Analiza lokalnih politika o ekonomskim i socijalnim pravima marginalizovanih zajednica u svetlu primene procene uticaja sa načelom jednakosti

Autorka: Milica Marinković



IMPRESUM:
IZDAVAČ: A 11 - Inicijativa za ekonomska i socijalna prava
ZA IZDAVAČA: Nađa Marković
AUTORKA:
Milica Marinković
LEKTURA: Milena Jakovljević
DIZAJN I PRELOM: Monika Lang

www.a11initiative.org
office@a11initiative.org

Beograd, 2026

Ova analiza nastala je u okviru projekta „Kolaborativnim alatima protiv diskriminacije“ koji je finansijski podržala Evropska unija. Za sadržaj publikacije odgovorna je Inicijativa A 11 i on ne održava nužno stavove Evropske unije.

Svi izrazi korišćeni u ovoj publikaciji odnose se podjednako na osobe svih rodova, bez obzira na gramatički rod u kojem su navedeni.

#ЕУ ЗА ТЕБЕ

A 11 INICIJATIVA ZA EKONOMSKA I SOCIJALNA PRAVA

Analiza lokalnih politika o ekonomskim i socijalnim pravima marginalizovanih zajednica u svetlu primene procene uticaja sa načelom jednakosti

Autorka: Milica Marinković

Sadržaj

7 Uvod

11 **Pravni okvir: Zakon o zabrani diskriminacije i koncept posredne diskriminacije**

15 **Da li su jedinice lokalne samouprave uskladile svoje opšte akte sa izmenama Zakona o zabrani diskriminacije?**

15 Izmene odluka nakon izmena ZZD-a: Test institucionalne reaktivnosti

17 Kada prebivalište postaje prepreka ostvarivanju socijalnih prava: Primer Novog Sada

20 Naizgled neutralni uslovi koji otežavaju pristup pravima: Primer Niša

23 Da li uslovljavanje radnom aktivacijom može biti uslov? Primer Leskovca

26 Zaključak: Posredna diskriminacija kao ključni izazov lokalnih politika

27 **Uvođenje procene uticaja na osetljive grupe: Normativni i upravni standard**

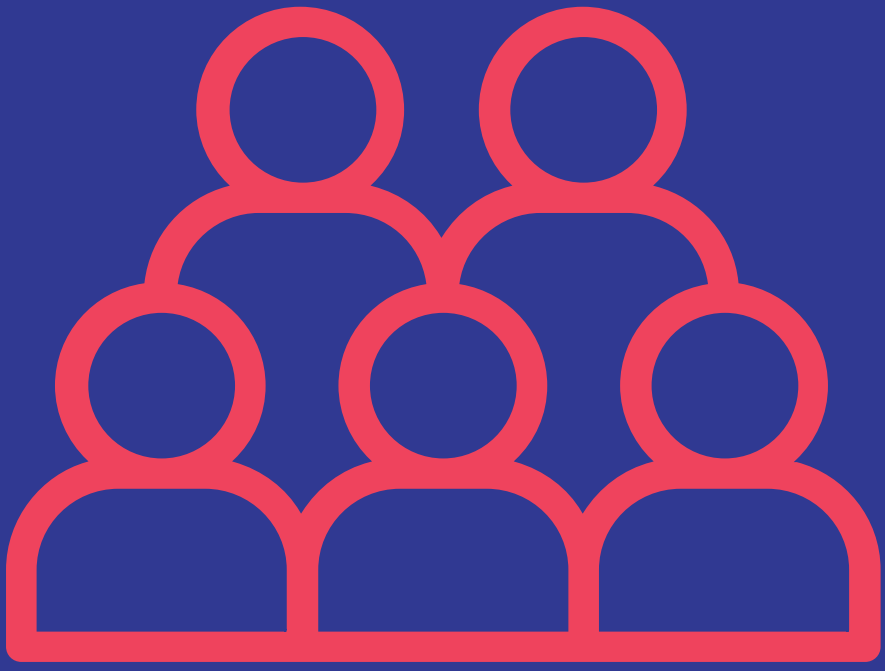
29 **Usklađenost lokalnih akcionih planova sa novim standardima**

33 Posledice nepostojanja LAP-a za Rome: Poruka i implikacije

35 Normativne osnove za dalju implementaciju načela jednakosti

37 **Preporuke**





Uvod

Ova analiza posvećena je preispitivanju lokalnih politika u Republici Srbiji iz aspekta njihovog uticaja na ostvarivanje ekonomskih i socijalnih prava marginalizovanih zajednica. Inicijativa A 11, kao organizacija posvećena promociji, unapređenju i zaštiti ljudskih prava ranjivih i marginalizovanih grupa, prepoznaje ključnu ulogu lokalnih samouprava u obezbeđivanju socijalne pravde i jednakosti, ali i izazove koji proizlaze iz neadekvatne primene antidiskriminacionih standarda na lokalnom nivou. Poseban fokus stavljen je na primenu odredaba Zakona o zabrani diskriminacije, nakon izmena koje su stupile na snagu 2021. godine. Cilj analize je da ukaže na to kako jednako postavljeni kriterijumi za sve u opštim aktima jedinica lokalne samouprave (JLS) mogu dovesti do posredne diskriminacije ukoliko se ne primenjuju ove odredbe zakona, te da istakne značaj novih zakonskih mera za zaštitu od takvih pojava. Kao primer odabrano je nekoliko lokalnih samouprava, da bi se pokazali najčešći tipovi rušenja nejednakosti koji dolaze putem donošenja lokalnih odluka, te to ne podrazumeva da do spornih odluka ne dolazi i u drugim JLS.

