

Številka: U-I-15/10-13

Datum: 16. 6. 2010

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem na zahtevo Varuhinje človekovih pravic Republike Slovenije, na seji 16. junija 2010

odločilo:

Prvi odstavek 10. člena Zakona o romski skupnosti v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 33/07) ni v neskladju z Ustavo.

Obrazložitev

A.

1. Varuhinja človekovih pravic Republike Slovenije izpodbija prvi odstavek 10. člena Zakona o romski skupnosti v Republiki Sloveniji (v nadaljevanju ZRomS-1), ki določa sestavo Sveta romske skupnosti Republike Slovenije (v nadaljevanju Svet). Zatrjuje, da izpodbijana določba neupravičeno zapostavlja (diskriminira) del romske skupnosti, del lokalnih romskih skupnosti in del civilnopравnih organizacij romske skupnosti glede možnosti udeležbe v Svetu. Zato naj bi bila v neskladju s 14. členom Ustave. Predlagateljica meni, da izključevanje posameznih romskih skupnosti in organizacij iz zastopstva v Svetu pomeni kršitev pozitivne obveznosti države preprečevati in odpravljati diskriminacijo (tj. v družbi obstoječe diskriminatorne prakse) teh romskih skupnosti in njihovih pripadnikov na podlagi 26. člena Mednarodnega pakta o političnih in državljanskih pravicah (Uradni list SFRJ, št. 7/71, in Uradni list RS, št. 35/92, MP, št. 9/92 – v nadaljevanju MPPDP) in 2. člena Mednarodne konvencije o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije (Uradni list SFRJ, št. 6/67, in Uradni list RS, št. 35/92, MP, št. 2/93 – v nadaljevanju ICERD) ter dolžnosti odpravljanja diskriminacije pri uživanju (političnih) pravic iz prvega odstavka 14. člena v povezavi z 42. in 44. členom Ustave. Ker naj bi manj ugodno obravnavala posamezne pripadnike romske skupnosti in posamezne lokalne skupnosti pri dodeljevanju in uživanju posebnih pravic, pa naj bi bila izpodbijana določba v neskladju tudi s 15. in 65. členom Ustave. Izpodbijana določba naj bi posegala tudi v pravico do svobodnega združevanja iz 42. člena Ustave, ker naj bi pri urejanju predstavništva romske skupnosti v razmerju do države neupravičeno dajala prednost eni od zvez romskih društev. V primeru skupnosti Sintov pa naj bi bil ZRomS-1 v neskladju z 61. in 62. členom Ustave ter 27. členom MPPDP in drugim poglavjem Evropske listine o regionalnih in manjšinskih jezikih (Uradni list RS, št. 69/2000, MP, št. 17/2000 – v nadaljevanju ELRMJ). Predlagateljica predlaga prednostno reševanje zahteve, ker se Svet na novo konstituirata najkasneje v roku treh mesecev po vsakih rednih volitvah v občinske svete, lokalne volitve pa bodo v letu 2010.

2. Ustavno sodišče je zahtevo poslalo v odgovor Državnemu zboru Republike Slovenije. Ta v odgovoru navaja, da se pridružuje mnenju Vlade Republike Slovenije z dne 11. 3. 2010. Poudarja, da so bili enaki argumenti, kot jih navaja predlagateljica v zahtevi, navedeni že v dveh pobudah za presojo ustavnosti izpodbijane določbe in da ju je Ustavno sodišče zavrnilo. Sklicuje se na sklep Ustavnega sodišča št. U-I-166/07 z dne 26. 3. 2009 in

ugotavlja, da je v Zvezo Romov Slovenije (v nadaljevanju ZRS) še vedno vključena večina romskih društev. Ocenjuje, da se dejansko stanje in pravni položaj nista spremenila, zato meni, da zahteva ni utemeljena iz istih razlogov, kot jih je v citirani zadevi že navedlo Ustavno sodišče. Glede očitkov v zvezi s skupnostjo Sintov se sklicuje na stališče, ki ga je Ustavno sodišče sprejelo v sklepu št. U-I-134/07 z dne 2. 10. 2008.

