# KONSTRUIRANJE AVTOHTONOSTI KOT KRITERIJA RAZLIKOVANJA ROMOV V SLOVENIJI

## Pravni okvir, posebne pravice in politična participacija

Izvirni znanstveni članek | 1. 01
Datum prejema 5. 1. 2026

**Izvleček:** Avtor v prispevku analizira, kako slovenski pravni in institucionalni okvir konstruira razliko med »avtohtonimi« in »neavtohtonimi« Romi ter s tem določa dostop do posebnih pravic in politične participacije. Na podlagi analize pravnih aktov, institucionalnih dokumentov in relevantne literature pokaže, da avtohtonost ne deluje le kot administrativna kategorija, temveč kot mehanizem izključevanja znotraj romske skupnosti. Formalno priznanje zato pogosto ne prinaša dejanske politične moči, saj ostajajo mehanizmi zastopstva omejeni in odvisni od lokalnih okoliščin.

**Ključne besede:** Romi, avtohtonost, posebne pravice, politična participacija, Slovenija

**Abstract:** The article examines how Slovenia's legal and institutional framework constructs the distinction between "autochthonous" and "non-autochthonous" Roma and thereby shapes access to special rights and political participation. Drawing on legal acts, institutional documents, and relevant scholarship, it shows that autochthony functions not merely as an administrative category but as a mechanism of exclusion within the Roma community. Formal recognition therefore often fails to produce actual political power, as mechanisms of representation remain limited and dependent on local circumstances.

**Keywords:** Roma, autochthony, special rights, political participation, Slovenia

## Uvod

Romske skupnosti sodijo med največje transnacionalne manjšine v Evropi. Njihova zgodovina vključuje migracije, prisilne selitve, preganjanje in dolgotrajno prilagajanje. Pri tem je bistveno, da so Romi skozi stoletja ostajali bodisi državljani brez dejanskih pravic bodisi so bili povsem izvzeti iz državljanskega okvira. V tem pogledu je njihov položaj tesno povezan z vprašanjem državljanstva. Zato Romov ni mogoče razumeti zgolj kot »manjšine«, temveč kot skupnosti, ki so globoko vpete v evropsko zgodovino, obenem pa še vedno zaznamovane z vztrajno družbeno izključenostjo (McGarry 2011; Lauritzen in Zamfir 2025). Kljub temu ostajajo izrazito trdožive, saj svojo družbeno kohezijo in kulturno kontinuiteto ohranjajo skozi sorodstvene mreže, medsebojno pomoč, jezik, ustno tradicijo in kulturno ustvarjalnost. To kaže, da je položaj in identiteto romskih skupnosti v Evropi mogoče razumeti le skozi preplet zgodovine, državljanstva in pravičnosti, ne zgolj kot vprašanje »etnične posebnosti«.

V evropskem prostoru se ta položaj kaže skozi vztrajne oblike anticiganizma,[1] ki delujejo hkrati na ravni javnega diskurza, institucij in vsakdanjih praks. Romske skupnosti so pogosto predstavljene kot notranji drugi, pri čemer se stereotipi o kriminaliteti, kulturni nezdružljivosti, socialnem parazitizmu in nečistosti Romov reproducirajo tudi tam, kjer so slednji formalno vključeni v pravni red in javne politike; v Sloveniji se to odraža tudi v zelo konkretnih bivanjskih razmerah, saj številna romska naselja še vedno nimajo dostopa do vode, elektrike in drugih temeljnih infrastrukturnih pogojev, mednarodna telesa pa so Slovenijo že večkrat opozorila na prepočasno odpravljanje tovrstnih pomanjkljivosti (Varuh človekovih pravic Republike Slovenije 2012; Lauritzen in Zamfir 2025). V slovenskem prostoru se takšne oblike drugačenja in marginalizacije med drugim vzpostavljajo tudi skozi specifičen diskurz »avtohtonosti«, ki pomembno zaznamuje pravno in politično obravnavo romske skupnosti.

Diskurz o avtohtonosti v Sloveniji ni nastal kot nevtralna opisna kategorija, temveč je sam del širših družbenih in političnih procesov, v katerih se skozi pravne in institucionalne kvalifikacije proizvaja teritorialno razmejevanje romskih skupnosti (Janko Spreizer 2004: 103–110). Z drugimi besedami: »avtohtonost« ni vzrok za posebne pravice, temveč učinek pravnega in političnega razvrščanja, ki selektivno določa, katere romske skupnosti oziroma kateri deli romskih skupnosti so prepoznani kot upravičeni do posebnega varstva. V romoloških, pravnih in političnih besedilih se je skozi čas utrdila razlika med »avtohtonimi« in »neavtohtonimi« Romi. Zakon o lokalni samoupravi namreč določa, da imajo »v občinah, v katerih avtohtono živijo pripadniki romske skupnosti«, Romi pravico do predstavnika v občinskem svetu (ZLS 1993). Že sama dikcija je značilno nedoločna: zakon ne pojasni, kaj pomeni »avtohtono živijo« – ne določi časovnega okvira, kriterijev kontinuitete poselitve ali načina ugotavljanja tega statusa (Sancin, Kovič Dine in

1 Izraz »anticiganizem« označuje specifični rasizem do Romov, ki so ga v zadnjem desetletju in pol konceptualizirali raziskovalci, aktivisti in nadnacionalne institucije (Janko Spreizer 2022: 58–69).

* Damjan Mandelc, dr. sociologije, izredni profesor za področje sociologije kulture, Univerza v Ljubljani, Filozofska fakulteta, Oddelek za sociologijo; damjan.mandelc@ff.uni-lj.si.

Turšič 2021: 62). Prav ta odsotnost jasne definicije omogoča, da kriterij deluje kot selekcijski mehanizem, ne pa kot nevtralno pravno merilo (Janko Spreizer 2004). Ustava RS (1991) v 65. členu sicer določa, da položaj in posebne pravice romske skupnosti ureja zakon, vendar avtohtonosti ne omenja izrecno; ta se kot kriterij pojavi šele v Zakonu o lokalni samoupravi, ki pa je prav tako ne opredeljuje natančno. Ta proces je bil v slovenskem prostoru večkrat opisan kot primer tega, kako strokovni in politični diskurzi skupaj proizvajajo etnično razliko kot kulturno neprehodno mejo, ki deluje kot osnova za rasizacijo in izključevanje (Šumi 2000: 123; Janko Spreizer 2004).

Takšna konstrukcija je še posebej pomembna zato, ker položaj Romov v slovenskem in širšem evropskem prostoru ni zgolj vprašanje simbolnega priznanja, temveč sega v jedro pravnega priznanja, družbene vključenosti in politične participacije. Evropska komisija v zadnjih poročilih izrecno poudarja, da so Romi še vedno med najbolj marginaliziranimi skupinami v Evropi ter da se anticiganizem kaže kot temeljni vzrok izključenosti, segregacije, diskriminacije v izobraževanju in stanovanjski sferi ter omejene udeležbe v javnem življenju (Evropska komisija 2024: 8–9, 21–23). Hkrati strateški okvir EU za enakost, vključevanje in udeležbo 2020–2030 (v nadaljevanju EU okvir za Rome), ki je nasledil Okvir EU za nacionalne strategije vključevanja Romov do leta 2020 (Evropska komisija 2011), poudarja tri med seboj povezane cilje: enakost, socialno–ekonomsko vključevanje ter participacijo Romov v političnem, socialnem, gospodarskem in kulturnem življenju (Evropska komisija 2024: 5, 17, 21). Že pred tem je Svet Evrope v svojih priporočilih večkrat poudaril, da so Romi še posebej izpostavljeni strukturni diskriminaciji ter da morajo države članice zagotoviti njihovo učinkovito udeležbo v javnem življenju (Sancin, Kovič Dine in Turšič 2021).

V Sloveniji je temeljni pravni okvir za položaj Romov določen v 65. členu Ustave Republike Slovenije, ki določa, da položaj in posebne pravice romske skupnosti ureja Zakon o lokalni samoupravi (ZLS) iz leta 1993, ta pa posebne pravice Romov veže na pogoj »avtohtonega« življenja v določenih občinah (Sancin, Kovič Dine in Turšič 2021: 55, 62). Ustava avtohtonost povezuje z italijansko in madžarsko narodno skupnostjo v 64. členu, ne pa tudi z romsko skupnostjo v 65. členu, zato Državni zbor pri urejanju posebnih pravic Romov ni bil ustavno zavezan k pogojevanju z »avtohtonostjo« (Sancin, Kovič Dine in Turšič 2021: 55), kar pomeni, da bi lahko zakonodaja uredila položaj vseh Romov enotno. Nadalje je bil na podlagi 65. člena ustave leta 2007 sprejet Zakon o romski skupnosti v Republiki Sloveniji, ki ureja status in posebne pravice romske skupnosti ter pristojnosti državnih in lokalnih oblasti pri njihovem uresničevanju (Klopčič 2007: 248; ZRomS–1 2007). Kakšni kriteriji se pri tem »uresničevanju« uporabljajo, ZRomS–1 ne določa izrecno; kriterij »avtohtonosti«, uveden z Zakonom o lokalni samoupravi, je tako ostal edino merilo dostopa do lokalnega predstavništva, čeprav njegova vsebina ni bila pravno razjasnjena (Janko Spreizer 2004: 202–209; Sancin, Kovič Dine in Turšič 2021: 62).

Prav zato je v praksi kriterij avtohtonosti postal osrednje sporno vozlišče slovenske pravne ureditve (Janko Spreizer 2022: 58–59). Alenka Janko Spreizer (2004: 202–209) je na podlagi pogovorov z raziskovalci z Inštituta za narodnostna vprašanja, ki so kriterij zagovarjali, pokazala, da je bil ta pravno nedorečen in z vidika mednarodnega prava sporen. Ker dejavniki za njegovo ugotavljanje niso bili nikoli jasno opredeljeni, je bila ureditev že zgodaj razumljena kot vsebinsko nepopolna in ekskluzivna, saj je vključevala le del romskega prebivalstva (Klopčič 2007: 244; Bešter, Komac in Pirc 2017: 95; Sancin, Kovič Dine in Turšič 2021: 62). Kasnejše dopolnitve so to nejasnost ohranile, namesto da bi jo odpravile (Bešter, Komac in Pirc 2017: 78; Sancin, Kovič Dine in Turšič 2021: 62).

Ker kriterij avtohtonosti določa, katere romske skupnosti sploh pridobijo pravico do predstavništva, je hkrati pogoj, ki določa samo naravo politične participacije Romov v Sloveniji: tiste romske skupine, ki so prepoznane kot »avtohtone«, vstopijo v formalni mehanizem zastopstva, vendar slednji ne določa ne vsebine ne načina uresničevanja te pravice. Razmerje med kriterijem avtohtonosti in politično participacijo je eno osrednjih izhodišč tega prispevka in ga v nadaljevanju obravnavam na ravni konkretnih institucij in praks.

