena ZRomS-1. Kljub temu pa je mogoče poudarjanje omejenega vpliva kriterija avtohtonosti romske skupnosti na druge posebne pravice s strani US razumeti vsaj kot opozorilo, da splošna določitev kriterija avtohtonosti glede posebnih pravic romske skupnosti ni nesporno skladna z Ustavo.

Iz prakse US nedvomno izhaja, da zgolj navedba avtohtonosti kot kriterija za upravičenost do posebnih pravic romske skupnosti sama po sebi ni skladna z Ustavo. US je zakonodajalcu dalo navodilo, naj avtohtonost natančneje opredeli, zato da bi takšna ureditev prestala test ustavnosti. Zakonodajalec je namesto tega kar sam navedel občine, kjer naj bi živela avtohtona romska skupnost, pri čemer avtohtonosti ni podrobneje opredelil. To sicer nikakor ni presenetljivo, saj bi do takšne opredelitve morda lahko prišel le Dworkinov Herkul, za ljudi pa je takšna naloga izjemen, če ne nepremostljiv zalogaj.

Pojem avtohtonosti je bil sporen že v času snovanja Ustave. Sodnik Ude je v odklonilnem ločenem mnenju v zadevi U-I-283-94, ki se je nanašala na pojem avtohtonosti v povezavi z dvema narodnima skupnostma, zapisal, da

pojem avtohtone narodne skupnosti pravno-politično in strokovno ni dovolj opredeljen. Že v razpravi ob sprejemanju Ustave so nekateri pravni teoretiki, zlasti tisti, ki se v okviru mednarodnega prava ukvarjajo s pravnim položajem manjšin oziroma narodnih skupnosti, menili, da Ustava tega pojma ne bi smela uporabljati in na ta pojem vezati izjemno visoko stopnjo pravic. Tudi po sprejemu Ustave pojem avtohtonih narodnih skupnosti ni bil nikoli zadovoljivo pojasnjen in niso bili opredeljeni elementi, ki so odločilni za ugotovitev, ali je neka narodna skupnost avtohtona ali ne. Zaradi tega dvomim, da bi lahko zakonodajalec zadovoljivo izpolnil obveznost z zakonom opredeliti merila za vpis volivcev v posebni volilni imenik pripadnikov avtohtone italijanske in madžarske narodne skupnosti [...] (Sodnik Ude 1998, odst. 2).

Zato je še toliko bolj presenetljivo, da zakonodajalec vztraja na kriteriju avtohtonosti glede posebne pravice romske skupnosti, čeprav h kriteriju avtohtonosti s samo Ustavo ni zavezan. Še več, zadnji predlog sprememb ZRomS iz leta 2018 je poskušal celo razširiti omejujoči učinek avtohtonosti na vse posebne pravice, ki jih zakonodajalec v ZRomS predvideva.

4.3 Tendence po širitvi pomena kriterija avtohtonosti

Zadnji predlog novele ZRomS je bil poslan v obravnavo v Državni zbor leta 2018, vendar zaradi predčasnega razpusta Državnega zbora do obravnave ni prišlo (Vlada 2019, 4).

V njem je uresničevanje posebnih pravic romske skupnosti v Sloveniji vezano na kriterij avtohtonosti, kot razlog za takšno ureditev pa je v obrazložitvi naveden namen,

da se poudari, da se **uresničevanje pravic in določitev položaja in zastopstva romske skupnosti ne nanaša na katerekoli Rome, ki bivajo v Republiki Sloveniji, temveč na tiste, zaradi katerih je bil leta 1991 v slovensko ustavo zapisan 65. člen in ki so v Republiki Sloveniji prisotni oziroma tudi bivajo skozi daljše zgodovinsko obdobje, torej tradicionalno.** Tudi zagotavljanje in uresničevanje posebnih pravic italijanske in madžarske narodne skupnosti v Sloveniji je skladno s

64. členom Ustave RS vezano na avtohtonost. **Glede na to, da 65. člen Ustave RS, s katerim se predvideva urejanje posebnih pravic romske skupnosti, sledi 64. členu Ustave RS, ki posebne pravice italijanske in madžarske narodne skupnosti veže na avtohtonost, je namen ustavodajalca mogoče razumeti na način, da se tudi pravice romske skupnosti vežejo na avtohtonost oziroma koncept tradicionalne, zgodovinske poselitve oziroma bivanja** [poudarili avtorji] (Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o romski skupnosti 2018, 20).