3. Mnenje o zahtevi je poslala Vlada. V njem pojasnjuje, da je trenutna zakonska ureditev glede sestave krovne organizacije romske skupnosti posledica dolgoletnega evoliucijskega procesa in izhaja iz začetne reprezentativnosti ZRS. Navaja, da je bila ZRS ustanovljena zaradi lažjega in bolj povezanega delovanja in uresničevanja skupnih ciljev za izboljšanje položaja pripadnikov romske skupnosti v Sloveniji. Poudarja, da je bila ZRS do sprejetja ZRomS-1 edini reprezentativni organ romske skupnosti, in meni, da tudi danes predstavlja kontinuiteto pri organiziranosti Romov. Pojasnjuje, da je ZRS v času priprave in sprejetja ZRomS-1 združevala večino romskih društev, tik pred sprejetjem Zakona so iz ZRS izstopila tri društva, leta 2009 jih je bilo še petindvajset, pred kratkim je izstopilo še nekaj društev, tako da je trenutno število devetnajst. Po mnenju Vlade to število še vedno pomeni zelo visoko reprezentativnost ZRS. Vlada poudarja, da se Zakon uporablja šele od konca aprila 2007 in da takojšnja sprememba ZRomS-1 ne zagotavlja, da bi bila z drugačno ureditvijo zagotovljena vključitev oziroma zastopanost vseh različnih družbenih skupin znotraj romske skupnosti. Glede na številne notranje neenotnosti med različnimi skupinami romske skupnosti Vlada predvideva, da tudi morebitna nova ureditev v kratkem ne bi bila več ustrezna. Sklicujoč se na odločitev Ustavnega sodišča v zadevi št. U-I-166/07 Vlada ponavlja, da gre v obravnavanem primeru za vprašanje ustreznosti ureditve, ki je stvar zakonodajalca. Zatrjuje, da trenutna ureditev oziroma njeno dejansko izvrševanje, kot jo določa prvi odstavek 10. člena ZRomS-1, ne posegata v ustavne pravice romskih skupnosti, zato zahtevo Varuhinje človekovih pravic zavrača kot neutemeljeno. V zvezi s položajem skupnosti Sintov Vlada navaja, da je Svet krovna organizacija in reprezentativni organ celotne romske skupnosti in kot tak zastopa tudi interese Sintov. Po mnenju Vlade dejstvo, da v Svetu ni predstavnikov skupnosti Sintov, na ravni reprezentiranja tudi te (romske) skupnosti ni ovira za upoštevanje in zastopanje njenih interesov. Navaja, da so ne glede na to že potekali pogovori z ZRS, ki je predstavnikom Sintov ponudila eno od svojih zagotovljenih mest v Svetu, vendar je Zveza društev slovenskih Sintov takšno možnost zavrnila z utemeljitvijo, da bi v Svetu potrebovali najmanj tri mesta. Po mnenju Vlade sestava Sveta, kakšna je sedaj, nikakor ne posega v funkcijo, ki jo kot reprezentativni organ Svet ima, niti je ne onemogoča. Vlada še zagotavlja, da bo spremljala dogajanja, povezana s sestavo reprezentativnega organa romske skupnosti, in bo, če se bo na podlagi spremenjenih okoliščin to izkazalo za potrebno, predlagala ustrezne spremembe Zakona.

4. Varuhinja človekovih pravic v zvezi z odgovorom Državnega zbora in mnenjem Vlade v vlogi z dne 4. 6. 2010 poudarja, da se Ustavno sodišče v sklepu št. U-I-166/07, na katerega se sklicujeta Državni zbor in Vlada, ni opredeljevalo do njenih navedb, temveč se je z njimi le seznanilo. Vztraja pri svoji zahtevi in poudarja, da razvoj dogodkov v zvezi z delovanjem Sveta dokazuje pravilnost njene ocene o protiustavnosti izpodbijane ureditve. Navaja, da je Svet razdeljen in ne deluje ter da je trenutno brez predsednika. Poleg tega predlagateljica zatrjuje, da je 10. člen ZRomS-1 v neskladju s 1. členom Ustave, ker ne določa trajanja mandata članov Sveta, ki so predstavniki ZRS v Svetu. Predlagateljica navaja, da je iz 1. člena Ustave mogoče izpeljati načelo demokratične legitimnosti različnih državnih in drugih organov javnega prava. Meni, da bi to načelo moralo veljati tudi pri načinu volitev in določanju članov Sveta. Meni, da mandatna doba članov Sveta, ki je organ javnega prava, ne more biti odvisna od razlag vladnih uradov in od notranje ureditve posameznih društev, ampak mora biti nedvomno določena v zakonu. Le tako naj bi bilo mogoče zagotavljati spoštovanje načela demokratičnosti pri imenovanju članov Sveta in njihovo legitimnost do tistih, ki jih zastopajo.