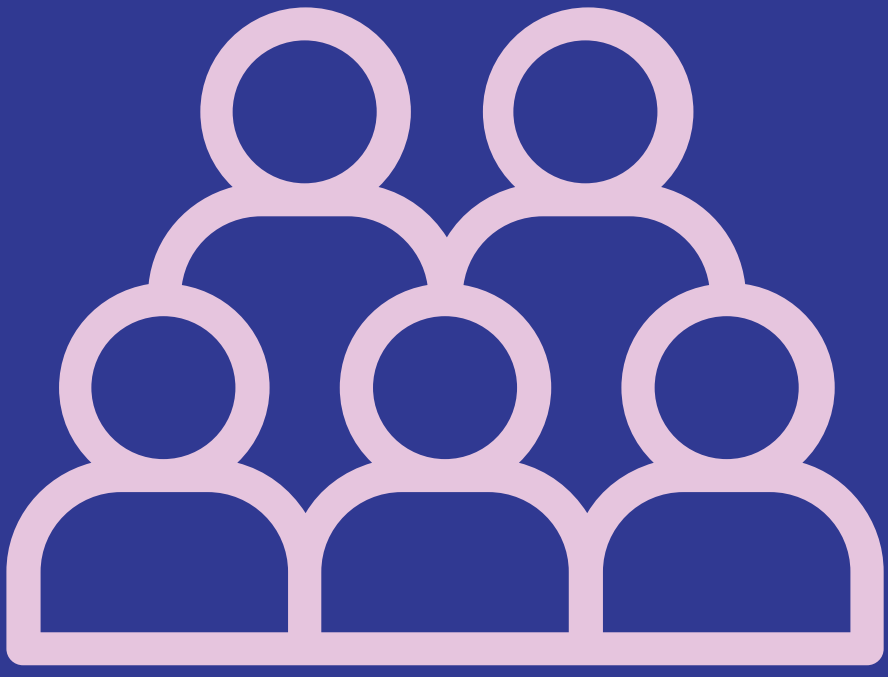
Ekonomsko-socijalna prava, poput prava na adekvatno stanovanje, socijalnu zaštitu, zdravstvenu zaštitu i obrazovanje, predstavljaju temelj dostojanstvenog života. Međutim, marginalizovane grupe, uključujući Rome, interno raseljena lica, osobe sa invaliditetom, žrtve nasilja u porodici i druge socijalno ugrožene kategorije, često se suočavaju sa sistemskim preprekama u ostvarivanju ovih prava. Ove prepreke retko su rezultat eksplicitno diskriminatornih odredaba u propisima. Umesto toga, diskriminacija se najčešće manifestuje kroz primenu naizgled opštih uslova, kao što su prebivalište, administrativni uslovi, imovinski cenzusi ili nedostatak budžetske podrške. Takvi uslovi, iako formalno primenjivi na sve, u praksi proizvode nesrazmerno nepovoljne posledice po određene grupe, što predstavlja suštinu posredne diskriminacije.

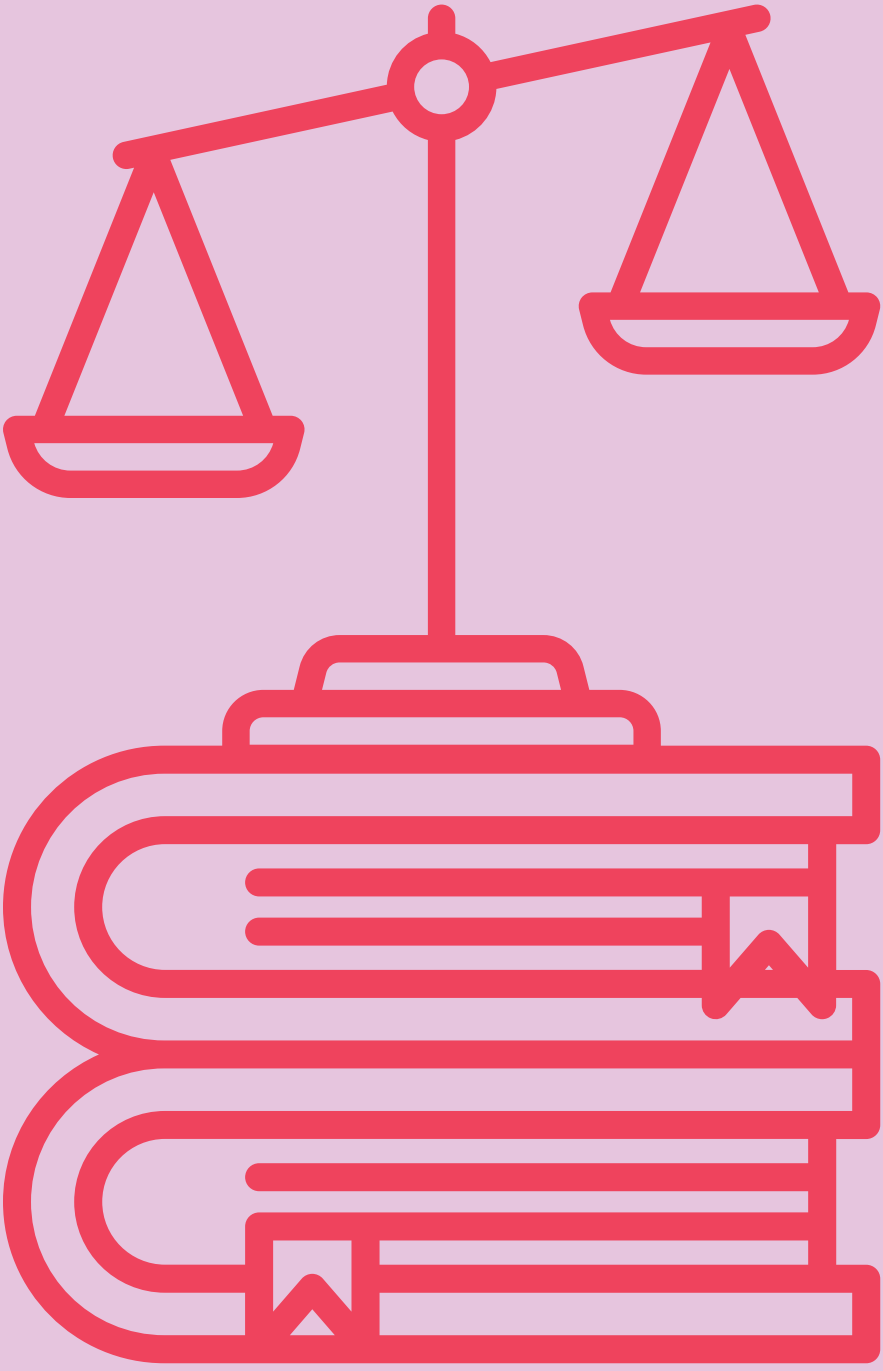
Lokalne samouprave imaju ključnu ulogu u ostvarivanju ekonomskih i socijalnih prava građana, budući da upravo na lokalnom nivou odlučuju o velikom broju prava i usluga koje neposredno utiču na kvalitet života stanovništva. Odluke o socijalnoj zaštiti, socijalnom stanovanju, subvencijama za predškolsko obrazovanje, uslugama podrške osobama sa invaliditetom ili lokalnim akcionim planovima predstavljaju instrumente kojima se ostvaruju ustavna i zakonska prava građana. Zbog toga kvalitet lokalnih politika ima neposredan uticaj na položaj posebno osetljivih društvenih grupa.