Takšna razlaga 65. člena Ustave je neustrezna in nesprejemljiva vsaj iz dveh razlogov. Najprej, 65. člen Ustave določa, da položaj in posebne pravice romske skupnosti, ki živi v Sloveniji, ureja zakon in nikjer ne omenja pogoja avtohtonosti. Dejstvo, da 65. člen Ustave sledi 64. členu, ki avtohtonost omenja, nikakor ne more utemeljiti zaključka, da je avtohtonost ustavni pogoj tudi za uresničevanje posebnih pravic romske skupnosti, ki naj jih določi zakonodajalec, temveč ravno nasprotno. Dejstvo, da 65. člen sledi členu, ki omenja avtohtonost, govori v prid zaključku, da avtohtonost ni pogoj, ki bi izhajal iz 65. člena, saj bi ga sicer ustavodajalec izrecno vključil. Če bi torej ustavodajalec v resnici želel omejiti uporabo 65. člena zgolj za avtohtono romsko skupnost, kot to trdi Vlada, bi to tudi izrecno zapisal, tako kot v 5. in 64. členu Ustave skladno z maksimo *lex certa*. Nadalje, povsem logično je, da ustavodajalec kriterija avtohtonosti ni uporabil za romsko skupnost, katere izvorno značilna karakteristika je nomadski način življenja. Njihovo gibanje v prostoru (tudi na Slovenskem) je tako ena temeljnih značilnosti njihove kulture, ki jo je treba ščititi (ne glede na to, ali konkretna skupnost v praksi živi na enem prostoru ali pa območje svojega prebivanja v praksi spreminja) in nikakor ne odrekati s pogojevanjem uživanja posebnih pravic. Razlaga, ki bi torej uživanje posebnih pravic pogojevala z omejevanjem stalnega bivanja na točno določenem prostoru, bi bila tako v očitnem nasprotju s temeljnimi mednarodnopravnimi obveznostmi, ki jih je RS sprejela na področju varstva človekovih pravic, ter posledično tudi v nasprotju z Ustavo, ki določa primat mednarodnih pogodb nad zakoni.

5. Sklep

Zgornja analiza in diskusija kažeta, da mednarodno pravo ne uporablja kriterija avtohtonosti za priznavanje manjšinskega varstva in določanje obsega manjšinskih pravic ne povezuje z njihovim avtohtonim značajem na določenem ozemlju, kar velja tudi za varstvo romske skupnosti. Uporabi kriterija avtohtonosti nasprotujejo tudi številne države, predvsem tiste, ki imajo svoje manjšine na ozemljih drugih držav, saj ta kriterij zmanjšuje obseg varstva njihovim manjšinam. Tako tudi najširše sprejete opredelitve manjšin ne temeljijo na kriteriju avtohtonosti, predvsem pa mu nasprotujejo vsi mednarodni mehanizmi varstva manjšin. Zato tudi Roterjeva opozarja, da bodo kriterij avtohtonosti države če-

dalje težje zagovarjale pred mednarodnimi institucijami in pogodbenimi telesi (Roter 2008, 61).

V luči nejasnosti in neopredeljenosti pojma avtohtonost, pa tudi neustreznosti njegove uporabe v razmerju do romske skupnosti, je nerazumljivo, zakaj je Vlada RS kot relevantni kriterij za zagotavljanje uresničevanja vseh posebnih pravic romske skupnosti v predlogu spremembe ZRomS določila ravno avtohtonost. Ne le, da predlog temelji na trhljih ustavnih temeljih, temveč je avtohtonost, kot je bilo prikazano zgoraj, predmet kritike pravne ureditve varstva pripadnikov romske skupnosti v RS v poročilih različnih mednarodnih teles. Vsled zapisanega bi bilo treba tem priporočilom slediti in kriterij avtohtonosti iz pravnega urejanja in dejanskega uveljavljanja pravic pripadnikov romske skupnosti v RS izpustiti.