B.

5. Ustava v 65. členu določa, da položaj in posebne pravice romske skupnosti, ki živi v Sloveniji, ureja zakon. Ustava varuje romsko skupnost, ki živi v Sloveniji, kot etnično skupnost. Namen ustavnega varstva je v ohranitvi etničnih posebnosti romske skupnosti, in sicer tako, da ji večinski narod zagotovi posebne pravice.¹ Ustava v primerjavi z ustavno ureditvijo položaja in posebnih pravic italijanske in madžarske narodne skupnosti (64. člen Ustave) ne določa kolektivnih in individualnih pravic, ki naj bi pripadale romski skupnosti in njenim pripadnikom, temveč njihovo urejanje v celoti prepušča zakonu. Navedena ustavna določba pomeni pooblastilo zakonodajalcu, da romski skupnosti, ki živi v Sloveniji, kot posebni etnični skupnosti z zakonom zagotovi poleg splošnih pravic, ki grede vsakomur, še posebne pravice.²

6. V skladu z navedeno ustavno določbo je bil sprejet ZRomS-1, ki ureja položaj romske skupnosti v Republiki Sloveniji in opredeljuje področja njenih posebnih pravic, določa pristojnosti državnih organov in organov samoupravnih lokalnih skupnosti za njihovo izvajanje ter ureja sodelovanje predstavnikov oziroma predstavnic romske skupnosti pri uresničevanju njihovih pravic in obveznosti, določenih z zakonom. Zakon med drugim določa ustanovitev Sveta, ki predstavlja interese romske skupnosti v Sloveniji v razmerju do državnih organov (9. člen ZRomS-1).

7. Naloge Sveta so zlasti: (1) obravnavanje vprašanj, ki se nanašajo na interese, položaj in pravice romske skupnosti; (2) dajanje predlogov in pobud pristojnim organom; (3) spodbujanje dejavnosti za ohranjanje romskega jezika in kulture; (4) spodbujanje in organiziranje kulturne, informativne, založniške in druge dejavnosti, pomembne za razvoj romske skupnosti; (5) razvijanje in ohranjanje stikov z romskimi organizacijami v drugih državah (sedmi odstavek 10. člena ZRomS-1). Svet lahko daje Državnemu zboru, 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 (prvi odstavek 12. člena ZRomS-1). Državni organi, nosilci javnih pooblastil in organi samoupravne lokalne skupnosti pa morajo pridobiti predhodno mnenje Sveta, kadar sprejemajo ali izdajajo predpise in druge splošne pravne akte, ki se nanašajo na položaj romske skupnosti (drugi odstavek 12. člena ZRomS-1).

8. Predlagateljica izpodbija prvi odstavek 10. člena ZRomS-1, ki določa, da Svet sestavlja enaindvajset članov, od tega štirinajst predstavnikov ZRS in sedem predstavnikov romskih skupnosti v svetih samoupravnih lokalnih skupnosti iz občin, v katerih se v skladu z zakonom, ki ureja lokalno samoupravo, volijo predstavniki romske skupnosti v mestni oziroma občinski svet.

9. Bistveno, kar predlagateljica očita izpodbijani ureditvi, je, da neupravičeno zapostavlja (diskriminira) del romske skupnosti, del lokalnih romskih skupnosti in del civilnopravnih organizacij romske skupnosti glede možnosti udeležbe v Svetu. Predlagateljica izraža pomisleke glede vnaprejšnje zakonske določenosti reprezentativnosti ZRS, ki predlaga dve tretjini članov Sveta. Predlagateljica ne vidi razumnih razlogov, zakaj v Svetu niso sistemsko zastopane vse romske skupnosti iz posameznih občin, v katerih je zagotovljeno njihovo interesno predstavništvo in so že konstituirane kot politični subjekti. Prav tako po njenem mnenju ni najti v naravi stvari utemeljenih razlogov za vnaprejšnje predpisovanje reprezentativnosti le eni od organizacij romske skupnosti. Meni, da sta oba kriterija uporabljena izrazito selektivno. Predlagateljica ugotavlja, da je ZRS sicer organizacija, ki zastopa interese romske skupnosti iz večine slovenskih pokrajin, v katerih so Romi staroselski naseljenci. Vendar meni, da je takšna okoliščina, ki ima sicer lahko legitimen vpliv na opredelitev reprezentativnosti neke organizacije, v danem primeru komaj razumna, saj ZRS ne združuje vseh romskih skupnosti, ki imajo zagotovljeno politično predstavništvo.