Za razliku od neposredne diskriminacije, koja se relativno lako prepoznaje, najveći izazov na lokalnom nivou predstavlja posredna diskriminacija. U praksi, lokalni propisi retko sadrže otvoreno diskriminatorne odredbe. Međutim, upravo univerzalno postavljeni uslovi, poput prebivališta, dokumentacije, starosnih ograničenja ili budžetskih uslova, mogu dovesti do toga da pojedine grupe budu sistematski isključene iz ostvarivanja prava.

Izmene Zakona o zabrani diskriminacije iz 2021. godine donele su značajne novine, posebno u pogledu mogućnosti preispitivanja opštih akata JLS kada oni proizvode nesrazmerne posledice po određene grupe. Ova analiza će se fokusirati na te nove odredbe, pružajući konkretne primere iz prakse lokalnih samouprava Novog Sada, Niša i Leskovca, kako bi se ilustrovali različiti oblici posredne diskriminacije i ukazalo na potrebu za proaktivnim pristupom u obezbeđivanju jednakosti i socijalne inkluzije.







Pravni okvir: Zakon o zabrani diskriminacije i koncept posredne diskriminacije

Zakon o zabrani diskriminacije Republike Srbije (u daljem tekstu: ZZD) predstavlja ključni pravni akt u borbi protiv diskriminacije. Njegove izmene iz 2021. godine dodatno su osnažile zaštitu od diskriminacije, posebno u kontekstu posredne diskriminacije. Prema članu 7 ZZD-a, posredna diskriminacija postoji kada se lice ili grupa lica, zbog nekog od ličnih svojstava, stavlja u nepovoljniji položaj u odnosu na druga lica primenom naizgled neutralne odredbe, kriterijuma ili prakse, osim ako je takva odredba, kriterijum ili praksa objektivno opravdana legitimnim ciljem, a sredstva za postizanje tog cilja su primerena i nužna.

Ova definicija je od suštinskog značaja za analizu lokalnih politika, jer se fokus prebacuje sa namere na efekat. To znači da čak i ako lokalna samouprava nije jasno iskazala da isključuje neke grupe, ukoliko njeni propisi ili odluke u praksi nesrazmerno pogađaju određene marginalizovane grupe, to može biti okarakterisano kao posredna diskriminacija. Upravo u ovom kontekstu, izmene ZZD-a uvode mehanizme koji omogućavaju preispitivanje opštih akata JLS. Izmene ZZD-a iz 2021. godine, objavljene u „Službenom glasniku RS", br. 52/2021, donele su suštinske novine koje direktno utiču na obaveze jedinica lokalne samouprave.

Član 14 ZZD-a koji reguliše posebne mere je unapređen kroz izmene koje je Inicijativa A 11 aktivno zagovarala, a koje se odnose na obaveznu procenu uticaja propisa na poštovanje načela jednakosti. Duh te odredbe je inkorporiran i kroz šire tumačenje i primenu ZZD-a. Samim tim, *prema članu 14 stav 3 i 4, organ javne vlasti je prilikom pripreme novog propisa ili javne politike od značaja za ostvarivanje prava*

socioekonomski ugroženih lica ili grupa lica dužan da donese procenu uticaja propisa ili politike u kojoj procenjuje njihovu usaglašenost sa načelom jednakosti. To se ogleda u obavezi JLS da, u skladu sa opštim principima antidiskriminacionog prava i preporukama Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, proaktivno obezbede jednakost i nediskriminaciju u svim oblastima svoje nadležnosti. To podrazumeva da JLS moraju da sprovode *de facto* procenu uticaja svojih propisa na ranjive grupe, kako bi identifikovale i otklonile potencijalne nesrazmerne efekte. Ova obaveza proizlazi i iz opšteg načela zabrane diskriminacije (član 4 ZZD-a) i obaveze državnih organa (uključujući JLS) da obezbede uslove za ostvarivanje jednakosti (član 5 ZZD-a).

Uvođenje obaveze procene uticaja na načelo jednakosti predstavlja pomeranje antidiskriminacionog prava sa reaktivnog na preventivni model zaštite. Umesto da se diskriminacija utvrđuje tek nakon što nastupi štetna posledica, cilj procene jeste da se potencijalni diskriminatorni efekti identifikuju još u fazi izrade propisa ili javne politike. Na taj način se sprečava donošenje opštih akata koji mogu proizvesti nesrazmerne posledice po pojedine društvene grupe.

Nove odredbe ZZD-a, kao i praksa Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, naglašavaju da JLS imaju obavezu da proaktivno identifikuju i otklanjaju prepreke koje dovode do diskriminacije. To uključuje obavezu da prilikom donošenja novih propisa ili izmena postojećih sprovedu procenu uticaja na ranjive grupe. Takva procena bi trebalo da obuhvati analizu potencijalnih nesrazmernih efekata, kao i predlaganje mera za njihovo ublažavanje ili eliminisanje. U suprotnom, JLS rizikuju da njihovi akti budu osporeni pred nadležnim organima, uključujući Poverenika za zaštitu ravnopravnosti i sudove, zbog posredne diskriminacije. Posebno je važno istaći to da član 45 stav 2 ZZD-a predviđa da se diskriminacija može dokazivati i posredno, što dodatno osnažuje poziciju lica i organizacija koje osporavaju akte JLS na osnovu njihovih efekata, a ne samo eksplicitnih formulacija. Takođe, ovaj član propisuje da se teret dokazivanja diskriminacije prebacuje na tuženog kada tužilac učini verovatnim da je diskriminacija izvršena, što dodatno olakšava proces osporavanja diskriminatornih akata JLS.





Da li su jedinice lokalne samouprave uskladile svoje opšte akte sa izmenama Zakona o zabrani diskriminacije?

Izmene Zakona o zabrani diskriminacije (ZZD) iz 2021. godine postavile su pred jedinice lokalne samouprave (JLS) značajne izazove i obaveze. U ovom poglavlju analizirana su tri ključna aspekta usklađenosti: proaktivne izmene odluka, uvođenje procene uticaja na osetljive grupe i usklađenost lokalnih akcionih planova.