Seznam kratic

DN – Društvo narodov
EKČP – Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin
ELRMJ – Evropska listina o regionalnih ali manjšinskih jezikih
MO Novo mesto – Mestna občina Novo mesto
MPDPP – Mednarodni pakt o državljskih in političnih pravicah
OČP – Odbor Združenih narodov za človekove pravice
Okvirna konvencija – Okvirna konvencija za varstvo narodnih manjšin
OZN – Organizacija združenih narodov
RS – Republika Slovenija
SE – Svet Evrope
Splošni komentar 23 – Splošni komentar Odbora Združenih narodov za človekove pravice št. 23
Svetovalni odbor – Svetovalni odbor Okvirne konvencije za varstvo narodnih manjšin
US – Ustavno sodišče Republike Slovenije
Ustava – Ustava Republike Slovenije
Varuhinja – Varuhinja človekovih pravic
Vlada – Vlada Republike Slovenije
ZLS – Zakon o lokalni samoupravi
ZRomS-1 – Zakon o romski skupnosti

Literatura in viri

- Andreas Kalamiotis vs. Grčija*. CCPR/C/93/D/1486/2006, <https://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:ihrl/3217unhrc08.case.1/law-ihrl-3217unhrc08> (dostop 22. 9. 2021).
- Andrea Szijarto vs. Madžarska*. CEDAW/C/36/D/4/2004, <https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/protocol/decisions-views/Decision%204-2004%20-%20English.pdf> (dostop 22. 9. 2021).
- Bertram, F., 1996. The Particular Problems of the Roma. *U.C. Davis Journal of International Law and Policy* 3 (1), 173–208.
- Besim Osmani vs. Srbija*. CAT/C/42/D/261/2005, <https://juris.ohchr.org/Search/Details/68> (dostop 22. 9. 2021).
- Bohte, B. & Škrk, M., 1997. Pomen Avstrijske državne pogodbe za Slovenijo in mednarodno-pravni vidiki njenega nasledstva. *Pravnik* 52 (11/12), 601–630.