Problem kriterija avtohtonosti je, da ta ne zagotavlja dejanske politične moči, temveč predvsem formalno udeležbo, ki je odvisna od lokalnih okoliščin in pripravljenosti oblasti, da glas romskih predstavnikov resnično vključijo v odločanje. Bešter, Komac in Pirc (2017) opozarjajo, da je uvedba romskih občinskih svetnikov kot formalnih zastopnikov skupnosti pomenila pomemben korak naprej, a da dotični sistem pogosto ustvarja predvsem vtis vključitve, ne pa tudi dejanske politične moči (Klopčič 2007: 236, 244; Bešter, Komac in Pirc 2017). Avtorji poudarjajo, da sta za učinkovito participacijo nujni tako dobro organizirana in aktivna romska skupnost kot tudi pripravljenost lokalnih oblasti, da romsko predstavništvo vključijo v odločanje, vendar prav ta pogoj v praksi pogosto ostaja neizpolnjen (Bešter, Komac in Pirc 2017: 76, 89). Dodatno težavo predstavlja sestava Sveta romske skupnosti, ki ga ZRomS–1 (10. člen) ustanavlja kot posvetovalno telo za zastopanje interesov romske skupnosti v odnosu do državnih organov. Od enaindvajsetih članov jih štirinajst imenuje Zveza Romov Slovenije (predstavniki romskih društev), sedem pa jih prihaja iz vrst romskih občinskih svetnikov iz dvajsetih občin, ki jim zakon priznava pravico do romskega predstavnika (Bešter, Komac in Pirc 2017: 87–90). Takšna sestava pomeni, da ima Zveza Romov Slovenije dvotretjinsko večino in s tem odločilno vlogo pri delovanju organa, večina članov pa tako nima neposrednega mandata

širše romske populacije. Zaradi tovrstne organiziranosti se odpira vprašanje legitimnosti in reprezentativnosti nacionalnega predstavništva Romov v Sloveniji: organ, ki formalno zastopa vso romsko skupnost, v praksi ne odraža njenih dejanskih mrež organiziranja (Sardelić 2013: 22; Bešter, Komac in Pirc 2017: 87–90).

Kot je bilo ugotovljeno zgoraj, pravni red s selektivno uporabo kriterija »avtohtonosti« proizvaja hierarhije znotraj romske skupnosti same: ločnico med tistimi, ki so prepoznani kot upravičenci do posebnih pravic, in tistimi, ki so iz tega kroga izključeni. Sardelić (2013: 15, 22) ta mehanizem obravnava v širšem postjugoslovanskem okviru in ugotavlja, da so Romi pogosto formalno priznani, a brez dejanskega političnega vpliva, ter da so pogosto umeščeni v režime diferenciranega državljanstva, v sklopu katerih jim država formalno prizna določene pravice, hkrati pa jim ne omogoča enakega vpliva kot drugim manjšinam, denimo madžarski in italijanski skupnosti v primeru Slovenije. Sicer pa v tem članku koncept diferenciacije razumem tudi kot ustvarjanje hierarhij znotraj manjšinskih (romskih) skupnosti, ne zgolj med različnimi (romskimi in neromskimi) manjšinami. Tovrsten koncept diferenciranega državljanstva je za analizo slovenskega primera ključen, ker pokaže, da splošno formalno priznanje pravic Romom ne pomeni samodejno enakega političnega vpliva za vse slovenske romske skupnosti – razlika, ki jo bomo v naslednjih poglavjih podrobneje analizirali na ravni konkretnih institucij in praks.

V tem oziru je prav kriterij avtohtonosti tisti, ki diferencirano državljanstvo v slovenskem primeru najbolj neposredno prevaja v (ne)participacijo: avtohtonim romskim skupnostim priznava dostop do političnega predstavništva, neavtohtonim ga odreka. Evropski okvir vključevanja sicer izrecno poudarja, da politika priznanja ni dovolj, če ni povezana z učinkovitim bojem proti diskriminaciji, eliminacijo segregacije, ustreznim dostopom do materialnih in institucionalnih virov ter dejansko participacijo Romov pri oblikovanju politik (Evropska komisija 2024: 16–17, 21–23). V tem pogledu položaja Romov v Sloveniji ni mogoče razumeti zgolj kot vprašanje pravnega priznanja, ampak tudi kot vprašanje razmerja med pravnim razlikovanjem, institucionalno reprezentacijo in realno možnostjo vpliva (Sardelić 2013; Vermeersch in van Baar 2017; Zevnik in Russell 2020).

Iz zgoraj opisanega razkoraka med ustavno podlago, ki pogoja »avtohtonosti« ne določa (65. člen), in zakonodajnimi rešitvami, ki ga v praksi uvajajo (ZLS, ZRomS-1), izhaja tudi osrednje raziskovalno vprašanje tega članka: kako se v Sloveniji skozi pravni in institucionalni okvir konstruira razlika med »avtohtonimi« in »neavtohtonimi« Romi ter kako ta razlika vpliva na obseg posebnih pravic Romov in možnosti njihove politične participacije.

V nadaljevanju najprej opredelimo teoretska izhodišča za analizo kriterija avtohtonosti: priznanje romske skupnosti kot normativno izhodišče (Taylor 1992), participacija Romov kot mehanizem uresničevanja priznanja (Vermeersch in van Baar 2017) ter diferencirano državljanstvo Romov kot analitično orodje za obravnavo razkoraka med formalnimi pravicami in dejansko močjo (Sardelić 2013). Nato analiziramo slovenski pravni in institucionalni okvir ter njegove posledice za politično predstavništvo Romov. Skozi celotno analizo se kot ključni kriterij vpenja »avtohtonost«, ki določa obseg pravic romskih skupnosti in njihov diferenciran dostop do participacije. Evropski pravni in politični okvir – zlasti direktive EU in priporočila Sveta Evrope – je v analizo vključen kot referenčni okvir za kritično presojo slovenskih rešitev, kar je podrobneje razdelano v nadaljevanju prispevka.

## Metodološki pristop

Prispevek temelji na kvalitativni analizi slovenskih in evropskih pravnih, institucionalnih in strokovnih virov, ki obravnavajo položaj Romov v Sloveniji. Analiza vključuje ustavne in zakonske določbe, predvsem 64. in 65. člen Ustave Republike Slovenije, Zakon o lokalni samoupravi (ZLS) ter Zakon o romski skupnosti v Republiki Sloveniji (ZRomS–1), ob tem pa tudi slovenske institucionalne dokumente, evropske pravne akte (direktive EU, priporočila Sveta Evrope), poročila evropskih institucij ter akademske analize domačih in mednarodnih avtorjev (Janko Spreizer 2004; Šumi in Josipovič 2008; Sardelić 2013; Bešter, Komac in Pirc 2017; Vermeersch in van Baar 2017; Zevnik in Russell 2020).

Metodološko v prispevku izhajamo iz interpretativnega pristopa, ki pravnih norm ne obravnava zgolj kot formalnih pravil, temveč kot del širših družbenih in političnih procesov vzpostavljanja razlikovanja, participacije in reprezentacije romske skupnosti. Posebna pozornost je namenjena načinu, kako se skozi pravni in institucionalni okvir konstruira razlika med »avtohtonimi« in »neavtohtonimi« Romi (Janko Spreizer 2004) ter kako ta vpliva na diferenciran dostop romskih skupnosti do politične participacije in posebnih pravic. Pri tem so kot ključne institucije oziroma institucionalni akterji obravnavani predvsem zakonodajalec oziroma državni pravni okvir, ki skozi različne zakone določa obseg posebnih pravic; občine in občinski sveti kot lokalna raven politične participacije Romov; Svet romske skupnosti kot nacionalno predstavniško telo; ter institut romskih občinskih svetnikov kot osrednji mehanizem lokalne politične participacije »avtohtonih« Romov. Te institucije so pomembne zato, ker neenako razlikovanje med »avtohtonimi« in »neavtohtonimi« Romi ne le administrativno uporabljajo, temveč ga skozi pravne določbe, predstavniške mehanizme in lokalne prakse tudi reproducirajo.

Namen prispevka ni empirično merjenje učinkov posameznih politik, temveč kritična analiza pravnega in institucionalnega modela urejanja pravic Romov ter njegovih

notranjih omejitev in protislovij. Analiza institucionalnega modela poteka na dveh ravneh: na ravni formalnih pravnih določb in na ravni njihovega delovanja v praksi, kot ga odražajo strokovne analize, poročila in sekundarni viri. Ker prispevek ne temelji na etnografskem terenskem delu, temveč na kritični interpretaciji obstoječih institucionalnih dokumentov in že objavljenih analiz, je analiza institucij metodološko umeščena v okvir kvalitativne analize sekundarnih virov in dokumentov.

## Teoretski okvir: priznanje, napačno prepoznavanje, participacija in strukturna diskriminacija

Vsi v naslovu poglavja navedeni koncepti so relevantni za analizo kriterija avtohtonosti, ker vsak na svoj način osvetljuje drug vidik pravnega razlikovanja: priznanje pojasnjuje pomen formalne prepoznave skupine, napačno prepoznavanje pokaže, kako lahko formalno ali izkrivljeno priznanje skupino navidezno vključuje, hkrati pa ji odreka enakovreden status in aktivno proizvaja neenakost, participacija odpira vprašanje dejanskega vpliva, strukturna diskriminacija pa razkriva, zakaj se neenakost vzdržuje tudi ob formalno vključujoči zakonodaji. Vendar v članku teh konceptov ne uporabljamo le za primerjavo med manjšinami, temveč predvsem za analizo razlikovanja znotraj romske skupnosti same – kako pojem avtohtonosti deluje kot selekcijski kriterij znotraj romske skupnosti. Pravni opis avtohtonosti v tem kontekstu ne pomeni nevtralnega beleženja dejstev, temveč je del procesa etničnega razlikovanja, ki ga pravni jezik utrjuje kot samoumevnega (Janko Spreizer 2004; Šumi 2000). Razlika med »nevtralnim opisom« in »aktivno konstrukcijo« je zato analitično ključna in jo v nadaljevanju apliciram na konkreten primer ZLS in ZRomS-1.

Izhodišče spodaj vzpostavljenega teoretskega okvira je, da diferencirano državljanstvo manjšin s strani države samo po sebi še ne pomeni dejanske enakopravnosti. Evropska politika do Romov je v zadnjih dveh desetletjih sicer močno poudarjala enakopravnost, socialno vključevanje in participacijo, vendar EU hkrati sama priznava, da Romi ostajajo med najbolj marginaliziranimi skupinami v Evropi, pri čemer so anticiganizem, segregacija in socioekonomska izključenost še vedno pereči problemi (McGarry 2011; Sardelić 2013; Janko Spreizer 2022; Evropska komisija 2024: 16–17, 21–23). Zato je za analizo položaja Romov bistveno, da priznanja ne razumemo kot končnega cilja, ampak kot prvi korak v razmerju do redistribucije in dejanske politične moči.