10. Ustavno sodišče se je do vprašanja ustavnosti izpodbijane ureditve, po kateri dve tretjini članov Sveta kot reprezentativno telo romske skupnosti predlaga ZRS z vidika skladnosti z drugim odstavkom 14. člena Ustave, že opredelilo. V sklepu št. U-I-166/07 je navedlo, da ima zakonodajalec pri izbiri vrste in vsebine ukrepov, s katerimi zagotavlja romski skupnosti poleg splošnih pravic, ki gredo vsakomur, še posebne pravice, in v tem okviru tudi pri določitvi načina sodelovanja z romsko skupnostjo na državni ravni, široko polje proste presoje. Pojasnilo je, da je ustavnosodna presoja take ureditve zato zadržana ter da načelo enakosti pred zakonom v takih primerih terjaja, da je zakonodajalčeva rešitev razumna, da ni arbitrarna in da obstaja razumna zveza med izbrano rešitvijo in zasledovanim ciljem. Sprejelo je stališče, da je glede na posebne lastnosti pripadnikov romske skupnosti in razlike med njimi³ utemeljena rešitev, po kateri država pri urejanju oziroma izboljševanju položaja romske skupnosti sodeluje s telesom, ki je relativno stalno in v katero je vključena velika večina romskih društev ter je zato reprezentativno in sposobno zastopati interese pripadnikov romske skupnosti. Ocenilo je, da je odločitev zakonodajalca, po kateri dve tretjini članov Sveta, ki predstavlja interese romske skupnosti v razmerju do državnih organov, predlaga ZRS kot trenutno reprezentativno telo romske skupnosti, razumen ukrep za doseg zasledovanega cilja – ustrezne ureditve oziroma izboljšanja položaja romske skupnosti v Republiki Sloveniji. Zato je odločilo, da je očitke o neskladju izpodbijane določbe z drugim odstavkom 14. člena Ustave neutemeljen.

11. Predlagateljica zatrjuje, da se vse od sprejetja sklepa št. U-I-166/07 razmere glede delovanja in reprezentativnosti Sveta zaostrejejo, saj je iz ZRS poleg romskih društev z Dolenjskega in iz Bele krajine⁴ izstopilo še nekaj romskih društev. Navaja, da je iz podatkov na spletni strani ZRS razvidno, da je članov ZRS trenutno devetnajst, ob sprejemanju ZRomS-1 pa jih je bilo petindvajset. Glede na to, da je v ZRS še vedno včlanjena večina romskih društev, po oceni Ustavnega sodišča ZRS ni mogoče odreči reprezentativnosti, oziroma takšna sprememba števila sama po sebi ne more utemeljiti drugačne presoje izpodbijane določbe z vidika drugega odstavka 14. člena Ustave, kot jo je sprejelo Ustavno sodišče v sklepu št. U-I-166/07.

12. Ustavno sodišče je glede očitkov, da z izpodbijano ureditvijo ni zagotovljena ustrezna zastopanost vseh segmentov romske skupnosti (vseh organizacij oziroma društev romske skupnosti) ter da kriteriji za reprezentativnost ZRS niso določeni, že v sklepu št. U-I-166/07 pojasnilo, da pomenijo vprašanje ustreznosti oziroma primernosti določitve načina zastopanosti upoštevanih družbenih skupin romske skupnosti v Svetu. Tudi očitki predlagateljice, da bi morale biti v Svetu zastopane vse romske skupnosti iz posameznih občin, v katerih je zagotovljeno njihovo interesno predstavništvo in ki so že konstituirane kot politični subjekti, pomenijo vprašanje ustreznosti določitve načina zastopanosti v Svetu. Presoja primernosti zakonske ureditve je stvar zakonodajalca. Že v sklepu št. U-I-166/07 je Ustavno sodišče poudarilo, da bi o vprašanju ustreznosti oziroma primernosti določitve načina zastopanosti upoštevanih družbenih skupin romske skupnosti v Svetu odločalo le, če bi izpodbijana ureditev ali njeno dejansko izvrševanje lahko posegla v ustavne pravice. Tega predlagateljica kljub obširnimi navedbam v zahtevi ni izkazala.