- Bufon, M., 2017. O teritorialnosti in manjšinah. *Treatises and Documents, Journal of Ethnic Studies / Razprave in gradivo, Revija za narodnostna vprašanja* 79, 5–31.
- Caffish, L., 2017. Minority Issues: How the European Court of Human Rights Has Dealt with Roma and Travellers' Claims. *Treatises and Documents, Journal of Ethnic Studies / Razprave in gradivo, Revija za narodnostna vprašanja* 79, 71–96.
- Capotorti, F., 1979. *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1.
- Claude Ory vs. Francija. CCPR/C/110/D/1960/2010, https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR/C/110/D/1960/2010&Lang=en (dostop 22. 9. 2021).
- Crawford, J., 2019. *Brownlie's Principles of Public International Law*. Oxford University Press, Oxford.
- Deklaracija o pravicah oseb pripadnikov narodnih ali etničnih, verskih in jezikovnih manjšin. A/RES/47/135, 3. februar 1992.
- Deschênes, J., 1985. Promotion, Protection and Restoration of Human Rights at the National, Regional and International Levels, E/CN.4/Sub.2/1985/31.
- Državna pogodba o vzpostavitvi neodvisne in demokratične Avstrije. 217 UNTS 223, 15. maj 1955.
- Evropska komisija, 2020. Roma Equality, Inclusion and Participation in the EU, https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/roma-eu/roma-equality-inclusion-and-participation-eu_en (dostop 30. 3. 2021).
- Evropska komisija proti rasizmu in nestrpnosti, 2019. *Poročilo Evropske komisije proti rasizmu in nestrpnosti o Sloveniji (peta faza spremljanja)*. CRI(2019)21, 3. april 2019.
- Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin. ETS 5, 4. november 1950. [Zakon o ratifikaciji Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, spremenjene s protokoli št. 3, 5 in 8 ter dopolnjene s protokolom št. 2, ter njenih protokolov št. 1, 4, 6, 7, 9, 10 in 11. Uradni list RS 33 (1994) – Mednarodne pogodbe 7 (1994)].
- Evropska listina za regionalne ali manjšinske jezike. ETS 148, 4. november 1992. [Zakon o ratifikaciji Evropske listine o regionalnih ali manjšinskih jezikih. Uradni list RS 69 (2000) – Mednarodne pogodbe 17 (2000)].
- Hart, H. L. A., 1958. Positivism and the Separation of Law and Morals. *Harvard Law Review* 71 (4), 593–629.
- "I Elpida" – The Cultural Association of Greek Gypsies from Halandri and Suburbs, and Stylianos Kalamiotis vs. Grčija. CCPR/C/118/D/2242/2013, https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2FC%2F118%2FD%2F2242%2F2013&Lang=en (dostop 22. 9. 2021).
- Inštitut za slovenski jezik ZRC SAZU, 1994. *Slovar slovenskega knjižnega jezika*. DZS, Ljubljana.
- Komac, M., 2015. Poselitveni prostor avtohtonih narodnih manjšin. *Treatises and Documents, Journal of Ethnic Studies / Razprave in gradivo, Revija za narodnostna vprašanja* 74, 61–91.
- Komac, M. & Zagorac, D., 2002. *Varstvo manjšin: uvodna pojasnila in dokumenti*. Inštitut za narodnostna vprašanja, Ljubljana.
- Liliana Assenova Naidenova et al. vs. Bolgarija. CCPR/C/106/D/2073/2011, <https://undocs.org/CCPR/C/106/D/2073/2011> (dostop 22. 9. 2021).
- Maria Vassilari et al. vs. Grčija. CCPR/C/95/D/1570/2007, <https://undocs.org/CCPR/C/95/D/1570/2007> (dostop 22. 9. 2021).
- Medda-Windischer, R., 2011. New Minorities, Old Instruments? A Common but Differentiated System of Minority Protection. *International Community Law Review* 13 (4), 361–391.
- Mednarodni pakt o državljskih in političnih pravicah. 999 UNTS 171, 16. december 1966. [Akt o notifikaciji nasledstva glede konvencij Organizacije združenih narodov in konvencij, spreje-