Izmene odluka nakon izmena ZZD-a: Test institucionalne reaktivnosti

Nakon stupanja na snagu izmena ZZD-a, očekivalo se da će JLS proaktivno preispitati i izmeniti svoje opšte akte (odluke, pravilnike i druge propise) kako bi ih uskladile sa novim zakonskim standardima. Ovo se posebno odnosi na odredbe koje, iako naizgled neutralne, mogu proizvoditi nesrazmerno nepovoljne posledice po marginalizovane grupe. Međutim, javno dostupni podaci i izveštaji Poverenika za zaštitu ravnopravnosti ne pružaju jasnu sliku o sistematskom i sveobuhvatnom procesu revizije lokalnih propisa.

Tokom 2022. godine Poverenik za zaštitu ravnopravnosti je izdao i dostavio preporuku mera svim JLS u Srbiji[1], kojom je preporučeno da prilikom pripreme novog propisa ili javne politike od značaja za

1 Preporuka mera od 9. 12. 2022. godine, dostupna na: https://ravnopravnost.gov.rs/718-22-preporuka-mera-jls-procena-uticaja-propisa-na-socioekonomski-ugrozena-lica/

ostvarivanje prava socioekonomski ugroženih lica ili grupa lica JLS izradi procenu uticaja propisa ili politike na ova lica, odnosno grupe. Poverenik je ukazao predlagačima akata na to da procenu uticaja treba izraditi na osnovu sagledanog stanja uz konkretan prikaz na koji način će navedeni propis ili javna politika uticati na položaj ovih lica, odnosno grupa i sagledavanje, odnosno procenu rizika za prava, obaveze i na zakonu zasnovane interese ovih lica, odnosno grupa. Ove preporuke je pratio i niz obuka koje je Poverenik zajedno sa Inicijativom A 11 održao u nekoliko JLS, kako bi im se približila i bolje prikazala ova zakonska obaveza u praksi. Na osnovu uvida u dostupne izvore, uključujući godišnje izveštaje Poverenika za zaštitu ravnopravnosti[2], nije utvrđeno postojanje jedinstvene, lako dostupne i standardizovane javne evidencije koja bi pokazala da su, na primer, Novi Sad, Niš i Leskovac nakon izmena ZZD-a iz 2021. godine sistematski menjali sve relevantne opšte akte baš radi usklađivanja sa ZZD-om. To ne znači nužno da takve izmene nisu postojale, već da njihov obim, motivacija i efekti nisu transparentno predočeni javnosti.

Odsustvo transparentnosti u ovom procesu predstavlja značajan problem. Bez jasnog uvida u to koje su odluke revidirane i da li su uopšte revidirane u smislu ispunjenja ove obaveze, na koji način i sa kojim obrazloženjem, teško je pratiti institucionalnu reaktivnost JLS na zakonske promene. Idealno bi bilo da JLS objavljuju analize postojećih akata, obrazloženja za izmene i procene njihovog uticaja na različite grupe građana. U praksi, izmene se često dešavaju ad hoc, pod pritiskom pojedinačnih pritužbi ili preporuka, umesto kroz sistematski pristup.

Sagledavajući trenutno stanje postavlja se pitanje da li JLS čekaju na intervenciju Poverenika ili sudova, umesto da proaktivno deluju. Nedostatak proaktivnosti ukazuje na potrebu za jačanjem kapaciteta JLS za samoprocenu i samoregulaciju, kao i za uspostavljanjem efikasnijih mehanizama za praćenje usklađenosti na centralnom nivou.

2 Izveštaji Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, https://ravnopravnost.gov.rs/rs/izvestaji/

Kada prebivalište postaje prepreka ostvarivanju socijalnih prava: Primer Novog Sada

Jedan od najčešćih i najproblematičnijih opštih uslova koji, iako naizgled neutralan, u praksi dovodi do posredne diskriminacije jeste uslov prebivališta. Odluka o socijalnoj zaštiti grada Novog Sada[3] propisuje da su korisnici usluga socijalne zaštite i materijalne podrške lica koja imaju prebivalište na teritoriji grada. Iako ova odredba na prvi pogled deluje logično, da lokalna samouprava pruža podršku svojim građanima, njena primena može imati nesrazmerno nepovoljne posledice po određene marginalizovane grupe.

Konkretno, u kontekstu socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima, koje je predviđeno članom 15 iste odluke, uslov dvogodišnjeg prebivališta (koji se često nalazi u pratećim pravilnicima ili se primenjuje u praksi, iako nije eksplicitno naveden u samoj Odluci o socijalnoj zaštiti[4]) može predstavljati značajnu prepreku. Ovaj uslov, iako formalno primenjiv na sve, u praksi najviše pogađa:

- **Rome:** Zbog istorijskih, socijalnih i ekonomskih faktora, romska populacija često živi u neformalnim naseljima, bez regulisanog prebivališta ili sa čestim promenama adrese. Uslov dugotrajnog prebivališta ih efektivno isključuje iz programa socijalnog

3 Odluka o socijalnoj zaštiti grada Novog Sada, dostupno na: https://novisad.rs/sites/default/files/odluka_o_socijalnoj_zastiti_grada_novog_sada.pdf i Odluka o izmenama Odluke o socijalnoj zaštiti grada Novog Sada, dostupno na: https://socijalnazastitans.rs/%D0%BE%D0%B4%D0%BB%D1%83%D0%BA%D0%B0-%D0%BE-%D0%B8%D0%B7%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D0%B0%D0%BC%D0%B0-%D0%BE%D0%B4%D0%BB%D1%83%D0%BA%D0%B5-%D0%BE-%D1%81%D0%BE%D1%86%D0%B8%D1%98%D0%B0%D0%BB%D0%BD%D0%BE%D1%98/

4 Pravilnik o uslovima, kriterijumima i postupku za izbor korisnika usluge socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima („Službeni list Grada Novog Sada”, br. 48/2021 i 55/2021), član 4 stav 2 propisuje: „Uslugu socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima iz stava 1 ovog člana ostvaruju pojedinci i porodice, koji imaju prijavljeno prebivalište ili ako su lica raseljena sa Kosova i Metohije prijavljeno boravište, na teritoriji Grada, najmanje dve godine do dana objavljivanja javnog oglasa za izbor korisnika usluge, a zainteresovani su za ovaj vid stambenog rešenja.”

stanovanja, iako su često među najugroženijima i najpotrebnija im je ovakva vrsta podrške.