Kot izhodišče za ta okvir je uporabna Taylorjeva politika priznanja, ker priznanje razume kot vprašanje dostojanstva in enakega spoštovanja, in ne kot zgolj simbolno gesto. Taylor poudarja, da je pravična obravnava posameznika in skupine povezana z javno prepoznavo njihove identitete ter z dejstvom, da lahko zanikanje priznanja škoduje samemu jedru družbene enakopravnosti (Taylor 1992: 41–42). V tem smislu priznanje ni pomembno samo zato, ker skupino naredi vidno, ampak tudi zato, ker odpre prostor za enakopravno obravnavo tistih skupnosti, ki jih večinska družba marginalizira. Hkrati pa Taylorjev okvir pri teh namerah sam po sebi ne zadošča, saj ostaja na normativni ravni in ne vključuje analize institucionalnih mehanizmov, skozi katere se priznanje izvaja ali zadržuje. Zato je v tem članku pojem priznanja uporabljen predvsem kot normativno izhodišče, dopolnjeno s sodobnejšimi analizami romskih politik (McGarry 2011; Sardelic 2013; Vermeersch in van Baar 2017; Janko Spreizer 2022), ki priznanje povezujejo z vprašanjem avtohtonosti kot mehanizmom selekcije upravičencev. Prav to je za našo argumentacijo ključno: priznanje ni le vprašanje simbolne prepoznave etnične skupine, temveč je v svoji pravni in institucionalni obliki že povezano z izbiro, koga znotraj te heterogene etnične skupnosti država prepozna kot nosilca posebnih pravic – in ta izbira poteka prav skozi kriterij avtohtonosti. Zato je v tem članku diferenciacija priznanja razumljena kot ključni mehanizem, skozi katerega pravni red vzpostavlja hierarhije znotraj romske skupnosti. Kymlickov koncept multikulturnega državljanstva ta okvir dopolni na relevanten način. Kymlicka izhaja iz predpostavke, da država nikoli ni povsem kulturno nevtralna, temveč prek procesov izgradnje naroda (angl. *nation-building*) vedno že podpira določeno večinsko etnonacionalno kulturo. Skupinsko diferencirane pravice so zato legitimne tedaj, ko odpravljajo strukturne neenakosti ter manjšinam omogočajo enak dostop do političnih, socialnih in ekonomskih možnosti (Kymlicka 1995: 175). Čeprav je Kymlickov model razvit na podlagi kanadskega konteksta, kjer so manjšine opredeljene predvsem kot nacionalne oz. jezikovne skupine, je njegov koncept uporaben tudi za slovenski primer, saj opozarja na osrednji paradoks: pravno priznanje romske skupnosti obstaja, vendar je njen dejanski vpliv bistveno manjši od vpliva denimo italijanske ali madžarske skupnosti. Razlika ni naključna, temveč je vgrajena v sam pravni red, ki Rome (za razliko od drugih manjšin) obravnava po kriteriju avtohtonosti. Kot že rečeno, ustava avtohtonost povezuje z italijansko in madžarsko narodno skupnostjo v 64. členu, ki ju izrecno označuje za avtohtoni manjšini, ne pa tudi z romsko skupnostjo v 65. členu, ki položaj in posebne pravice romske skupnosti ureja brez takega poimenovanja.

Vprašanje, kdo je sploh naslovnik manjšinskega varstva, ni zgolj nacionalno, temveč širše mednarodnopravno vprašanje. Manjšinsko varstvo v tem kontekstu pomeni sklop pravnih in političnih mehanizmov, ki manjšinam zagotavljajo zaščito pred diskriminacijo ter omogočajo ohranjanje in razvoj njihove identitete. Roter (2008) opozarja, da mednarodna skupnost kljub razvoju manjšinskih norm ni oblikovala splošno sprejete definicije pojma manjšine, zaradi česar države pogosto ohranjajo precejšen manevrski prostor pri določanju upravičencev. Pri tem se kriteriji,

kot so državljanstvo, zgodovinska prisotnost, dolgotrajne vezi z državo in tradicionalna poseljenost, ne pojavljajo kot nevtralni opisi, temveč kot normativni filtri, ki lahko širijo ali omejujejo dostop do manjšinskih pravic (Roter 2008: 44–45). Ti kriteriji se med državami razlikujejo. V Kanadi je denimo poudarek na jezikovnih in staroselskih skupnostih, v srednji in vzhodni Evropi pa na zgodovinski poselitvi in teritorialni koncentraciji manjšinskih skupnosti, kar dodatno pokaže, da pojem manjšine ni univerzalna kategorija, temveč je vedno že rezultat političnih in pravnih dogovorov. Ta ugotovitev je za pričujoči članek ključna, ker prav to razlikovanje znotraj manjšin (avtohtoni/neavtohtoni) v slovenskem primeru deluje kot normativni filter: določa, kdo znotraj romskih skupnosti sploh lahko dostopa do posebnih pravic, ne da bi bili kriteriji zanje hkrati pravno transparentni.

Honnethova teorija napačnega prepoznavanja (angl. *misrecognition*) premislek o razkoraku med formalnim priznanjem in dejansko močjo manjšinskih skupnosti pomakne še korak naprej. Napačno prepoznavanje pri Honnethu ne pomeni zgolj odsotnosti priznanja, temveč aktivno nepriznavanje ali izkrivljeno priznanje, ki posamezniku ali skupini odreka status enakovrednega člana družbe (Honneth 1995: 131–134). Njegova teorija pokaže, da je mogoče kulturne razlike uradno priznati, medtem ko materialna neenakost in izključenost ostaneta nespremenjeni. Prav to razmerje je za analizo kriterija avtohtonosti ključno, vendar na način, ki presega Honnethov okvir: pri kriteriju avtohtonosti namreč ne gre le za to, da priznanje ostane simbolno in brez materialnih posledic, temveč je že simbolno priznanje samo diferencirano in implicira materialne posledice. Kriterij avtohtonosti nekatere Rome prepoznava kot »avtohtone« (upravičene do posebnih pravic), druge pa kot »neavtohtone« in jih iz simbolnega priznanja kot enakovrednih članov skupnosti že v izhodišču izključi. S tem se neenakost ne le ohranja, ampak se skozi pravno klasifikacijo aktivno producira in poglablja znotraj romske skupnosti same.

Na tem mestu je za razumevanje evropskega položaja Romov nujen še pojem strukturne diskriminacije, ki sta ga v kontekstu rasizma in manjšinskih politik razvila Balibar in Wallerstein (1991), v slovenskem prostoru pa Baskar (2022). V mednarodnem, evropskem in slovenskem pravu ta pojem ni izrecno definiran, čeprav ga evropska telesa uporabljajo pri analizi položaja Romov, predvsem zato, ker je ravno na ravni institucij, pravil in lokalnih praks pogosto skrita najbolj trdovratna oblika neenakosti (Sancin, Kovič Dine in Turšič 2021: 48). Evropska komisija proti rasizmu in nestrpnosti pri Svetu Evrope (ECRI) ob tem opozarja, da je uspeh ukrepov na področju položaja Romov v veliki meri odvisen od politične volje lokalnih oblasti, kar pomeni, da pravna norma sama po sebi ne zagotavlja učinkovitega varstva, če je izvedba prepuščena neenakomerni lokalni praksi (Sancin, Kovič Dine in Turšič 2021: 48). Za pričujoči članek je ta pojem ključen, ker strukturna diskriminacija deluje tudi na romske skupnosti v Sloveniji: kriterij avtohtonosti prek neenakomerne lokalne prakse ustvarja razlike v simbolni prepoznavnosti in materialnih učinkih med »avtohtonimi« in »neavtohtonimi« Romi.

Preden analiziramo konkretne učinke kriterija avtohtonosti, je treba opredeliti, kaj politična participacija v tem kontekstu sploh pomeni. V najširšem smislu participacija zajema možnost pripadnikov manjšine, da sodelujejo pri odločanju o zadevah, ki vplivajo na njihovo življenje – od posvetovanja in zastopanja do soodločanja (Vermeersch in van Baar 2017: 122). V evropskih politikah do Romov je participacija običajno razumljena kot sklop institucionalnih mehanizmov, ki omogočajo glas (angl. *voice*) in zastopanje (angl. *representation*) romske skupnosti v političnih telesih, vendar ni nujno, da vključuje tudi dejanski vpliv (angl. *influence*) na odločitve (Vermeersch in van Baar 2017: 122–125). Prav ta razlika, ki formalno prisotnost loči od dejanske moči, je ključna za analizo, ki sledi. S tem je povezan tudi koncept operativnih reprezentacij, ki ga razvijata Vermeersch in van Baar. Njuno izhodišče je, da kombinacija priznanja in redistribucije ne zadostuje, če Romi ostajajo zgolj upravljana, administrativno vidna skupina, ne pa polnopravni soodločajoči akterji. Operativne reprezentacije namreč določajo, kako so Romi javno vidni in kako jih institucije sploh lahko obravnavajo, pri čemer so pogosto reducirani na ozke, nadzorovane in funkcionalne podobe, ki omogočajo upravljanje, ne pa tudi vpliva (Vermeersch in van Baar 2017: 133–134). Prav kriterij avtohtonosti to razmerje dodatno zaostri, ker znotraj romske skupnosti ustvarja diferenciacijo v glasu, zastopanju in vplivu: »avtohtoni« Romi imajo institucionalni dostop do participacije, medtem ko so »neavtohtoni« iz tega kroga že v izhodišču izključeni.

V Sloveniji sistem romskih občinskih svetnikov (ki jih ZLS omejuje na občine z »avtohtono« romsko populacijo) in Svet romske skupnosti (kot posvetovalno telo, ustanovljeno z ZRomS-1) ustvarjata vtis vključevanja, vendar ne nujno dejanske politične moči. Pri tem velja poudariti, da Svet romske skupnosti ni povsem ločen organ, temveč je skladno z 10. členom ZromS-1 sestavljen iz vrst romskih občinskih svetnikov (od 21 članov jih sedem prihaja iz vrst romskih predstavnikov v občinskih svetih), kar pomeni, da omejitve lokalnega predstavništva neposredno vplivajo tudi na reprezentativnost nacionalnega telesa. Ker je dostop do instituta romskega svetnika pogojen z avtohtonostjo, »neavtohtoni« Romi v tem sistemu nimajo ne svojega predstavnika na lokalni ravni ne posrednega glasu v Svetu romske skupnosti – ostajajo brez formalnega predstavništva.