- tih v Mednarodni agenciji za atomsko energijo. Uradni list RS 35 (1992) – Mednarodne pogodbe 9 (1992)].
- Ministrstvo za zunanje zadeve, 2020. Delovna opredelitev anticiganizma. *Portal GOV.SI*, 20. oktober 2020, https://www.gov.si/novice/2020-10-20-delovna-opredelitev-anticiganizma/#_ftnref1 (dostop 30. 3. 2021).
- Odbor za človekove pravice, 2016. *Sklepne ugotovitve glede tretjega periodičnega poročila Slovenije*. CCPR/C/SR.3259.
- Odbor za odpravo rasne diskriminacije, 2015. *Sklepne ugotovitve o osmem do enajstem periodičnem poročilu Slovenije*. CERD/C/SR.2414.
- Okvirna konvencija za varstvo narodnih manjšin. ETS 157, 1. februar 1995. [Zakon o ratifikaciji Okvirne konvencije za varstvo narodnih manjšin, Uradni list RS 20 (1998) – Mednarodne pogodbe 4 (1998)].
- Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi. Roma and Sinti, <https://www.osce.org/odihr/roma-and-sinti> (dostop 30. 3. 2021).
- Pogodba med glavnimi zavezniki in pridruženimi silami in državo Srbov, Hrvatov in Slovencev o zaščiti manjšin, 10. september 1919. [Začasni zakon z dne 10. maja 1920 o pogodbi med glavnimi zavezniki in pridruženimi silami in državo Srbov, Hrvatov in Slovencev, podpisani v Saint Germainu-en-Laye dne 10. septembra 1919. Uradni list pokrajinske uprave za Slovenijo 118 (1921)].
- Pogodba med Socialistično federativno republiko Jugoslavijo in Republiko Italijo, 10. november 1975. [Akt o notifikaciji nasledstva sporazumov nekdanje Jugoslavije z Republiko Italijo. Uradni list RS 40 (1992) – Mednarodne pogodbe 11 (1992)].
- Poročilo posebnega poročevalca Združenih narodov za vprašanja manjšin, Obisk v Sloveniji, 2019. UN Doc. A/HRC/40/64/Add.1.
- Posebni statut k Spomenici o soglasju med vladami Italije, Združene kraljevine, Združenih držav in Jugoslavije o Svobodnem tržaškem ozemlju, 235 UNTS 104, 5. oktober 1954.
- Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o romski skupnosti, 2018. EVA 2016-1540-0001, <https://e-uprava.gov.si/drzava-in-druzba/e-demokracija/predlogi-predpisov/predlog-predpisa.html?id=8790> (dostop 23. 9. 2021).
- Resolucija Sveta za človekove pravice z dne 14. julija 2004 (*Protection of Roma*). A/HRC/RES/26/4, <https://undocs.org/A/HRC/RES/26/4> (dostop 22. 9. 2021).
- Roter, P., 2008. Spreminjajoči se pomen vsebine kriterijev opredeljevanja (narodnih manjšin). *Treatises and Documents, Journal of Ethnic Studies / Razprave in gradivo, Revija za narodnostna vprašanja* 56/57, 34–68.
- Shaw, M., 2011. The Definition of Minorities in International Law. V Y. Dinstein & F. Domb (ur.) *The Progression of International Law: Four Decades of the Israel Yearbook on Human Rights – An Anniversary Volume*. Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 45–72.
- Shaw, M., 2017. *International Law*. Cambridge University Press, Cambridge.
- SSKJ 2. *Slovar slovenskega knjižnega jezika*, druga, dopolnjena in deloma prenovljena izdaja. Na spletu.
- Sodnik Čebulj, 2001. Odklonilno ločeno mnenje z dne 22. marca 2001 v zadevi U-I-416/98-38.
- Sodnik Testen, 2001. Pritrdilno ločeno mnenje z dne 22. marca 2001 v zadevi U-I-416/98-38.
- Sodnik Ude, 1998. Odklonilno ločeno mnenje z dne 12. februarja 1998 v zadevi U-I-283-94.
- Splošni komentar Odbora Združenih narodov za človekove pravice št. 23 o manjšinskih pravicah. CCPR General Comment No. 23: Article 27 (Rights of Minorities), UN Doc CCPR/C/21/Rev.1/Add.5 (1994).
- Sporazum o zagotavljanju posebnih pravic slovenske narodne manjšine v Republikli Madžarski in madžarske narodne skupnosti v Republikli Sloveniji, 6. november 1992. [Zakon o ratifikaciji

Sporazuma o zagotavljanju posebnih pravic slovenske narodne manjšine v Republiki Madžarski in madžarske narodne skupnosti v Republiki Sloveniji. Uradni list RS 23 (1993) – Mednarodne pogodbe 6 (1993)].