- **Interno raseljena lica:** Lica koja su interno raseljena, često zbog sukoba ili prirodnih katastrofa, mogu imati poteškoća u dokazivanju kontinuiranog prebivališta u određenoj JLS, čime im se uskraćuje pristup vitalnim socijalnim uslugama.
- **Žrtve porodičnog nasilja:** Žene i deca koja beže od nasilja u porodici često moraju da promene mesto prebivališta radi sopstvene bezbednosti. Uslov dugotrajnog prebivališta ih stavlja u izuzetno ranjiv položaj, jer im otežava pristup sigurnom smeštaju i podršci u novoj sredini.
- **Osobe koje su se doselile zbog rada:** Radnici koji se sele u Novi Sad u potrazi za poslom, a koji su u riziku od siromaštva, takođe mogu biti pogođeni ovim uslovom, što otežava njihovu integraciju i pristup socijalnoj zaštiti u novoj sredini.

Iako Odluka o socijalnoj zaštiti grada Novog Sada predviđa izuzetak za lica bez prebivališta u situacijama neodložne socijalne potrebe (član 2 stav 3), ovaj izuzetak je često restriktivan i ne pokriva sve slučajeve i okolnosti. Problem leži u tome što se od lica očekuje da dokažu prebivalište, što je za marginalizovane grupe često nemoguće ili izuzetno teško. Time se stvara začarani krug: bez prebivališta nema pristupa socijalnim uslugama, a bez pristupa socijalnim uslugama teško je obezbediti stabilno prebivalište. Zamislimo porodicu koja se usled prinudnog iseljenja ili nasilja u porodici preseli u Novi Sad. Iako se nalazi u stanju socijalne potrebe, uslov prebivališta može predstavljati prepreku za ostvarivanje pojedinih lokalnih prava upravo u periodu kada su im ona najpotrebnija. Slična situacija može nastati kod interno raseljenih lica, Roma koji žive u neformalnim naseljima ili osoba koje zbog administrativnih prepreka ne mogu da prijave prebivalište.

Ovaj primer jasno ilustruje to kako naizgled formalno jednak uslov prebivališta, iako nije eksplicitno diskriminatoran, u praksi proizvodi nesrazmerno nepovoljne posledice po marginalizovane grupe, čime

se krši načelo jednakosti i što predstavlja oblik posredne diskriminacije u smislu člana 7 ZZD-a. Stoga je neophodno da JLS, poput Novog Sada, preispitaju ovakve odredbe i uvedu mehanizme koji će omogućiti fleksibilniji pristup socijalnim uslugama za najugroženije kategorije stanovništva, bez obzira na formalni status prebivališta, a u skladu sa procenom uticaja propisa na ranjive grupe. I mada je Odluka pretrpela određene izmene tokom 2025. godine, one se nisu odnosile na ove probleme.

Naizgled neutralni uslovi koji otežavaju pristup pravima: Primer Niša

Grad Niš, kao veliki grad sa razvijenim sistemom lokalnih prava u oblasti socijalne zaštite, pruža još jedan važan primer toga kako administrativne prepreke mogu dovesti do posredne diskriminacije. Odluka o pravima u oblasti socijalne zaštite na teritoriji grada Niša[5] definiše niz usluga i materijalnih davanja. Međutim, problem često leži u uslovima za ostvarivanje ovih prava, koji, iako naizgled neutralni, u praksi otežavaju pristup marginalizovanim grupama. Administrativni zahtevi nisu sporni sami po sebi. Međutim, oni postaju problematični kada ne uzimaju u obzir stvarni položaj pojedinih grupa. Romi koji žive u neformalnim naseljima, osobe u situaciji beskućništva ili interno raseljena lica često objektivno nisu u mogućnosti da pribave dokumentaciju koja se zahteva kao uslov za ostvarivanje određenog prava. U takvim situacijama univerzalno postavljeni kriterijumi proizvode suštinski nejednak rezultat.

Administrativni uslovi koji mogu dovesti do posredne diskriminacije uključuju:

- **Zahteve za dostavljanje dokumentacije:** Prekomerni ili teško dostupni zahtevi za dostavljanje dokumentacije mogu predstavljati značajnu prepreku za lica koja nemaju pristup relevantnim dokumentima (npr. izvod iz matične knjige rođenih, dokaz o državljanstvu, potvrde o prihodima) zbog siromaštva, niskog nivoa pismenosti, nedostatka podrške ili administrativnih barijera. Na primer, Romi često nemaju regulisana dokumenta, što ih sprečava da ostvare prava na socijalnu pomoć ili dečji dodatak.
- **Dokazivanje statusa:** Proces dokazivanja statusa socijalne ugroženosti (npr. uverenje o imovnom stanju, uverenje o katastarskim prihodima), invaliditeta ili statusa žrtve nasilja može biti dugotrajan, komplikovan i zahtevan, što obeshrabruje po-

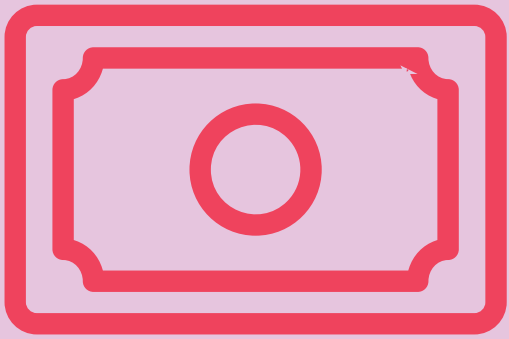
5 Odluka o pravima u oblasti socijalne zaštite na teritoriji grada Niša. Dostupno na: http://demo.paragraf.rs/demo/combined/Old/t/t2020_10/NIS_092_2020_001.htm

tencijalne korisnike, posebno one koji su suočeni sa traumom ili nemaju podršku. Na primer, žrtve nasilja u porodici mogu imati poteškoća u prikupljanju dokaza o nasilju, što im otežava pristup sigurnom smeštaju ili finansijskoj podršci.