13. Predlagateljica sicer navaja, da se nesoglasja med romskimi društvi in njihovimi predstavniki z različnih območij Slovenije, še posebej med t. i. avtohtonimi (tistimi, ki imajo na podlagi Zakona o lokalni samoupravi⁵ predstavnika v občinskem svetu) in drugimi, predvsem iz večjih urbanih središč (Ljubljane in Maribora), povečujejo. Opozarja tudi, da izpodbijana določba v praksi učinkuje tako, da 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 politično predstavništvo. Pri tem poudarja, da Svet daje predhodna mnenja tudi, kadar posamezne občine sprejemajo predpise in splošne akte, ki se nanašajo na položaj romske skupnosti v posamezni občini. Navaja, da je Svet razdeljen, da je trenutno brez predsednika in da ni sposoben izvoliti vodstva, ki bi uživalo zaupanje pretežne večine predstavnikov romske skupnosti. Vendar gre

le za splošne navedbe, ki niso konkretizirane v tolikšni meri, da bi izkazovale poseg v ustavne pravice tistih družbenih skupin romskih skupnosti (društev oziroma zvez društev), ki nimajo svojega predstavnika v Svetu. Poudariti je treba, da Svet predstavlja skupne interese celotne romske skupnosti, da gre predvsem za zastopanje interesov glede urejanja zadev s splošno veljavnostjo za vse pripadnike romske skupnosti na celotnem območju Slovenije, torej tudi tistih, ki nimajo svojega predstavnika v Svetu, in ne morebitnih parcialnih ali političnih interesov zgolj tistih družbenih skupin romskih skupnosti, ki imajo predstavnike v Svetu. Že po naravi stvari v Svetu kot reprezentativnem telesu ne morejo biti zastopane vse različno misleče družbene skupine romske skupnosti. Navedbe predlagateljice sicer kažejo na to, da uzakonjeni način zastopnosti upoštevni družbenih skupin romske skupnosti morda ni najbolj ustrezen, ne utemeljujejo pa same po sebi sklepa, da je ureditev protiustavna. Vendar pa obstoječa nesoglasja med posameznimi romskimi društvi in okoliščina, da je tudi zaradi uzakonjenega načina zastopnosti v Svetu porušeno zaupanje v Svet kot krovno organizacijo romske skupnosti, po oceni Ustavnega sodišča predlagateljici lahko dajejo podlago, da v skladu s svojimi pristojnostmi⁶ predlaga Vladi in Državnemu zboru spremembo izpodbijane določbe.

14. Predlagateljica izpodbijani določbi očita tudi neskladje s prvim odstavkom 14. člena ter z obveznostmi države preprečevati rasno diskriminacijo na podlagi 26. člena MPPDP⁷ in 2. člena ICERD⁸ ter kršitev dolžnosti odpravljati diskriminacijo pri uživanju (političnih) pravic iz prvega odstavka 14. člena v povezavi z 42. in 44. členom Ustave. Navaja, da so posebne pravice romske skupnosti neposredno varovane s pravico do enakega obravnavanja. Med posebne pravice oziroma med pozitivne ukrepe, ki jih je dolžna sprejeti država za zagotovitev enakega obravnavanja, predlagateljica šteje tudi pravico romskih skupnosti do zastopstva v Svetu iz prvega odstavka 10. člena ZRomS-1. Poudarja, da je zakonodajalec neupravičeno privilegiral ZRS in na ta način zapostavil društva in zveze društev, ki delujejo zunaj te organizacije. S tem naj bi na podlagi članstva v ZRS kot posebni osebni okoliščini neposredno diskriminiral društva, vključena v Zvezo romskih skupnosti v Sloveniji – Bele krajine, Dolenjske (in ne v ZRS) in romske skupnosti v posameznih občinah (Črnomelj, Turnišče, Beltinci, Trebnje).

15. Po prvem odstavku 14. člena Ustave so v Sloveniji vsakomur zagotovljene enake človekove pravice in temeljne svoboščine, ne glede na narodnost, raso, spol, jezik, vero, politično ali drugo prepričanje, gmotno stanje, rojstvo, izobrazbo, družbeni položaj, invalidnost ali katero koli drugo osebno okoliščino. Navedena ustavna določba torej prepoveduje diskriminacijo pri zagotavljanju, uresničevanju oziroma varovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ne glede na posameznikove osebne okoliščine.⁹ Ker imeti svojega predstavnika v Svetu ni človekova pravica ali temeljna svoboščina, niti članstva v zvezi društev (ZRS) ni mogoče šteti za "katerokoli drugo osebno okoliščino", na podlagi katere Ustava v prvem odstavku 14. člena prepoveduje razlikovanje, so očitki predlagateljice o diskriminaciji in posledično o kršitvi 15., 42., 44. in 65. člena Ustave očitno neutemeljeni. Iz navedenih razlogov so očitno neutemeljeni tudi očitki o kršitvi mednarodnih obveznosti države, ki naj bi izhajale iz določb MPPDP in ICERD.