Iz tega sledi, da je za pričujoči članek najbolj uporabna kombinacija več povezanih konceptov. Prvi je priznanje, ki pojasni, zakaj je formalna prepoznava romske skupnosti pomembna, a sama po sebi nezadostna. Prav avtohtonost

je namreč tisti kriterij, ki to priznanje selektivno omejuje in s tem znotraj skupnosti ustvarja ločnico med tistimi, ki so prepoznani kot upravičenci, in tistimi, ki so iz tega kroga izključeni. Drugi je napačno prepoznavanje, ki pokaže, kako lahko simbolna vidnost prikrije trajno neenakost; avtohtonost tu deluje kot mehanizem, ki znotraj romske skupnosti razlikuje med tistimi, ki so simbolno prepoznani kot »avtohtoni« in deležni institucionalnega priznanja, in tistimi, ki so kot »neavtohtoni« iz tega priznanja izključeni. Tretji sta participacija in operativne reprezentacije, ki skupaj razkrijeta razliko med pravico, prisotnostjo in dejanskim vplivom. Avtohtonost je namreč pravni filter, ki določa, kdo sploh lahko dostopa do participacije – in s tem znotraj iste etnične skupine ustvarja hierarhijo med tistimi z institucionalnim glasom in tistimi brez njega. Četrti pa je strukturna diskriminacija, ker pojasnjuje, zakaj se neenakost vzdržuje tudi tam, kjer pravni okvir na prvi pogled deluje vključujoče, vključno s kriterijem avtohtonosti (Vermeersch in van Baar 2017: 133–134; Sancin, Kovič Dine in Turšič 2021: 48; Evropska komisija 2024: 21–23).

## Pravni in institucionalni okvir v Sloveniji

Slovenski pravni red ponuja konkreten testni primer za koncepte, razvite v prejšnjem poglavju: priznanje, napačno prepoznavanje, participacija in strukturna diskriminacija se v njem ne pojavljajo kot abstraktne kategorije, ampak so vpisane v samo zakonodajno strukturo, ki ureja položaj Romov. Pravni položaj Romov v Sloveniji je v prvi vrsti določen s 65. členom Ustave RS, ki predvideva, da položaj in posebne pravice romske skupnosti ureja zakon, pri čemer ta ustavna določba ne vsebuje pogoja avtohtonosti. Slednji je, kot rečeno, v ustavnem besedilu izrecno vezan na italijansko in madžarsko narodno skupnost (64. člen), ne pa na Rome, kar je ključno za razumevanje celotne ureditve (Klopčič 2007: 234, 244; Sancin, Kovič Dine in Turšič 2021: 55).

Na tej ustavni podlagi je bil leta 2007 sprejet ZRomS-1, ki ureja status romske skupnosti, definira posebne pravice njenih pripadnikov ter določa pristojnosti državnih in lokalnih oblasti pri njihovem uresničevanju. Zakon participacijo izrecno vpisuje v normativno zasnovo, saj predvideva sodelovanje predstavnikov romske skupnosti pri izvajanju pravic (Klopčič 2007: 234, 248; Sancin, Kovič Dine in Turšič 2021: 47, 61). ZRomS-1 kot ključnega nacionalnega akterja določa Svet romske skupnosti, katerega sestava (dvotretjinski delež delegiranih članov prek Zveze Romov Slovenije) in posledične napetosti glede reprezentativnosti so bile podrobneje opisane že v prejšnjih poglavjih. Med sprejetjem ustave (1991) in ZRomS-1 (2007) je minilo šestnajst let, v katerih je po poročilih Evropske komisije proti rasizmu in nestrpnosti (ECRI 2003) ter Minority Rights Group[2] (Minority Rights Group International 2005) anticiganizem v Sloveniji eskaliral. Zakon je bil sprejet v času vlade Janeza Janše; nekateri avtorji (prim. Bešter 2007) in Zagovornik načela enakosti so ga označili kot problematičnega prav zaradi diskriminatornih učinkov, ki jih lahko povzroči kriterij avtohtonosti znotraj romske skupnosti (Varuh človekovih pravic 2008). Že časovni zamik med ustavno podlago in zakonsko ureditvijo kaže, da pravno priznanje ni bilo samoumeven odziv na ustavni okvir.

Poleg normativne analize se članek v nadaljevanju opira tudi na obstoječe raziskave, ki avtohtonost problematizirajo z različnih zornih kotov, kar omogoča večplastno razumevanje njenega učinka notranje diferenciacije. Janko Spreizer (2022) anticiganizem analizira kot specifičen rasizem do Romov, ki se reproducira skozi medijski diskurz in institucionalne prakse; Rome obravnava skozi prizmo dehumanizacije in strukturne diskriminacije na področju bivanjskih razmer, izobraževanja, zaposlovanja in zdravja (Janko Spreizer 2024). Sancin in Kovič Dine (2024) analizirata (ne)primernost uporabe kriterija avtohtonosti z vidika mednarodnega prava, Šumi in Josipovič (2008) pa avtohtonost problematizirata kot ustavno kategorijo, ki v praksi deluje selektivno – kar je neposredno povezano z glavno tezo tega članka o notranji diferenciaciji romske skupnosti.

Toda osrednja napetost se pokaže pri vezavi politične participacije na kriterij avtohtonosti. Zakon o lokalni samoupravi iz leta 1993 je določil, da imajo v občinah, poseljenih z »avtohtono« romsko skupnostjo, Romi pravico do vsaj enega predstavnika v občinskem svetu, vendar kriteriji za ugotavljanje avtohtonosti, kot rečeno, niso bili jasno opredeljeni. Zaradi tega je bila ureditev od samega začetka hkrati vsebinsko pomembna in pravno nedorečena (Bešter, Komac in Pirc 2017: 77–78, 95–96; Sancin, Kovič Dine in Turšič 2021: 62).

Ta nejasnost ni zgolj tehnična, temveč tudi konceptualna. V literaturi je bilo večkrat opozorjeno, da se je v slovenskem prostoru razlika med »avtohtonimi« in »neavtohtonimi« Romi utrjevala skozi predstavo, da so določene romske skupine zgodovinsko vezane na določene teritorije, kar je služilo kot podlaga za razlikovanje v dostopu do pravic. Takšna raba avtohtonosti je bila že zgodaj prepoznana kot politično in pravno problematična, saj je vzpostavljala hierarhijo znotraj same romske skupnosti (Janko Spreizer 2004: 207–209; Sancin, Kovič Dine in Turšič 2021: 55, 62). To lahko neposredno razumemo skozi teorijo napačnega prepoznavanja (Honneth 1995), saj avtohtonost ne deluje le kot pravni kriterij, temveč kot mehanizem, ki nekatere Rome naredi »vidne« kot avtohtone, druge pa potisne v polje nepriznanja. Pravna hierarhija, ki jo vzpostavlja, ni le formalna, ampak proizvaja

2 Minority Rights Group je mednarodna nevladna organizacija za človekove pravice, ki sodeluje z etničnimi, verskimi in jezikovnimi manjšinami ter domorodnimi ljudstvi po vsem svetu.

tudi simbolno razlikovanje znotraj skupnosti in ima hkrati materialne posledice. Bufon opozarja, da je avtohtonost v evropskem kontekstu tesno povezana s teritorializacijo manjšinskih skupnosti, saj prav teritorialna navezanost pogosto deluje kot pogoj njihovega pravnega priznanja. Takšno razumevanje je po njegovem rezultat evropskega nacionalizma ter modernih procesov državne in kulturne teritorializacije, zaradi katerih so bile kot »prave« manjšine praviloma razumljene predvsem skupnosti z zgodovinsko dokazljivo prostorsko prisotnostjo (Bufon 2017: 9–10). Roter poudarja, da kriterij dolgotrajnih, trdnih in trajajočih vezi z državo (Roter 2008: 50–53), ki se je uveljavil v evropskih razpravah o narodnih manjšinah, ni bil nikoli natančno določen; ni jasno, koliko časa mora skupnost živeti na določenem območju, da so vezi lahko razumljene kot dolgotrajne, niti kaj naj bi pomenila »trdnost« vezi. Prav zato lahko takšni kriteriji delujejo kot politično uporabni, vendar pravno nedorečeni mehanizmi selekcije med različnimi skupnostmi (Roter 2008: 50–53). Primerjalno lahko navedemo, da na Madžarskem Romi pri dostopu do lokalnega predstavništva niso vezani na pogoj avtohtonosti, temveč so do posebnih pravic upravičeni na podlagi kulturne avtonomije (Sardelić 2013: 18). V nasprotju s tem Slovenija ohranja teritorialno-ekskluzivni model, kar potrjuje Roterjevo tezo o selektivnosti kriterijev.

Kasnejše zakonske dopolnitve tega problema niso odpravile. Leta 2002 je bil sprejet popravek, s katerim so bile določene občine z »avtohtono« romsko skupnostjo, v katerih je treba zagotoviti vsaj enega romskega občinskega svetnika, vendar je ostalo odprto vprašanje, po katerih kriterijih so bile te občine sploh izbrane, saj zakonodajni dokumenti kriterija avtohtonosti niso dosledno definirali. Konkretno je 39. člen[3] (ter 101.a člen) Zakona o lokalnih skupnostih (ZLS) določil dvajset občin, ki so bile dolžne zagotoviti predstavnika romske skupnosti v občinskem svetu, in prav ta določba občin je dobro pokazala jedro problema – politična participacija ni bila vezana na splošno pravico vseh Romov kot državljanov, temveč na predhodno določeno ozemeljsko shemo »avtohtone« poselitve. Tudi leta 2007 (ZLS - UPB2) in kasneje je zakonodaja to nejasnost ohranjala, namesto da bi jo razrešila (Bešter, Komac in Pirc 2017: 78, 95–96; Sancin, Kovič Dine in Turšič 2021: 62).

To se neposredno odraža v vprašanju dejanske politične moči. Bešter, Komac in Pirc (2017) ugotavljajo, da je uvedba romskih občinskih svetnikov sicer pomenila pomemben korak naprej, vendar zakonodajni okvir ostaja nejasen, legitimnost sistema pa omejena. Že dikcija 39. člena ZLS razkriva jedro problema, kriterij avtohtonosti je v tem členu predpostavljen, ne definiran – ni določeno, katera merila mora skupnost izpolnjevati, da je prepoznana kot avtohtona, niti kdo in na podlagi česa to presoja. Prav ta nedefiniranost omogoča, da zakonodajalec občine in s tem upravičene skupnosti določi taksativno (dvajset občin v 101.a členu ZLS), ne da bi moral utemeljiti izbirne kriterije (Bešter, Komac in Pirc 2017: 77–78, 95–96; Sancin, Kovič Dine in Turšič 2021: 62).

Posledica te ureditve je, da so romske skupnosti zunaj teh dvajsetih občin – denimo v Ljubljani, Mariboru, Velenju, Kranju in drugih mestnih središčih – popolnoma izločene iz političnega predstavništva. V teh primerih gre predvsem za Rome, ki so se v Slovenijo priselili v poznejših migracijskih valovih (pogosto iz Kosova, Severne Makedonije in drugih republik nekdanje Jugoslavije) in so zaradi kriterija avtohtonosti brez pravice do občinskega svetnika in posledično brez posrednega glasu v Svetu romske skupnosti. Njihova izključenost se ne odraža le v pomanjkanju političnega predstavništva, ampak tudi v konkretnih materialnih posledicah: slabših bivanjskih razmerah, stanovanjski segregaciji, oteženem dostopu do izobraževanja in zaposlovanja ter večji izpostavljenosti diskriminaciji, na kar opozarjajo tako poročila mednarodnih institucij kot akademske analize (ECRI 2019; Janko Spreizer 2022; Šumi in Urek 2024). Avtohtonost tu ne deluje le kot pravni filter, ampak kot mehanizem, ki nekatere Rome naredi politično vidne, druge pa že v izhodišču potisne v institucionalno nevidnost.