- **Uslov prebivališta:** Iako je već razmatran u kontekstu Novog Sada, uslov prebivališta se često pojavljuje i u odlukama drugih JLS, uključujući Niš. Međutim, razlika je u tome što su u odluci Niša prepoznate neke specifičnosti korisnika usluga te je u slučaju nekih usluga predviđeno da ih mogu ostvariti i izbeglice i interno raseljena lica ako imaju boravište na teritoriji grada Niša. Međutim, to opet ne uključuje sve osobe koje imaju teškoća da ispune ovaj uslov a pripadnici su ugroženih grupa.
- **Geografsku dostupnost:** Fizička udaljenost institucija, nedostatak prevoza ili nepristupačnost objekata mogu predstavljati prepreku za osobe sa invaliditetom ili lica koja žive u ruralnim i izolovanim područjima, čime im se uskraćuje pristup informacijama i uslugama.

Ovi administrativni uslovi, iako formalno primenjivi na sve građane Niša, u praksi stvaraju nejednake mogućnosti za marginalizovane grupe. Naizgled neutralni zahtevi da se priloži dokumentacija ili dokaže status, u kombinaciji sa socijalnim i ekonomskim barijerama sa kojima se ove grupe suočavaju, dovode do toga da im je pristup pravima otežan ili potpuno onemogućen. To je klasičan primer posredne diskriminacije, gde se primenom opšteg pravila postiže nesrazmerno nepovoljan efekat na određenu grupu, bez objektivnog i razumnog opravdanja.

JLS, uključujući Grad Niš, imaju obavezu da preispitaju svoje odluke i pravilnike kako bi identifikovale i otklonile administrativne prepreke koje dovode do posredne diskriminacije. To podrazumeva pojednostavljenje procedura, smanjenje zahteva za dostavljanje dokumentacije, pružanje podrške u prikupljanju dokaza i obezbeđivanje pristupačnosti usluga za sve građane, posebno za one najugroženije. Usklađivanje sa izmenama ZZD-a zahteva proaktivan pristup u identifikaciji i eliminisanju ovakvih barijera, uz primenu procene uticaja propisa na ranjive grupe.





Da li uslovljavanje radnom aktivacijom može biti uslov? Primer Leskovca

U Leskovcu, Odluka o socijalnoj zaštiti građana[6] pruža uvid u to kako budžetska i organizaciona ograničenja mogu, iako ne eksplicitno, dovesti do posredne diskriminacije. Često se dešava da lokalne samouprave, suočene sa ograničenim finansijskim sredstvima, uvode kriterijume koji, iako opšti, u praksi ograničavaju pristup socijalnim uslugama za najugroženije. Ovo se manifestuje kroz imovinske cenzuse, ograničen broj korisnika ili uslove za pojedine usluge koji su postavljeni tako da smanje broj korisnika, a ne da obezbede pravedan pristup. Pored toga, u poslednjih nekoliko godina može se naići na slučajeve uslovljavanja jednokratnih novčanih pomoći koji su diskutabilni iz aspekta zabrane prinudnog rada i ljudskih prava.

Leskovac je primer JLS koja u svojoj Odluci (član 1 stav 2) naglašava da se socijalna zaštita ostvaruje **„u odnosu na raspoloživa finansijska sredstva**". Iako je budžetsko planiranje legitimno, praksa pokazuje da se ovakve odredbe koriste za arbitrarno ograničavanje broja korisnika ili uvođenje dodatnih administrativnih prepreka koje nisu predviđene Zakonom o socijalnoj zaštiti.

U analizi Odluke o socijalnoj zaštiti građana na teritoriji grada Leskovca, poseban fokus mora biti stavljen na član 12, koji uvodi koncept koji se u praksi može smatrati vidom prinudnog rada ili neopravdanog uslovljavanja osnovnih socijalnih prava.

1. **Radna aktivacija kao uslov za jednokratnu pomoć** – Član 12 ove odluke propisuje da se jednokratna pomoć može pružiti u vidu novčane naknade za **„dobrovoljno radno angažovanje"** radno sposobnih pojedinaca. Međutim, stav 2 istog člana otkriva da ovo angažovanje zapravo nije dobrovoljno: „Ukoliko lice koje je radno sposobno, odnosno član njegove porodice, odbiju ponuđeni posao iz neopravdanih razloga, gube pravo na jednokratnu

6 Odluka o socijalnoj zaštiti građana na teritoriji grada Leskovca, dostupno na: http://demo.paragraf.rs/demo/combined/Old/t/t2017_07/t07_0024.htm

novčanu pomoć iz ove odluke." Ovakva odredba je duboko problematična iz nekoliko razloga.

Promašena svrha jednokratne pomoći: Jednokratna pomoć je, po svojoj definiciji i zakonskom okviru, namenjena osobama koje se nađu u stanju **iznenadne i trenutne socijalne potrebe** koju ne mogu samostalno da prevaziđu (bolest, smrtni slučaj, elementarna nepogoda, ekstremno siromaštvo). Uslovljavanje ovakve hitne pomoći radom pretvara socijalno davanje u nadnicu, što je u suprotnosti sa principom ljudskog dostojanstva i svrhom socijalne zaštite.

Elementi prinudnog rada: Kada se osoba nalazi u stanju egzistencijalne ugroženosti (npr. nema sredstava za osnovne namirnice ili ogrev), a država ili lokalna samouprava joj nudi pomoć isključivo pod uslovom rada, gubi se element slobodne volje. To stvara situaciju u kojoj je korisnik primoran da prihvati bilo kakav rad (često fizički rad na javnim radovima ili komunalnim poslovima) kako bi dobio pomoć, što predstavlja prinudni rad koji je zabranjen.

Indirektna diskriminacija: Ovakve mere najviše pogađaju najsiromašnije i najmarginalizovanije grupe, prvenstveno romsku zajednicu, koja je nesrazmerno zastupljena među korisnicima socijalne pomoći. Time se stvara začarani krug u kojem se siromaštvo „kažnjava" radnom obavezom, umesto da se rešava osnaživanjem i podrškom.