16. Predlagateljica izpodbijani določbi očita tudi neskladje z 42. členom Ustave, ker pri urejanju predstavnštva romske skupnosti v razmerju do države neupravičeno daje prednost le eni od zvez romskih društev in s tem omejuje pravico do svobodnega združevanja. Nekatera romska društva naj bi bila namreč prisiljena, da se združujejo v ZRS, da bi si zagotovila možnost sodelovanja pri delu Sveta in posledično vpliv pri dialogu z državo. Celo v primeru, če se posamezno društvo včlani v ZRS, naj bi bilo povsem zunaj vpliva države, dejansko pa tudi posameznega društva, ali bo ZRS posameznemu društvu omogočila udeležbo pri delu Sveta. Izpodbijana ureditev naj bi sistemsko onemogočala, da bi vse (lokalne in različno politično) misleče romske skupnosti v Sloveniji v Svetu učinkovito soočile svoje interese.

17. Po drugem odstavku 42. člena Ustave ima vsakdo pravico, da se svobodno združuje z drugimi. Ta določba Ustave zagotavlja vsakomur, da se zaradi izražanja in uresničevanja skupnih interesov povezuje s podobno mislečimi v združenje, ki naj to povezano skupino ljudi predstavlja. Bistveni element združevanja je voljni: oseba se želi povezovati z drugimi. Zagotovilo, da se lahko združuje svobodno, zato pomeni, da ima možnost sama izbrati, ali se bo povezala v neko združenje ali ne in kako dolgo bo ostala njegova članica. Poleg pravice, da se poveže z drugimi (t. i. pozitivna svoboda združevanja), ima vsakdo tudi pravico, da se ne poveže z drugimi (t. i. negativna svoboda združevanja).¹⁰ Izpodbijani prvi odstavek 10. člena ZRomS-1, ki določa sestavo Sveta, v ničemer ne posega v svobodo združevanja različnih romskih društev. Vsako romsko društvo svobodno odloča o tem, ali se bo vključilo v ZRS (in s tem pridobilo možnost sodelovanja pri predlaganju članov v Svetu) ali ne. ZRomS-1 ne zagotavlja pravice posamezne romske skupnosti (društva, zveze društev) do zastopstva v Svetu, niti takšna zahteva ne izhaja iz 65. člena Ustave, ki daje zakonodajalcu pooblastilo, da romski skupnosti, ki živi v Sloveniji, kot posebni etnični skupnosti z zakonom zagotovi poleg splošnih pravic, ki gredo vsakomur, še posebne pravice. Glede na navedeno očitek predlagateljice, da je zakonodajalec s takšno ureditvijo omejil pravico do predstavljanja političnih interesov vseh romskih skupnosti v Svetu, ni utemeljen. Poudariti je treba, da Svet ni namenjen usklajevanju parcialnih političnih interesov pripadnikov romskih skupnosti, ampak usklajevanju (oziroma zastopanju) interesov, ki se nanašajo na položaj vseh pripadnikov romske skupnosti, torej na romsko skupnost kot celoto v razmerju do države. Kot je bilo že pojasnjeno v 9. točki obrazložitve, je glede na posebnosti pripadnikov romske skupnosti in razlike med njimi utemeljena rešitev, po kateri država pri urejanju oziroma izboljševanju položaja romske skupnosti sodeluje z ZRS – z organizacijo, ki je relativno stalna in v katero je vključena večina romskih društev ter ki je zato reprezentativna in sposobna zastopati interese pripadnikov romske skupnosti.

18. Predlagateljica posebej izpostavlja položaj skupnosti Sintov. Po njenem mnenju izpodbijana določba pri dodeljevanju in uživanju posebnih pravic brez utemeljenega razloga manj ugodno obravnava (diskriminira) skupnost Sintov v primerjavi z romsko skupnostjo, zato je v neskladju s 14. členom Ustave ter tudi z obveznostmi države preprečevati rasno (etnično) diskriminacijo po 26. členu MPPDP in po 2. členu ICERD.