Tudi primerjava z madžarsko in italijansko skupnostjo pokaže, da Svet romske skupnosti nima primerljivega veta (ki ga italijanski in madžarski narodni skupnosti uživata po 64. členu Ustave RS pri zakonodaji, ki zadeva njuni skupnosti), temveč le posvetovalni mandat (Klopčič 2007: 244; Bešter, Komac in Pirc 2017: 87; Sancin, Kovič Dine in Turšič 2021: 57). Zevnik in Russell opozarjata, da takšna ureditev ustvarja asimetričen model manjšinskega predstavništva, saj imata italijanska in madžarska skupnost zagotovljeno neposredno nacionalno parlamentarno zastopstvo, romska skupnost pa ostaja omejena predvsem na lokalne in posvetovalne oblike participacije (Zevnik in Russell 2020: 54–58).

V širšem evropskem okviru je slovenski primer mogoče brati kot različico diferenciranega državljanstva (Sardelić 2013), koncepta, ki je bil podrobneje predstavljen v teoretskem okviru in ki formalno priznava posebne pravice Romom, vendar jih uresničuje skozi razmejitve, ki niso vedno pravno jasne in ki ustvarjajo neenakosti znotraj romske skupnosti. To pomeni, da avtohtonost ne proizvaja le segregacije med romsko populacijo in večinsko družbo, temveč tudi segregacijo znotraj segregacije: »avtohtoni« Romi imajo (omejen) dostop do institucionalnega predstavništva, »neavtohtoni« pa so iz njega popolnoma izključeni, s čimer se participacija zanje zoži na selektivno in pogosto simbolno raven, brez možnosti dejanskega vpliva.

3 ZLS v 39. členu določa: »V občinah, v katerih avtohtono živijo pripadniki romske skupnosti, imajo Romi pravico do najmanj enega predstavnika v občinskem svetu.« V tem pogledu sama dikcija razkriva jedro problema – kriterij avtohtonosti ni definiran, temveč predpostavljen.

## Analiza konkretnih določb in prakse

Po pregledu splošnega pravnega okvira se v nadaljevanju osredotočam na konkretne določbe, ki vzpostavljajo kriterij avtohtonosti, in na njihovo (ne)delovanje v praksi. Gre predvsem za 39. člen ZLS (ki pravico do romskega svetnika veže na občine z »avtohtono« romsko skupnostjo, ne da bi avtohtonost definiral), 101.a člen ZLS (ki taksativno, brez utemeljitve izbirnih kriterijev določa dvajset občin) ter 10. člen ZRomS-1 (ki prek sestave Sveta romske skupnosti reproducira hierarhijo med delegiranimi in izvoljenimi člani). Težava ni le v tem, da določbe v praksi ne delujejo, kot bi bilo pričakovano, ampak da je že sama normativna zasnova teh določb pomanjkljiva: kriterij avtohtonosti v njih ni definiran, temveč predpostavljen, kar odpira prostor za arbitrarno in selektivno uporabo. Slovenski model je na ravni besedila videti celovit, vendar normativna nedorečenost, kot opozarjajo Sancin, Kovič Dine in Turšič (2021: 48), ne zagotavlja učinkovitega varstva romske manjšine, temveč institucionalno reproducira problematične učinke kriterija avtohtonosti. Kriterij avtohtonosti ostaja vgrajen v zakonodajne rešitve, čeprav ga ustavni red ne zahteva, kar je bilo že od zgodnjih analiz prepoznano kot družbeno proizvedena kategorija, in ne kot nevtralen pravni ali teritorialni opis (Janko Spreizer 2004). ZRomS–1 nato ta ustavni okvir razvije v poseben režim pravic. Zakon določa status romske skupnosti, njene posebne pravice ter pristojnosti državnih in lokalnih oblasti pri njihovem izvajanju, pri čemer kot pomembna področja varstva in ukrepanja zajema izobraževanje, kulturo, zaposlovanje, prostorsko planiranje, zdravstvo, socialno varnost in participacijo Romov v javnih zadevah (Klopčič 2007: 248; Sancin, Kovič Dine in Turšič 2021: 61). Čeprav je participacija s tem formalno vpisana v zasnovo ureditve, ostaja odločilno vprašanje, kdo ima dejanski nadzor nad izvedbo teh določb in kako enotno se jih uporablja na lokalni ravni.

Najbolj občutljiva točka je lokalna politična participacija. Že sama zakonodajna pot kaže, da pravica do političnega zastopanja ni nastala kot samoumevna posledica ustavne zaščite, ampak kot rezultat dolgega institucionalnega boja in filtracije, v katerem so lokalne skupnosti (občine), država in ustavni nadzor igrali različne, pogosto neusklajene vloge (Bešter, Komac in Pirc 2017: 77–78, 95–96). Primer Mestne občine Novo mesto pokaže, da vprašanje romskega predstavništva ni bilo zgolj abstraktna normativna dilema. Ustavno sodišče Republike Slovenije (2001) je v zadevi U–I–416/98 ugotovilo neskladje statuta Mestne občine Novo mesto z ZLS, ker statut ni določal, da ima romska skupnost, ki živi na območju občine, pravico izvoliti svojega predstavnika v občinski svet. Ta primer je pomemben zato, ker pokaže, da je bilo treba pravico do romskega predstavništva uveljavljati tudi ob lokalni institucionalni neodzivnosti. Podobne težave so se pojavljale tudi v drugih občinah, kot sta Grosuplje, Škocjan (Bešter, Komac in Pirc 2017: 82–83), kar kaže, da neodzivnost lokalnih oblasti ni osamljen primer. V zadnjih letih se je pojavil tudi obraten problem: ponekod romski svetniki nočejo več sodelovati v občinskih svetih, ker institut romskega svetnika ne prinaša dejanskega vpliva na odločitve občine (Sobotainfo 2019; gl. tudi Bešter, Komac in Pirc 2017: 89–91).

Prav pri tem se pokaže, da avtohtonost deluje kot selekcijski filter. V slovenskem prostoru se je kriterij povezoval z zgodovinsko poselitvijo posameznih občin, ne pa z jasnimi pravnimi merili, zato je omogočal razlikovanje med skupinami Romov. Že pred sprejetjem ZromS-1 je Janko Spreizer (2004: 103–110) opozorila, da delitev po kriteriju avtohtonosti ni nevtralna opisna kategorija, temveč družbeno konstruiran mehanizem razlikovanja. Kasnejša zakonodajna ureditev (ZromS-1 2007) tega konceptualnega problema ni razrešila, temveč ga je institucionalizirala v pravni red, kar so kritično ovrednotili Sancin, Kovič Dine in Turšič (2021: 62). Namesto nevtralnega priznanja je šlo tako za normativno odprt, a vsebinsko zelo izključujoč mehanizem, ki je v praksi določal, kdo sploh lahko vstopi v režim posebnega političnega zastopstva.

Praksa je pokazala tudi, da ta ureditev ni delovala enakomerno. Na lokalnih volitvah leta 2002 (po odločbi Ustavnega sodišča U-I-416/98 (2001)) so bili romski svetniki izvoljeni v večini določenih občin, vendar so podatki o kandidaturah in volitvah razkrili, da je bila politična participacija močno odvisna od lokalnih okoliščin, organiziranosti skupnosti in kadrovskih zmožnosti, ne pa od formalnega pravnega okvira, ki bi samodejno zagotavljal zastopanost Romov v lokalnih občinskih svetih (Bešter, Komac in Pirc 2017: 96). Bešter, Komac in Pirc ob tem izrecno opozarjajo, da je uvedba romskih občinskih svetnikov pomenila pomemben korak naprej, vendar so zakonodajna nejasnost, omejena legitimnost in nezadostna politična moč svetnikov še vedno osrednje pomanjkljivosti sistema (Klopčič 2007: 244; Bešter, Komac in Pirc 2017: 89–91, 96).

Nadalje, napetosti znotraj Sveta romske skupnosti so se v zadnjih letih še poglobile, potem ko se je del romskih občinskih svetnikov odločil za bojkot sodelovanja. Forum romskih svetnikov, ki povezuje svetnike z Dolenjske, iz Prekmurja in iz drugih območij, je ocenil, da njihova zastopanost v Svetu nima dejanske vrednosti, saj Zveza Romov Slovenije ohranja dvotretjinsko večino in tako samostojno odloča o ključnih vprašanjih delovanja Sveta (Sobotainfo 2019). Ob tem so na političnem parketu nastale nove romske organizacije, kot so Preporod, ki združuje romske svetnike, in Zveza romskih skupnosti Slovenije Umbrella – Dežnik v Ljubljani, ki je v javni razpravi o spremembah zakona tudi opozorila na diskriminatorne učinke kriterija avtohtonosti (Tax-Fin-Lex 2017). Poleg bojkota sodelovanja si od leta 2020 romske organizacije prizadevajo za celovito dopolnitev Zakona o romski sku-

pnosti, ki po njihovi oceni ne zagotavlja zadostne reprezentativnosti. Leta 2025 je bil pripravljen predlog novele, ki predvideva korenito spremembo sestave Sveta: namesto 14 imenovanih in 7 izvoljenih članov naj bi Svet po novem sestavljali vsi neposredno izvoljeni romski občinski svetniki (RTV SLO 2025).

Poleg navedenega pa delovanje institucionalnega okvira urejanja pravic Romov zapletata tudi posebni volilni register (v katerega so vpisani le Romi iz občin z »avtohtono« skupnostjo, skladno z ZLV (2007)) in dvojno volilno pravilo (Romi lahko volijo tako redne občinske svetnike kot posebnega romskega predstavnika, prav tako na podlagi ZLV (2007)). Ta ureditev formalno širi participacijo, hkrati pa potrjuje, da gre za posebej administrirano in ločeno obliko političnega vključevanja, ki sama po sebi še ne zagotavlja vpliva na oblikovanje lokalnih politik (Bešter, Komac in Pirc 2017: 79). V tem smislu je slovenski model bolj podoben nadzorovanemu vstopu v politično institucijo kot pa enakovrednemu soupravljanju.