Ključni aspekti posredne diskriminacije u kontekstu ove odluke su:

- **Imovinski cenzusi:** Postavljanje niskih imovinskih cenzusa za ostvarivanje prava na socijalnu pomoć ili druge usluge može izgledati kao mera štednje, ali u praksi može isključiti značajan broj lica koja su na ivici siromaštva, ali formalno prelaze postavljeni prag. Ovi cenzusi često ne uzimaju u obzir specifične potrebe marginalizovanih grupa, kao što su dodatni troškovi života sa invaliditetom ili troškovi lečenja.
- **Ograničen broj korisnika:** Odluke koje predviđaju ograničen broj korisnika za određene usluge (npr. socijalno stanovanje,

pomoć u kući) bez jasnih i objektivnih kriterijuma za selekciju, mogu dovesti do proizvoljnog isključivanja lica kojima je pomoć najpotrebnija. U ovakvim situacijama, nedostatak transparentnosti i objektivnosti u procesu selekcije može stvoriti prostor za diskriminaciju.

- **Budžetska ograničenja kao izgovor:** Često se nedostatak budžetskih sredstava navodi kao opravdanje za ograničavanje obima ili dostupnosti socijalnih usluga. Međutim, budžetska ograničenja sama po sebi ne mogu opravdati diskriminaciju niti proizvoljno isključivanje korisnika. JLS imaju obavezu da obezbede adekvatna sredstva za socijalnu zaštitu i da, u slučaju ograničenih resursa, primene kriterijume koji su objektivni, proporcionalni i koji ne dovode do diskriminacije.
- **Nedostatak budžetske podrške za akcione planove:** Čak i kada JLS donesu akcione planove za Rome, osobe sa invaliditetom ili korisnike socijalne zaštite, često izostaje adekvatna budžetska podrška za njihovu implementaciju. To znači da se deklarativno prepoznaju potrebe marginalizovanih grupa, ali se u praksi ne obezbeđuju sredstva za njihovo rešavanje, što takođe predstavlja oblik posredne diskriminacije kroz nečinjenje.

Slučaj Leskovca ilustruje opasan trend „kaznene" socijalne politike na lokalnom nivou. Umesto da socijalna zaštita služi kao sigurnosna mreža, ona se kroz član 12 transformiše u mehanizam uslovljavanja. Ovo je direktno u suprotnosti sa Ustavom, međunarodnim konvencijama i zakonima koji regulišu rad, jer ovakav opšti akt proizvodi nesrazmerno nepovoljne posledice po radno sposobne korisnike koji žive u ekstremnom siromaštvu, uskraćujući im pomoć u trenucima najveće potrebe ukoliko ne pristanu na radnu eksploataciju pod maskom „aktivacije". Uslovljavanje ostvarivanja socijalne pomoći radnim angažovanjem naročito pogađa osobe koje se već nalaze u stanju ekstremnog siromaštva. Takva lica često prihvataju ponuđeni rad ne zato što slobodno biraju zaposlenje, već zato što bi odbijanjem ostala bez sredstava neophodnih za osnovnu egzistenciju. Time se briše granica između socijalne zaštite i radnog angažovanja, a socijalna pomoć gubi svoju osnovnu funkciju, da obezbedi minimalnu sigurnost u situacijama socijalne potrebe.

Ovi primeri iz Leskovca pokazuju da posredna diskriminacija ne proizlazi samo iz formalnih uslova, već i iz načina na koji se lokalna prava uređuju i sprovode, posebno kada su u pitanju budžetska i organizaciona ograničenja. Nedostatak resursa ne može biti izgovor za kršenje načela jednakosti. JLS imaju obavezu da proaktivno traže rešenja i da, u okviru svojih mogućnosti, obezbede pravedan pristup socijalnim uslugama za sve građane, posebno za one najugroženije. Izmenjeni ZZD pruža osnov za preispitivanje ovakvih praksi i zahteva od JLS da primene procenu uticaja propisa na ranjive grupe.

Zaključak: Posredna diskriminacija kao ključni izazov lokalnih politika

Analiza primera iz Novog Sada, Niša i Leskovca jasno pokazuje da diskriminacija u lokalnim politikama ređe proizlazi iz eksplicitno diskriminatornih odredaba. Umesto toga, ona se manifestuje kroz primenu naizgled univerzalno postavljenih uslova (prebivališta, administrativnih zahteva, imovinskih cenzusa ili budžetskih ograničenja), koji u praksi proizvode nesrazmerno nepovoljne posledice za marginalizovane grupe. Upravo je to prostor u kojem izmene Zakona o zabrani diskriminacije dobijaju praktičan značaj, jer omogućavaju preispitivanje opštih akata JLS zbog njihovog efekta, a ne samo zbog njihove formulacije.

Uvođenje procene uticaja na osetljive grupe: Normativni i upravni standard

Okolnost da je obaveza procene uticaja predviđena članom 14 ZZD-a koji se bavi posebnim merama zapravo govori o tome koliko je i ovo jedna od aktivnosti koja treba da doprinese unapređenju ravnopravnosti. To u praksi podrazumeva da JLS moraju da sprovode de facto procenu uticaja svojih propisa na ranjive grupe, kako bi identifikovale i otklonile potencijalne nesrazmerne efekte. Ova obaveza proizlazi i iz opšteg načela zabrane diskriminacije (član 4 ZZD-a) i obaveze državnih organa (uključujući JLS) da obezbede uslove za ostvarivanje jednakosti (član 5 ZZD-a).

Međutim, analiza javno dostupnih informacija ukazuje na to da većina JLS u Srbiji nije uvela formalizovanu i transparentnu praksu procene uticaja opštih akata na osetljive grupe, u smislu antidiskriminacionog skrininga. Nije utvrđen lako dostupan javni dokaz da su Novi Sad, Niš i Leskovac, kao i druge JLS, uspostavili jasne procedure za sprovođenje ovakvih procena, niti da redovno objavljuju rezultate tih procena.

Odsustvo javno dostupnih tragova procene uticaja predstavlja relevantan nalaz. To ne znači da se procene uopšte ne sprovode, ali ukazuje na nedostatak standardizacije, transparentnosti i javne odgovornosti. Bez transparentne procene uticaja, rizik od donošenja propisa koji nesrazmerno pogađaju marginalizovane grupe ostaje visok.

Uvođenje procene uticaja trebalo bi da postane normativni i upravni standard na lokalnom nivou. To bi podrazumevalo:

- **Metodološki okvir:** Razvoj jasnih smernica i alata za sprovođenje procene uticaja, uključujući indikatore za identifikaciju ranjivih grupa i merenje potencijalnih efekata.