19. Ustavno sodišče je že v sklepu št. U-I-134/07 očitek Zveze društev slovenskih Sintov, da je ZRomS-1 diskriminacijski, ker ne ureja izrecno tudi položaja etnične skupnosti gorenjskih Sintov, zavrnilo kot očitno neutemeljen. Zavzelo je stališče, da je besedno zvezo "romska skupnost" treba razumeti v najširšem smislu, torej tako, da vključuje tudi Sinte. Ob tako široki razlagi besedne zveze "romska skupnost" predstavljajo Sinti le eno od upoštevni družbenih skupin in v tem okviru tudi očitek predlagateljice o (ne)zastopani Sintov v Svetu pomeni le vprašanje ustreznosti zakonske ureditve. To pa je stvar zakonodajalca (glej 12. točko obrazložitve). Da bi izpodbijana določba oziroma njeno dejansko izvrševanje lahko poseglo v ustavne pravice, kar bi opravičevalo odločanje Ustavnega sodišča o tem vprašanju, pa predlagateljica zgolj s splošno navedbo, da brez neposredne udeležbe Sintov v Svetu, ni mogoče pričakovati, da bo Svet realno upošteval interese Sintov, ni izkazala. Nasprotno, Vlada v mnenju navaja, da je ZRS predstavnikom Sintov ponudila eno od svojih zagotovljenih mest v Svetu, vendar je Zveza društev slovenskih Sintov ponudbo zavrnila. Glede na navedeno so očitki predlagateljice o kršitvi drugega odstavka 14. člena Ustave neutemeljeni. Iz razlogov, navedenih v 14. točki obrazložitve, so neutemeljeni tudi očitki o diskriminaciji (prvi odstavek 14. člena Ustave) ter o kršitvi 26. člena MPPDP in 2. člena ICERD.

20. Predlagateljica zatrjuje tudi neskladje izpodbijane določbe z 61. in 62. členom Ustave (pravica do rabe svojega jezika in izražanja kulture), 27. členom MPPDP in drugim poglavjem ELRMJ, vendar očitkov ne utemelji. Zato Ustavno sodišče teh očitkov ni moglo preizkusiti.

21. Neutemeljen je tudi očitek predlagateljice o neskladju 10. člena ZRomS-1 s 1. členom Ustave, ki določa, da je Slovenija demokratična republika. Zatrjevano neskladje predlagateljica utemeljuje s trditvijo, da izpodbijana določba ne določa trajanja mandata članov Sveta, ki so predstavniki ZRS v Svetu. Kot sta predlagateljici pojasnila že Urad Vlade Republike Slovenije za narodnosti in Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo, iz četrtega odstavka 10. člena ZRomS-1¹¹ izhaja, da je mandat Sveta vezan na izvedbo (novih) rednih volitev v občinske svete, ki se v skladu z ZLS izvajajo na vsake štiri leta. Četrtega odstavka 10. člena ZRomS-1, v katerem je določeno, da se Svet na novo konstituira najkasneje v roku treh mesecev po vsakih rednih volitvah v občinske svete, ni mogoče razlagati drugače, kot da po vsakih rednih lokalnih volitvah preneha mandat vsem članom Sveta – tako predstavnikom romskih skupnosti iz svetov lokalnih skupnosti kot tudi predstavnikom ZRS.

22. Glede na navedeno je Ustavno sodišče odločilo, kot izhaja iz izreka te odločbe.

C.

23. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 21. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo – ZUstS) v sestavi: predsednik Jože Tratnik ter sodnice in sodniki dr. Mitja Deisinger, mag. Marta Klampfer, mag. Miroslav Mozetič, dr. Ernest Petrič, Jasna Pogačar, mag. Jadranka Sovdat in Jan Zobec. Odločbo je sprejelo s šestimi glasovi proti dvema. Proti sta glasovala sodnik Mozetič in sodnica Sovdat, ki je dala odklonilno ločeno mnenje.