Omejitve zakonske ureditve se še jasneje pokažejo, če jo umestimo v prostorsko in socialno zelo različen položaj romskih naselij. Pirc pokaže, da so romska naselja v Sloveniji zelo heterogena – nekatera so se v zadnjih letih, deloma tudi zaradi obveznosti, ki jih nalagajo evropski in nacionalni strateški okviri, infrastrukturno izboljšala, druga pa ostajajo izrazito marginalizirana, odmaknjena in slabo opremljena, zato sicer enaka pravna pravila v praksi učinkujejo izrazito neenako (Pirc 2013: 83, 90). To je za razumevanje konkretnih določb pomembno, ker lokalna participacija ne poteka v abstraktnem prostoru, ampak v okolju, kjer so dostop do infrastrukture, prostorska umeščenost in stiki z lokalnimi oblastmi že vnaprej zelo različni. Dodatno razsežnost prostorske vidnosti Romov pokaže Komac v analizi poimenovanja ulic v Dolgi vasi pri Lendavi. V odloku o imenovanju ulic je bila predvidena tudi »Romska ulica / Roma utca«, vendar je ta rešitev sprožila nasprotovanje dela lokalnega prebivalstva in ustavno presojo. Po spremembi odloka je bilo območje romskega naselja poimenovano »Slovenska ulica / Szlovén utca« (Komac 2015: 82–84). Primer je za pričujočo analizo pomemben zato, ker pokaže, da prostorska prisotnost Romov ni sporna le kot vprašanje infrastrukture ali naselitve, temveč tudi kot vprašanje simbolne vidnosti v javnem prostoru. Romska skupnost je lahko fizično prisotna, vendar njena vidna označitev v lokalni toponomastiki ostaja politično občutljiva. Tovrstna simbolna izključenost prizadene tudi »avtohtone« romske skupnosti, ki sicer izpolnjujejo pogoj za politično predstavništvo, kar kaže, da avtohtonost sama po sebi ne zagotavlja polnega priznanja – ne na politični in ne na simbolni ravni.

Praksa tudi pokaže, da je bila potreba po podpornih ukrepih za politično predstavništvo (programi usposabljanja za romske kandidate, zaposlovanje, izobraževanje) prepoznana zgodaj, njihova izvedba pa je ostala neenakomerna in pomanjkljiva. Država je financirala posebne programe usposabljanja za kandidate za občinske svete, programi zaposlovanja in izobraževanja za Rome pa so bili oblikovani kot del širših integracijskih strategij, pogosto v paternalističnem okviru socialnega vključevanja (Janko Spreizer 2004: 202–203; Klopčič 2007: 248). Hkrati pravna ureditev predvideva tudi sredstva za delovanje Sveta romske skupnosti in delovnih teles v lokalnih skupnostih, kar potrjuje, da zakonodajalec participacijo razume kot nekaj, kar mora biti finančno podprto, vendar sama prisotnost sredstev še ne pomeni dejanske institucionalne učinkovitosti (Klopčič 2007: 254; Sancin, Kovič Dine in Turšič 2021: 67). Bistveno je, da so ti ukrepi namenjeni le občinam z »avtohtono« romsko skupnostjo, s čimer kriterij avtohtonosti ne določa le političnega predstavništva, ampak tudi dostop do podpornih mehanizmov – neavtohtone skupnosti ostajajo brez obojega.

V tem okviru je treba poudariti tudi to, da je slovenska politika do Romov v različnih segmentih še vedno zaznamovana v povezavi s socialnim vključevanjem in nadzorom. Ukrepi na področjih stanovanj, zaposlovanja, izobraževanja in socialne participacije so pogosto opisani kot poskusi integracije, vendar z izrazito paternalistično perspektivo, ki Romom priznava posebno ranljivost, ne pa nujno tudi polne politične avtonomije (Klopčič 2007: 242; Janko Spreizer 2004: 202–203). Ryder v razpravi o vključujočem razvoju romskih skupnosti in skupnosti popotnikov (angl. *Roma and Travellers*) opozarja, da lahko politike vključevanja hitro zdrsnejo v paternalistične in asimilacijske prakse, kadar skupnosti niso razumljene kot dejanski nosilci razvoja, temveč predvsem kot objekti upravljanja in »civiliziranja«. Po njegovem je lahko vključujoč skupnostni razvoj uspešen le, če temelji na postopnem opolnomočenju in na skupnostno vodenih procesih participacije, ne pa predvsem na zunanjih institucionalnih intervencijah (Ryder 2014: 21–22). To pomeni, da se pravna priznanja in razvojni programi pogosto premikajo v smeri upravljanja problema, ne pa proti povečanju dejanske moči skupnosti pri odločanju o lastnem položaju. V slovenskem primeru to razmerje dodatno zaostri kriterij avtohtonosti, saj so podporni ukrepi in programi namenjeni le občinam z »avtohtono« romsko skupnostjo, medtem ko so neavtohtone skupnosti iz teh mehanizmov v celoti izključene.

## Razprava: slovenski primer kot evropska normalnost

Če naj bo slovenski primer razumljen natančno, ga je treba brati kot lokalno artikulacijo širšega evropskega vzorca, ne kot izjemo. Evropske strategije in institucije v zadnjem desetletju vztrajno združujejo načela enakosti, socialnega in ekonomskega vključevanja ter participacije, hkrati pa iz evalvacijskih poročil Evropske komisije izhaja, da marginalizacija, antiromizem/anticiganizem ter socialna izključenost ostajajo razširjeni po vsej Evropi, medtem ko

so načrti za odpravljanje segregacije v izobraževanju in stanovanjski politiki še vedno nezadostni (Evropska komisija 2011: 4; Evropska komisija 2024: 16–17, 21–23). EU politika do Romov ni nastala v praznem prostoru. Pred Strateškim okvirom EU 2020–2030 je potekala Dekada za Rome (2005–2014, mednarodna pobuda dvanajstih držav za izboljšanje položaja Romov), nato je bil leta 2011 sprejet prvi Okvir EU za nacionalne strategije vključevanja Romov do leta 2020, ki ga je leta 2020 nadomestil Strateški okvir EU za enakost, vključevanje in udeležbo Romov (Evropska komisija 2024). Slednji se od prejšnjega razlikuje prav po tem, da kot enega od treh stebrov izrecno poudarja participacijo Romov. To pomeni, da težava ni v pomanjkanju normativnega jezika, ampak v razkoraku med uresničevanjem sprejetih politik in dejanskimi učinki. Takšen razkorak je v evropski politiki do Romov dobro razviden tudi tam, kjer omenjeni dokumenti sicer govorijo o sodelovanju Romov pri oblikovanju ukrepov, vendar ga pogosto razumejo predvsem kot proceduralno zahtevo. Vermeersch in van Baar sta v analizi teh politik pokazala, da je evropska politika skušala združiti priznanje in redistribucijo, toda ta kompromis ostaja omejen, ker Romi v teh politikah postanejo vključeni le kot upravljana skupina, ne pa kot enakopravni sogovorniki (Vermeersch in van Baar 2017: 133). Prav tu pa se pokaže pomembna razlika med evropskim in slovenskim pristopom. Okviri EU Rome obravnavajo kot enotno skupino brez notranjih hierarhij – avtohtonost v njih ni prisoten kriterij. Slovenija pa je v nacionalno zakonodajo dodala prav ta filter, s čimer je znotraj iste etnične skupine ustvarila pravno razlikovanje med tistimi, ki so prepoznani kot upravičenci, in tistimi, ki so iz teh mehanizmov izključeni. To pomeni, da slovenski primer okvira EU ne reproducira, ampak ga preseže z dodatno, bolj izključujočo kategorizacijo.

### *Participacija kot formalna kategorija*

Participacija potemtakem v evropskem kontekstu pogosto deluje predvsem kot indikator legitimnosti, ne pa kot kazalnik dejanske moči. Evropska komisija v Strateškem okviru 2020–2030 poudarja tri enakovredne cilje politike do Romov – enakost, socialno-ekonomsko vključevanje ter participacijo Romov v političnem, socialnem, gospodarskem in kulturnem življenju (Evropska komisija 2024: 5, 17, 21) – vendar hkrati sama priznava, da doseganje teh ciljev do leta 2030 ostaja negotovo in da ukrepi na terenu ne dohajajo normativnih ambicij (Evropska komisija 2024: 21–23). V tem smislu participacija ni problematična zato, ker bi bila odveč, temveč zato, ker pogosto ostaja ujeta v sfero simbolne reprezentacije (t. i. glasu), namesto da bi bila povezana z dejanskim vplivom na odločanje in s preseganjem strukturne diskriminacije. Pri tem velja poudariti razliko med prvim Okvirom EU za nacionalne strategije vključevanja Romov do leta 2020, ki participacije Romov v oblikovanju politik ni izrecno predvideval, in Strateškim okvirom 2020–2030, ki participacijo postavlja kot enega od treh stebrov.

Ta omejitev se v postjugoslovanskem prostoru pokaže še bolj ostro. Že v času prvega Okvira EU za vključevanje Romov (2011–2020) je Sardelić opozarjala, da so Romi v teh režimih potisnjeni na rob državljanskega in političnega prostora, pri čemer so številni participativni mehanizmi dostopni predvsem na papirju, ne pa v vsakdanji politični praksi. V slovenskem primeru je to še posebej vidno v tem, da je romsko predstavništvo formalno vzpostavljeno, vendar ostaja odvisno od institucionalnih filtrov, birokratskih pogojev in lokalne volje, kar ustvarja hierarhije znotraj samega državljanstva (Sardelić 2013: 15, 22). Na omejitve takšne participacije opozarjata tudi Zevnik in Russell, ki slovenski model analizirata skozi koncept rezerviranega predstavništva (tj. institucionalnega mehanizma, ki manjšini zagotavlja vnaprej določeno število sedežev v predstavniškem telesu, ne da bi se morala za ta mesta boriti na splošnih volitvah). Avtorja poudarjata, da slovenska ureditev Romom sicer priznava omejene oblike politične participacije, predvsem na lokalni ravni, vendar jim ne zagotavlja primerljive institucionalne moči, kakršno imata italijanska in madžarska narodna skupnost na nacionalni ravni. Po njuni interpretaciji problem ni le v obsegu pravic, temveč v sami obliki predstavništva, saj odsotnost romskega predstavnika v Državnem zboru pomeni omejeno politično vidnost in zmanjšano možnost vplivanja na procese odločanja. Rezervirano predstavništvo zato po njunem mnenju ne bi pomenilo le simbolnega priznanja Romov kot legitimnega političnega akterja, ampak tudi pomemben mehanizem političnega opolnomočenja marginalizirane skupnosti (Zevnik in Russell 2020: 52–58, 64–68). Vendar Zevnik in Russell (2020) pri tem Romov ne obravnavata kot notranje diferencirane skupnosti, kar je za slovenski primer ključno.