- Steinicke, E., Walder, J., Löffler, R. & Beismann, M., 2011. Autochthonous Linguistic Minorities in the Italian Alps: New Legislation – New Identifications – New Demographic Processes. *Revue de Géographie Alpine / Journal of Alpine Research* 99 (2), 1–13.
- Svetovalni odbor o Okvirni konvenciji za varstvo narodnih manjšin, 2005a. *Prvo mnenje o Sloveniji* (sprejeto dne 12. 9. 2002), Strasbourg, ACFC/INF/OP/I(2005)002, <https://www.coe.int/en/web/minorities/slovenia> (dostop 23. 9. 2021).
- Svetovalni odbor o Okvirni konvenciji za varstvo narodnih manjšin, 2005b. *Drugo mnenje o Sloveniji* (sprejeto dne 26. 5. 2005), Strasbourg, ACFC/OP/II (2005)005, <https://www.coe.int/en/web/minorities/slovenia> (dostop 23. 9. 2021).
- Svetovalni odbor o Okvirni konvenciji za varstvo narodnih manjšin, 2011. *Tretje mnenje o Sloveniji* (sprejeto dne 31. 3. 2011), Strasbourg, ACFC/OP/III(2011)003, <https://www.coe.int/en/web/minorities/slovenia> (dostop 23. 9. 2021).
- Svetovalni odbor o Okvirni konvenciji za varstvo narodnih manjšin, 2018. *Četrto mnenje o Sloveniji* (sprejeto 21. 6. 2017), Strasbourg. ACFC/OP/IV(2017)003, <https://www.coe.int/en/web/minorities/slovenia> (dostop 23. 9. 2021).
- Svet romske skupnosti Republike Slovenije. O Romih v Sloveniji, <https://www.svetromske-skupnosti.com> (dostop 30. 3. 2021).
- Thornberry, P., 2001. *International Law and the Rights of Minorities*. Clarendon Press, Oxford.
- Tsekos, M. E., 2002. Minority Rights: The Failure of International Law to Protect the Roma. *Human Rights Brief* 9 (3), 26–29.
- Türk, D., 1994. Protection of Minorities in Europe. V *Collected Courses of the Academy of European Law (Volume III, Book 2)*. Academy of European Law, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, Boston, 143–206.
- Ustanovna listina Organizacije združenih narodov. 1 UNTS XVI, 24. oktober 1945. [*Sklep o objavi besedila Ustanovne listine Organizacije združenih narodov in njenih sprememb*, Uradni list RS 2 (2014) – Mednarodne pogodbe 1 (2014)].
- Ustava Republike Slovenije. Uradni list RS 33 (1991).
- Ustavno sodišče Republike Slovenije, 2001. Zadeva U-I-416/98-38, Odločba z dne 22. marca 2001.
- Ustavno sodišče Republike Slovenije, 2002. Zadeva U-I-315/02-11, Odločba z dne 3. oktobra 2002.
- Ustavno sodišče Republike Slovenije, 2010a. Zadeva U-I-267/09, Odločba z dne 11. februarja 2010.
- Ustavno sodišče Republike Slovenije, 2010b. Zadeva U-I-176/08-10, Odločba z dne 7. oktobra 2010.
- Valentinčič, D., 2019. 65. člen (položaj in posebne pravice romske skupnosti v Sloveniji). V M. Avbelj (ur.) *Kometar Ustave Republike Slovenije*. Nova univerza, Evropska pravna fakulteta, Nova Gorica.
- Vlada Republike Slovenije, 2019. *Šesto poročilo Vlade Republike Slovenije o položaju romske skupnosti v Sloveniji*. Vlada Republike Slovenije, Ljubljana.
- Vlada Republike Slovenije, 2020. *Sedmo poročilo Vlade Republike Slovenije o položaju romske skupnosti v Sloveniji*. Vlada Republike Slovenije, Ljubljana.
- V. S. vs. Slovaška. CERD/C/88/D/56/2014, <https://undocs.org/en/CERD/C/88/D/56/2014> (dostop 22. 9. 2021).
- Zagorc, S., 2007. The Constitutional Framework for Regulation of the Position of the Roma Community in the Republic of Slovenia. *Treatises and Documents, Journal of Ethnic Studies / Razprave in gradivo, Revija za narodnostna vprašanja* 52, 256–266.

- Zakon o lokalni samoupravi*. Uradni list RS 94 (2007).
- Zakon o lokalni samoupravi*. Uradni list RS 72 (1993).
- Zakon o romski skupnosti*. Uradni list RS 33 (2007).
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi*. Uradni list RS 51 (2002).
- Zakrajšek, F., 2010. 65. člen (položaj in posebne pravice romske skupnosti v Sloveniji). V L. Sturm (ur.) *Komentar Ustave Republike Slovenije*. Fakulteta za državne in evropske študije, Kranj.
- Zentralrat Deutscher Sinti und Roma et al. vs. Nemčija*. CERD/C/72/D/38/2006, <https://undocs.org/en/CERD/C/72/D/38/2006> (dostop 22. 9. 2021).
- Zevnik, A. & Russell, A., 2020. Political Representation and Empowerment of Roma in Slovenia: A Case for National Reserved Representation. *Treatises and Documents, Journal of Ethnic Studies / Razprave in gradivo, Revija za narodnostna vprašanja* 84, 51–71. DOI: 10.36144/RiG84.jun20.51-71.
- Yuille, L. K., 2007. "Nobody Gives a Damn about the Gypsies": The Limits of Westphalian Models for Change. *Oregon Review of International Law* 9 (2), 389–430.
- Yupsanis, A., 2013. Article 27 of the ICCPR Revisited – The Right to Culture as a Normative Source for Minority / Indigenous Participatory Claims in the Case Law of the Human Rights Committee. *Hague Yearbook of International Law* 26, 359–409.