Jože Tratnik
Predsednik

Opombe:

- 1 Glej F. Zakrajšek v: L. Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana 2002, str. 630–631.
- 2 Tako Ustavno sodišče že v odločbi št. U-I-416/98 z dne 22. 3. 2001 (Uradni list RS, št. 28/01, in OdlUS X, 55) in sklepu št. U-I-166/07.
- 3 Romska skupnost v Republiki Sloveniji je posebna skupnost ali manjšina, ki ima posebne antropološke, etnične in kulturne značilnosti. Zaradi zgodovinske usode in drugih okoliščin so med pripadniki romske skupnosti v Sloveniji velike razlike, ki temeljijo na tradiciji, posebnem načinu življenja pa tudi stopnji socializacije in vključenosti v okolje.
- 4 Pobudnice v zadevi št. U-I-166/07.
- 5 Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08 in 79/09 – v nadaljevanju ZLS.
- 6 Na podlagi prvega odstavka 45. člena Zakona o varuhu človekovih pravic (Uradni list RS, št. 71/93 in 15/94 – popr. – ZVarCP) Varuh človekovih pravic lahko daje Državnemu zboru in Vladi pobude za spremembe zakonov in drugih pravnih aktov iz njune pristojnosti.
- 7 Člen 26 MPPDP se glasi: "Vsi so pred zakonom enaki in imajo brez kakršnegakoli razločevanja pravico do enakega zakonskega varstva. V tem smislu mora zakon prepovedati sleherno razločevanje in zagotavljati vsem enako in uspešno varstvo pred kakršnimkoli razločevanjem, zlasti po rasi, barvi, spolu, jeziku, veri, političnem ali drugem prepričanju, nacionalnem ali socialnem poreklu, gmotnih razmerah, rojstvu ali kakršnemkoli drugem stanju."
- 8 Člen 2 ICERD se glasi:
"1. Države pogodbenice obsojajo rasno diskriminacijo in se obvežejo, da bodo z vsemi ustreznimi sredstvi in brez odlašanja izvajale politiko, usmerjeno k odpravi rasne diskriminacije v vseh njenih oblikah in za boljše razumevanje med vsemi rasami. Zato:
a) se vsaka država pogodbenica Konvencije obveže, da ne bo z nobenim pravnim aktom ali z dejansko prakso storila kakega dejanja rasne diskriminacije proti posameznim osebam, skupinam oseb ali njihovim ustanovam in da bo skrbela za to, da bodo vsi javni organi in javne ustanove, državnega ali krajevnega značaja, ravnali tako, kakor ustreza tej obveznosti;
b) vsaka država pogodbenica Konvencije se obveže, da ne bo omogočala, branila ali podpirala rasne diskriminacije, ki bi jo izvajale katerekoli osebe ali katerakoli organizacija;

- c) mora vsaka država pogodbenica Konvencije učinkovito ukrepati za pregled doslej izvajane vladne politike na državni in krajevni ravni in spremeniti, odpraviti ali preklicati vse tiste zakone in uredbe, ki s svojim učinkom ustvarjajo ali ohranjajo rasno diskriminacijo, kjerkoli še obstaja;
 - d) mora vsaka država pogodbenica Konvencije prepovedati in z vsemi primernimi sredstvi, tudi z zakonodajnimi predpisi, če in kakor jih okoliščine zahtevajo, zatrei rasno diskriminacijo, ki jo izvajajo katerekoli osebe ali organizacije;
 - e) vsaka država pogodbenica Konvencije se obveže, da bo, kjer je to primerno, podpirala za rasno integracijo delujoče več rasam skupne organizacije in gibanja in druga sredstva za odpravo pregrad med rasami ter da bo nastopala proti vsemu, kar grozi povečati prepad med rasami.
2. Države pogodbenice te Konvencije morajo, če je to zaradi okoliščin potrebno, na socialnem, gospodarskem in kulturnem področju ter na drugih področjih s posebnimi in konkretnimi ukrepi zagotoviti primeren razvoj in varstvo določenih rasnih skupin in pripadnikov teh skupin z namenom, da se jim v celoti in enakopravno zagotovi uživanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Ti ukrepi v nobenem primeru ne smejo imeti za posledico, da bi neenake ali posebne pravice za različne rasne skupine trajale še potem, ko so bili doseženi nameni, za katere so bili ukrepi sprejeti."
- 9 Tako Ustavno sodišče na primer v odločbi št. U-I-146/07 z dne 13. 11. 2008 (Uradni list RS, št. 111/08, in OdlUS XVII, 59).
- 10 Tako Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-290/96 z dne 11. 6. 1998 (Uradni list RS, št. 49/98, in OdlUS VII, 124).
- 11 Četrty odstavek 10. člena ZRomS-1 se glasi: "Svet se na novo konstituira najkasneje v roku treh mesecev po vsakih rednih volitvah v občinske svete. Konstitutivno sejo skliče pristojni državni organ za narodnosti. Svet je na novo konstituiran z izvolitvijo predsednika Sveta."