### *Avtohtonost kot pravna in družbena selekcija*

Posebno zanimiv slovenski prispevek k tej širši evropski zgodbi je kriterij avtohtonosti. Janko Spreizer je pokazala, da razlika med »avtohtonimi« in »neavtohtonimi« Romi ni naravna ali samoumevna, ampak je nastala kot družbena konstrukcija teritorialnega razmejevanja identitet, pri kateri so se kulturne in prostorske predstave o Romih in njihovi teritorialni pripadnosti spojile z administrativnim odločanjem (Janko Spreizer 2004). To je ključno, ker avtohtonost ne deluje samo kot opis zgodovinske poselitve, ampak tudi kot mehanizem, ki določa, komu je priznana polna pravna in politična prisotnost. Na isto problematiko opozarjata tudi Šumi in Josipovič, ko avtohtonost obravnavata kot vprašanje manjšinske politike, ne kot nevtralno upravno kategorijo. Njun prispevek je pomemben zato, ker pokaže, da se v slovenskem prostoru razprava o Romih vedno znova vrača k istemu vprašanju – namreč, ali pravice izhajajo iz dejanske skupnostne prisotnosti in državljanskega statusa ali pa iz spornega prostorske-

ga kriterija, ki vnaprej selekcionira upravičence (Šumi in Josipovič 2008: 105). Roter to razpravo umesti v širši evropski razvoj manjšinskega varstva. Po njenem se je pomen zgodovinskosti oziroma dolgotrajne prisotnosti v evropskem prostoru postopoma razrahljal, saj mednarodne institucije vse bolj poudarjajo pragmatično identifikacijo manjšin v praksi, ne pa stroge in statične definicije. To pomeni, da manjšino prepoznajo na podlagi objektivnega obstoja skupnosti in volje njenih članov po ohranjanju identitete, ne pa na podlagi vnaprej določenih kriterijev, kot so državljanstvo, zgodovinska poselitev ali teritorialna skoncentriranost (Roter 2008: 44–45). Posebej pomembna je njena ugotovitev, da države, tudi Slovenija, pogosto vztrajajo pri konceptih, kot je neopredeljena avtohtonost, ki slonijo prav na takšnih tradicionalnih kriterijih in ki jih bo čedalje težje zagovarjati pred mednarodnimi institucijami (Roter 2008: 60–61). Kriterij avtohtonosti pa nima posledic le za politično participacijo, ampak tudi za dostop do javnih sredstev in kulturne produkcije. Janko Spreizer (2004: 105) je v svoji etnografiji dokumentirala primer, ko je Ministrstvo za kulturo zavrnilo financiranje projekta romskega glasbenika iz Ljubljane z obrazložitvijo, da ni »avtohton« in da mu posebne pravice do financiranja romske kulturne dejavnosti ne pripadajo. Glasbenik je odgovoril z argumentom, da so se v Slovenijo priselili tako ali tako vsi Romi, s čimer je svoj zahtevek oprl prav na socialno konstrukcijo zgodovinskih migracij, ki so jo vzpostavile tradicionalistično orientirane romološke študije. Ta primer nazorno pokaže, da kriterij avtohtonosti ne deluje le na ravni politične participacije, ampak tudi na ravni kulturne produkcije in dostopa do javnih sredstev. »Neavtohtoni« Romi so v praksi izključeni iz razpisov, namenjenih (samo) »avtohtoni« romski skupnosti, čeprav Zakon o romski skupnosti (2007) formalno te distinkcije ne vzpostavlja več.

Prav raba »avtohtonosti« kot selekcijskega mehanizma na področju kulture in financiranja je bila predmet kritike tudi v širšem javnem in akademskem prostoru. Kozorog in Škedelj (2006) sta opozorila na to, kako se diskurz o Romih konstruira skozi folkloro, medije in vsakdanje pripovedi, in kako te predstave pogosto utrjujejo ravno tiste kategorizacije, ki v pravnem smislu delujejo izključujoče. V medijskem prostoru so to problematiko reflektirali tudi v oddaji »Politični rizom« na Radiu Študent, kjer so v prispevku »Romi in teritorialnost moderne države« analizirali zgodovinske in birokratske mehanizme določanja avtohtonosti, pri čemer so pokazali, da sodobna kategorija avtohtone etnične romskosti temelji na arhivskih dokazih o načinu življenja (nomadstvu) iz 19. stoletja, ne pa na etnični pripadnosti, kar odpira vprašanje, ali gre pri tovrstnem razlikovanju sploh za pravno konsistenten kriterij (Starc in Klun 2018). V tem smislu je »neavtohtonost« manj pravna kategorija kot pa učinkovit mehanizem družbene selekcije, kar – kot sta opozorila že Šumi in Josipovič (2008) – grozi z radikalno etnizacijo nacionalnega prostora.

### *Prostorska neenakost kot tihi okvir pravne neenakosti*

Pri razumevanju slovenskega primera pa ni dovolj ostati na ravni institucij. Že pred sprejetjem aktualnega EU Okvira za Rome 2020–2030 je Pirc opozarjal, da so romska naselja v Sloveniji prostorsko in socialno zelo različna – od naselij, ki se postopoma infrastrukturno izboljšujejo, do naselij, ki ostajajo izrazito marginalizirana in obrobna (Pirc 2013: 83, 90). Prav zaradi teh prostorskih razlik se formalna participacija v nekaterih okoljih lahko poveže z izboljšanjem vsakdanjih razmer, drugje pa ostane omejena na simbolno raven. Prostorska dimenzija ni samo empirično vprašanje razvitosti posameznih naselij, ampak zadeva samo logiko manjšinskega varstva: če so posebne pravice vezane na kriterij avtohtonosti, ta kriterij pa je opredeljen prek ozemeljsko določenih občin, potem prostorski razvoj posameznih naselij (ali njegovo pomanjkanje) neposredno vpliva na to, kdo sploh lahko uživa te pravice – in s tem postane prostor ključni dejavnik manjšinske politike, ne le njena empirična okoliščina. Bufon opozarja, da lahko klasične oblike teritorialnega varstva, če ostanejo vezane na rigidno razumljeno historično poselitev, prispevajo tudi k marginalizaciji skupnosti, zlasti kadar ne sledijo dejanskim spremembam v prostoru in socialni strukturi. Zato zagovarja premik od teritorialnosti izključevanja k teritorialnosti povezovanja, kjer manjšine niso več zgolj objekt političnega upravljanja, temveč subjekt večnivojskih razvojnih politik (Bufon 2017: 27–28).

### *Slovenija kot lokalna različica evropske normalnosti*

Slovenski primer je mogoče razumeti kot lokalno različico evropskega problema, v katerem so Romi formalno priznani kot etnična skupnost s posebnimi pravicami (ZromS-1), institucionalno vključeni v svetovalna telesa (Svet romske skupnosti, Forum romskih svetnikov) in normativno naslovljeni kot upravičenci integracijskih politik – a se jim obenem odreka dejanska politična moč soodločanja. V takšni ureditvi priznanje sicer ne izgine, vendar ostane omejeno, ker ni sistematično povezano z redistribucijo virov, z odpravo strukturnih neenakosti in z oblikami participacije, ki bi presegale zgolj administrativno prisotnost (Evropska komisija 2024: 21–23; Vermeersch in van Baar 2017: 133–134).

Tudi slovenskega modela posebnih pravic zato ni mogoče razumeti kot dokaza večje naprednosti, ampak kot primer iste evropske logike na nacionalni ravni. Njegova posebnost (v primerjavi z avstrijskim modelom, kjer avtohtonost ni vezana na seznam občin) je v tem, da je avtohtonost spremenil v selekcijsko pravilo, njegova tipičnost pa v tem, da je participacijo vzpostavil kot nadzorovano in omejeno obliko prisotnosti, ne kot polno soupravlja-

nje. Ravno tu se prepletata evropski in slovenski nivo – v obeh primerih lahko formalno priznanje posebnih pravic ostane ločeno od dejanske politične enakopravnosti (Bešter, Komac in Pirc 2017; Janko Spreizer 2004; Sardelić 2013). Dokler bo slovenska ureditev ostala utemeljena na prostorsko selektivnem kriteriju avtohtonosti, bo romska participacija ostajala zgolj formalna in odvisna od lokalnega konteksta, ne pa orodje za odpravo razkoraka med simbolno vključenostjo in dejanskim političnim vplivom.

## Sklep

Članek izhaja iz predpostavke, da je kriterij avtohtonosti v Sloveniji postal eden osrednjih mehanizmov razlikovanja znotraj romske skupnosti, čeprav takšna omejitev ne izhaja neposredno iz ustavnega okvira. Prav skozi zakonodajne in institucionalne rešitve se je oblikovala razlika med »avtohtonimi« in »neavtohtonimi« Romi, ki pomembno vpliva na dostop do politične participacije in posebnih pravic. Avtohtonost v slovenskem primeru ne deluje kot nevtralna administrativna kategorija, ampak kot politično in prostorsko selektiven kriterij, ki ne določa le obsega priznanja romskih skupnosti, ampak tudi vnaprej začrta, kdo sploh lahko participira – in s tem že na vstopni točki vzpostavlja neenakost.

Hkrati slovenski primer pokaže, kako se ta vstopna neenakost prek mehanizma avtohtonosti preliva v omejeno participacijo. Čeprav slovenska ureditev Romom formalno priznava posebno mesto v pravnem redu in jim zagotavlja določene participativne mehanizme, ostajajo brez dejanske politične moči. Prav avtohtonost je tista, ki to participacijo diferencira: na avtohtonih območjih obstaja, vendar brez vpliva; na neavtohtonih pa formalno sploh ne obstaja. Participacija zato ostaja odvisna od lokalnih okoliščin in institucionalne podpore, kar poglablja neenakost med tistimi, ki so vanjo vsaj formalno vključeni, in tistimi, ki so iz nje izključeni že na zakonski ravni.

Ta povezava med avtohtonostjo, selektivno participacijo in neenakostjo se dodatno zaostri skozi prostorsko dimenzijo. Položaja Romov v Sloveniji ni mogoče razumeti zgolj skozi pravni okvir, ker pravica do participacije ni abstraktna, ampak je vezana na ozemeljsko določene občine. Prostorska segregacija, infrastrukturna neenakost in razlike med posameznimi romskimi naselji pomembno vplivajo na dejanski doseg pravic, vendar šele kriterij avtohtonosti to prostorsko neenakost pretvori v pravno: neavtohtona naselja so izključena že po definiciji, ne glede na njihovo dejansko stopnjo marginalizacije.

Slovenski primer ne predstavlja izjeme, ampak lokalno različico širšega evropskega problema, v katerem formalno priznanje Romov pogosto ni povezano z zadostno redistribucijo virov, odpravljanjem strukturne diskriminacije in dejanskim političnim vplivom. Prav v razkoraku med normativnim priznanjem in dejansko zmožnostjo soustvarjanja politik se pokaže, da romskih posebnih pravic ni mogoče reducirati na vprašanje formalnega statusa, temveč jih je treba razumeti v povezavi s participacijo, prostorsko neenakostjo in razmerji moči – pri čemer je avtohtonost tisti kriterij, ki to povezavo usmerja in utrjuje.

### Zahvala

Članek je nastal v okviru raziskovalnega programa Problemi avtonomije in identitev v času globalizacije (P6-0194), ki ga financira Javna agencija za znanstvenoraziskovalno in inovacijsko dejavnost Republike Slovenije (ARIS).

## Literatura in viri

BALIBAR, Etienne in Immanuel Wallerstein: *Race, Nation, Class: Ambiguous Identities*. London in New York: Verso, 1991.