Opombe

- ¹ Npr. Svet za človekove pravice v resoluciji A/HRC/RES/26/4 (Protection of Roma) iz leta 2014 izpostavlja tematiko anticiganizma.
- ² Glej npr. odločitve Odbora proti mučenju v zadevi Besim Osmani vs. Srbija iz leta 2009, Odbora za človekove pravice v zadevah Andreas Kalamiotis vs. Grčija iz leta 2008, Maria Vassilari et al. vs. Grčija iz leta 2009, Liliana Assenova Naidenova et al. vs. Bolgarija iz leta 2012, "I Elpida" – The Cultural Association of Greek Gypsies from Halandri and Suburbs, and Stylianos Kalamiotis vs. Grčija iz leta 2016 in zadevi Claude Ory vs. Francija iz leta 2014, Odbora za odpravo rasne diskriminacije v zadevi Zentralrat Deutscher Sinti und Roma et al. vs. Nemčija iz leta 2008 in V.S. vs. Slovaška iz leta 2015 ali Odbora za odpravo vseh oblik diskriminacije žensk v zadevi Andrea Szijarto vs. Madžarska iz leta 2006.
- ³ Glej npr. strateški okvir Roma Equality, Inclusion and Participation in the EU (Evropska komisija 2020).
- ⁴ Za območje RS so tako temeljne Mirovna pogodba med glavnimi zavezniškimi in pridruženimi silami in Avstrijo (Senžermenska pogodba iz leta 1919) z določbami o varstvu manjšin v Avstriji, Mirovna pogodba med antanto in Madžarsko (Trianonska pogodba iz leta 1920) z določbami o varstvu manjšin na Madžarskem ter Pogodba med glavnimi zavezniškimi in pridruženimi silami in Kraljevino Srbov, Hrvatov in Slovencev o zaščiti manjšin (Manjšinska pogodba iz leta 1919), ki so skupaj z drugimi regionalnimi pogodbami za manjšine v tem delu Evrope vzpostavile nov segment mednarodnega prava manjšin. Glej Komac in Zagorac (2002, 56).
- ⁵ Leta 1992 je bil sprejet Sporazum o zagotavljanju posebnih pravic slovenske narodne manjšine v Republiki Madžarski in madžarske narodne skupnosti v Republiki Sloveniji, Zakon o ratifikaciji Sporazuma o zagotavljanju posebnih pravic slovenske narodne manjšine v Republiki Madžarski in madžarske narodne skupnosti v Republiki Sloveniji (1993). Podoben režim dodatnega varstva manjšinskih pravic je določila tudi Avstrijska državna pogodba za varstvo slovenske manjšine v Avstriji (1955). Več o tem Bohte in Škrk (1997, 601–630).
- ⁶ Glej npr. Sklepne ugotovitve Odbora za odpravo rasne diskriminacije (2015, odst. 6); Sklepne ugotovitve OCP (2016, odst. 23); Svetovalni odbor o Okvirni konvenciji, Četrto mnenje o

Sloveniji (2017, odst. 8); Poročilo posebnega poročevalca Združenih narodov za manjšine o stanju pravic manjšin v Sloveniji, Obisk v Sloveniji (2019, odst. 33); Evropska komisija proti rasizmu in nestrpnosti, Poročilo o Sloveniji (2019, odst. 67).

Financiranje

Članek temelji na raziskovalnem delu soavtorjev v okviru ciljnega raziskovalnega projekta Ovire za dostojno življenje prebivalcev v romskih naseljih na področjih, ki so definirana v Okvirju EU za nacionalne strategije vključevanja Romov do 2020 (CRP št. V5-1920), sofinanciranega s strani Javne agencije za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije in Urada Vlade Republike Slovenije za narodnosti.