BASKAR, Bojan: Rasizem danes. *Glasnik Slovenskega etnološkega društva* 62/2, 2022, 19–33.

BEŠTER, Romana: Model integracijske politike v odnosu do drugih modelov imigrantskih politik. *Razprave in gradivo - Inštitut za narodnostna vprašanja (1990)* 53, 2007, 116–138.

BEŠTER, Romana, Miran Komac in Janez Pirc: The Political Participation of the Roma in Slovenia. *Razprave in gradivo* 78, 2017, 73–96.

BUFON, Milan: O teritorialnosti in manjšinah. *Razprave in gradivo* 79, 2017, 5–31.

ECRI: *Evropska komisija proti rasizmu in nestrpnosti*: Second Report on Slovenia. Strasbourg: Svet Evrope, 2003.

ECRI: *Evropska komisija proti rasizmu in nestrpnosti*: Report on Slovenia (Fifth Monitoring Cycle). Strasbourg: Svet Evrope, 2019.

EVROPSKA KOMISIJA: *An EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020*, 5. april 2011; https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/combatting-discrimination/roma-eu/eu-roma-national-strategic-frameworks-commission-evaluations-and-annual-reports_en, 30. 6. 2026.

EVROPSKA KOMISIJA: *Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the implementation of the national Roma strategic frameworks in light of the EU Roma strategic framework for equality, inclusion and participation and the Council Recommendation on Roma equality, inclusion and participation*, 25. september 2024; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52024DC0422, 30. 6. 2026.

HONNETH, Axel: *Kampf um Anerkennung: Zur moralischen grammatik sozialer Konflikte*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1995.

JANKO SPREIZER, Alenka: »Avtohtoni« in »neavtohtoni« Romi v Sloveniji: Socialna konstrukcija teritorialnega razmejevanja identitet. *Razprave in gradivo* 45, 2004, 202–225.

JANKO SPREIZER, Alenka: Romi med anticiganizmom, civilnimi iniciativami in protirasističnimi strategijami. *Glasnik Slovenskega etnološkega društva* 62/2, 2022, 58–69.

JANKO SPREIZER, Alenka: Romi v Sloveniji: Vztrajne proble-

matike. V: Irena Šumi in Mojca Urek (ur.), *Od dehumanizacije do diskriminacije: Vztrajne socialne problematike v Sloveniji*. Ljubljana: Založba Univerze v Ljubljani, 2024, 117–176. DOI: 10.51741/9789612974367

KLOPČIČ, Vera: Legal Protection of Roma in Slovenia. *Razprave in gradivo* 52, 2007, 234–255.

KOMAC, Miran: Poselitveni prostor avtohtonih narodnih manjšin. *Razprave in gradivo* 74, 2015, 61–91.

KOZOROG, Miha in Viktor Škedelj: DJ Nasko na Radiu Študent; Kratka analiza neke politične korektnosti. V: Božidar Jezernik (ur.), »*Zakaj pri nas žive Cigani in ne Romi«: Narativne podobe Ciganov/Romov.* Ljubljana: Filozofska fakulteta, Oddelek za etnologijo in kulturno antropologijo, 2006, 245–259

KYMLICKA, Will: *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford: Clarendon Press, 1995. DOI: 10.1093/0198290918.001.0001

LAURITZEN, Solvor Mjøberg in Alexandru Mihai Zamfir: Teaching the History of Romani Slavery: Advancing Justice and Combatting Anti–Roma Racism. *Critical Romani Studies* 9/1, 2025, 92–110. DOI: 10.29098/crs.v9i1.193

McGARRY, Aidan: The Roma Voice in the European Union: Between National Belonging and Transnational Identity. *Social Movement Studies* 10/3, 2011, 283–297. DOI: 10.1080/14742837.2011.590030

MINORITY RIGHTS GROUP INTERNATIONAL: Annual Review 2005: A Fair Chance for All. Minority Rights, 2005; https://minorityrights.org/app/uploads/2023/12/2005-annual-review.pdf, 30. 6. 2026.

PIRC, Janez: *Od skritosti do točke na zemljevidu: Socialno–prostorski razvoj izbranih romskih naselij v Sloveniji*. Ljubljana: Inštitut za narodnostna vprašanja, 2013.

ROTER, Petra: Spreminjajoči se pomen vsebine kriterijev opredeljevanja (narodnih) manjšin. *Razprave in gradivo* 56–57, 2008, 34–69.

RTV SLO: V javni obravnavi predlog novele zakona o romski skupnosti. Multimedijski center RTV Slovenija, 24. marec 2025; https://www.rtvslo.si/slovenija/preberite-tudi/v-javni-obravnavi-predlog-novele-zakona-o-romski-skupnosti/740479, 25. 5. 2026.

RYDER, Andrew: *Snakes and Ladders: Inclusive Community Development and Gypsies and Travellers*. *Community Development Journal* 49/1, 2014, 21–36. DOI: 10.1093/cdj/bst009

SANCIN, Vasilka, Maša Kovič Dine in Domen Turšič: (Ne) primernost uporabe kriterija avtohtonosti za urejanje položaja Romov v Sloveniji. *Razprave in gradivo* 87, 2021, 47–68. DOI: 10.36144/rig87.dec21.47-68

SANCIN, Vasilka in Maša Kovič Dine: Strukturna diskriminacija v mednarodnem pravu in pravu Evropske unije. V: Irena Šumi in Mojca Urek (ur.), *Od dehumanizacije do diskriminacije: Vztrajne socialne problematike v Sloveniji.* Ljubljana: Založba Univerze v Ljubljani, 2024, 37–115. DOI: 10.51741/9789612974367

SARDELIĆ, Julija: *Romani Minorities on the Margins of Post–Yugoslav Citizenship Regimes*. CITSEE Working Paper Series 2013/31. Edinburgh: The University of Edinburgh School of Law, 2013.

SOBOTAINFO: Bojkot romskih svetnikov v pričakovanju spremembe zakonodaje. Sobotainfo, 13. oktober 2019; https://sobotainfo.com/novica/slovenija/bojkot-romskih-svetnikov-v-pricakovanju-spremembe-zakonodaje/121547, 25. 5. 2026.

STARC, Tit in Lucija Klun: Romi in teritorialnost moderne države. Politični rizom. Radio Študent. 11. 12. 2018; https://radiostudent.si/druzba/politicni-rizom/romi-in-teritorialnost-moderne-drzave, 15. 5. 2026.

ŠUMI, Irena: *Kultura, etničnost, mejnost: Konstrukcije različnosti v antropološki presoji*. Ljubljana: Založba ZRC, ZRC SAZU, 2000.

ŠUMI, Irena in Damir Josipovič: Avtohtonost in Romi: K ponovnemu premisleku načel manjšinske politike v Sloveniji. *Dve domovini* 28, 2008, 93–110.

ŠUMI, Irena in Mojca Urek (ur.): *Od dehumanizacije do diskriminacije: Vztrajne socialne problematike v Sloveniji.* Ljubljana: Založba Univerze v Ljubljani, 2024. DOI: 10.51741/9789612974367

TAX-FIN-LEX: V javni razpravi o romskem zakonu pripombe na sestavo sveta romske skupnosti in opozorila o diskriminaciji. Tax-Fin-Lex, 31. december 2017; https://www.tax-fin-lex.si/home/novica/10377, 25. 5. 2026.

TAYLOR, Charles: The Politics of Recognition. V: Amy Gutmann (ur.), *Multiculturalism and The Politics of Recognition*. Princeton: Princeton University Press, 1992, 25–73.

URS – Ustava Republike Slovenije, Uradni list RS 33/91-I, 28. december 1991.

USTAVNO SODIŠČE REPUBLIKE SLOVENIJE: Uradni list RS 28, 19. april 2001.

VARUH ČLOVEKOVIH PRAVIC REPUBLIKE SLOVENIJE: Letno poročilo Varuha človekovih pravic Republike Slovenije za leto 2008; https://arhiv.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/lp/Varuh_LP-2008.pdf. 30. 6. 2026.

VARUH ČLOVEKOVIH PRAVIC REPUBLIKE SLOVENIJE: Posebno poročilo o bivanjskih razmerah Romov na območju jugovzhodne Slovenije, maj 2012; https://www.varuh-rs.si/assets/uploads/publications/98/2024/posebno-porocilo-romi-maj-2012-za-splet.pdf. 30. 6. 2026.

VERMEERSCH, Peter in Huub van Baar: The Limits of Operational Representations. *Intersections: East European Journal of Society and Politics* 3/4, 2017, 120–139. DOI: 10.17356/ieejsp.v3i4.412

ZEVNIK, Andreja in Andrew Russell: Political Representation and Empowerment of Roma in Slovenia: A Case for National Reserved Representation. *Razprave in gradivo* 84, 2020, 51–71. DOI: 10.36144/rig84.jun20.51-71

ZLS – Zakon o lokalni samoupravi, Uradni list RS 72, 31. december 1993.

ZLS-UPB2 – Zakon o lokalni samoupravi (uradno prečiščeno besedilo), Uradni list RS 94, 16. oktober 2007.

ZLV – Zakon o lokalnih volitvah, Uradni list RS 94, 27. september 2007.

ZRomS-1 – Zakon o romski skupnosti v Republiki Sloveniji, Uradni list RS 33, 13. april 2007.

# Constructing Autochthony as a Criterion for Differentiating Roma in Slovenia: Legal Framework, Special Rights, and Political Participation

The article examines how the Slovenian legal and institutional framework, from the constitutional basis in Article 65, which does not explicitly stipulate autochthony, to legislative solutions in the Local Self-Government Act and the Roma Community Act, constructs the distinction between "autochthonous" and "non-autochthonous" Roma, and how this distinction shapes the scope of special rights and opportunities for political participation. The central problem of the autochthony criterion is that it does not merely function as an administrative category, but as a mechanism of differentiation within the Roma community itself – between those recognized as eligible for special rights and those excluded from this circle. I proceed from the finding that autochthony has become a key, yet problematic, criterion for access to representation and other special arrangements in the Slovenian context, even though the constitutional framework for Roma does not explicitly impose such a condition. The analysis draws on a qualitative interpretation of legal acts, institutional documents, relevant Slovenian and international scholarly literature in the fields of ethnic studies, sociology, anthropology, and political science, as well as comparative European starting points, with particular attention to the Local Self-Government Act (ZLS), the Roma Community Act of the Republic of Slovenia (ZRomS-1), the Roma Community Council, and the institution of Roma municipal councillors. I find that formal recognition often does not translate into actual political power, since mechanisms of representation are frequently limited, ambiguously designed, or too dependent on local and institutional circumstances. In a broader European context, the article shows that recognition policies alone are insufficient unless they are linked to redistribution of resources, reduction of discrimination, and effective Roma participation in decision-making. The article therefore argues that the Slovenian model should be understood as an example of differentiated legal categorization that grants a formally special status to some Roma groups and simultaneously, and in a similar way, limits their actual influence in public life.