- **Konsultativni proces:** Obavezno uključivanje predstavnika marginalizovanih grupa i organizacija civilnog društva u proces procene i donošenja odluka.
- **Javnost i transparentnost:** Objavljivanje izveštaja o proceni uticaja i obrazloženja za usvojene propise, kako bi se omogućila javna kontrola i odgovornost.

Poverenik za zaštitu ravnopravnosti u svojim izveštajima[7] kontinuirano naglašava važnost proaktivnog delovanja i obavezu JLS da obezbede jednakost. Odredbe ZZD-a i međunarodni standardi ljudskih prava nalažu da JLS moraju da preduzmu sve razumne mere kako bi sprečile diskriminaciju, uključujući i procenu potencijalnih efekata svojih propisa.

7 Godišnji izveštaji Poverenika za zaštitu ravnopravnosti. Dostupno na: https://ravnopravnost.gov.rs/izvestaji/

Usklađenost lokalnih akcionih planova sa novim standardima

Lokalni akcioni planovi (LAP) za Rome, osobe sa invaliditetom, korisnike socijalne zaštite i druge ranjive grupe predstavljaju ključne strateške dokumente na lokalnom nivou. Oni bi trebalo da konkretizuju politike inkluzije i obezbede sprovođenje mera za unapređenje položaja ovih grupa.

Nepostojanje lokalnog akcionog plana ne predstavlja samo pitanje kvaliteta javne uprave. Ono može imati neposredne posledice po ostvarivanje ekonomskih i socijalnih prava. Bez planskog dokumenta, lokalna samouprava nema jasno definisane prioritete, indikatore, budžetske potrebe niti mehanizme praćenja položaja marginalizovanih grupa. Time se povećava rizik da mere podrške budu sporadične, projektno uslovljene i bez dugoročnog efekta.

U svetlu izmena ZZD-a, postavlja se pitanje da li su ovi LAP-ovi usklađeni sa novim standardima i da li efikasno doprinose borbi protiv posredne diskriminacije. Nažalost, kao i kod izmena opštih akata, javno dostupne informacije o sistematskoj reviziji i usklađivanju LAP-ova sa izmenjenim ZZD-om su ograničene. Iako mnoge JLS imaju usvojene LAP-ove, često se postavlja pitanje njihove efikasnosti i stvarne primene. Ključni problemi uključuju:

Nedostatak budžetske podrške: Čak i dobro formulisani LAP-ovi često ostaju „mrtvo slovo na papiru" zbog nedostatka adekvatnih budžetskih sredstava za njihovu implementaciju. Bez finansijske podrške, planirane aktivnosti se ne realizuju, a ciljevi inkluzije ostaju neostvareni. To je uglavnom slučaj sa uslugom ličnog pratioca dete-

ta koja u mnogim JLS (poput nekih opština u Vojvodini ili centralnoj Srbiji) funkcioniše sa prekidima. Iako je usluga planirana, dešava se da se sredstva u budžetu „iscrpe" pre kraja školske godine ili da se finansiranje obustavlja tokom letnjih meseci. Posledica je da deca sa invaliditetom ostaju bez neophodne podrške, što roditelje primorava da sami plaćaju pratioce ili da dete ne pohađa nastavu, čime se obesmišljava celokupan strateški dokument koji je tu uslugu garantovao.

Nedostatak jasnih indikatora i mehanizama praćenja: Mnogi LAP-ovi nemaju jasno definisane, merljive indikatore uspeha, niti efikasne mehanizme za praćenje i evaluaciju. To otežava procenu njihovog stvarnog uticaja na položaj ranjivih grupa i identifikaciju oblasti u kojima je potrebna dodatna intervencija. Lokalni akcioni planovi često sadrže meru „podsticanje zapošljavanja teže zapošljivih grupa, sa fokusom na romsku populaciju". Međutim, umesto **ishodnih indikatora** (npr. „broj Roma i Romkinja koji su zasnovali radni odnos na neodređeno vreme nakon obuke"), opštine najčešće koriste samo **indikatore aktivnosti** (npr. „održan info-dan o zapošljavanju" ili „podeljen promotivni materijal"). Izostanak mehanizma praćenja dovodi do toga da se ista mera ponavlja u svakom novom LAP-u, dok stopa nezaposlenosti u romskim naseljima ostaje nepromenjena, jer niko ne meri stvarni efekat preduzetih koraka.

Nedovoljnu uključenost ranjivih grupa: U procesu izrade i revizije LAP-ova često izostaje suštinska uključenost predstavnika ranjivih grupa i organizacija civilnog društva. Bez njihovog aktivnog učešća, planovi možda neće adekvatno odražavati stvarne potrebe i prioritete ovih grupa.

Neusklađenost sa opštim aktima: Postoji rizik da LAP-ovi, iako deklarativno usmereni na inkluziju, nisu u potpunosti usklađeni sa drugim opštim aktima JLS, što može dovesti do kontradiktornosti i prepreka u primeni. Na primer, LAP za Rome može predvideti mere za poboljšanje stanovanja, dok istovremeno odluka o socijalnom stanovanju sadrži restriktivne uslove prebivališta.

ZZD, ali često i statuti JLS, zahteva od JLS da obezbede suštinsku jednakost, što podrazumeva da LAP-ovi ne smeju biti samo formalni dokumenti, već da moraju biti operativni, budžetski podržani i usklađeni sa antidiskriminacionim standardima. To znači da je neophodno sprovesti:

- **Sistematsku reviziju:** Redovna revizija LAP-ova u svetlu izmena ZZD-a i preporuka Poverenika.
- **Budžetiranje:** Obezbeđivanje adekvatnih finansijskih sredstava za implementaciju planiranih aktivnosti.
- **Participaciju:** Suštinsko uključivanje ranjivih grupa u sve faze izrade i primene LAP-ova.
- **Integraciju:** Usklađivanje LAP-ova sa drugim lokalnim politikama i propisima, kako bi se izbegle kontradiktornosti i obezbedila koherentnost.

Nedostatak transparentnosti i javno dostupnih podataka o usklađenosti LAP-ova sa novim standardima predstavlja izazov za praćenje i evaluaciju.

Primer dobre prakse: Lokalni akcioni plan za socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Kragujevcu

Kragujevac se ističe kao jedna od jedinica lokalne samouprave sa dugom tradicijom u izradi i implementaciji lokalnih akcionih planova za Rome. Prvi LAP za Rome u Kragujevcu usvojen je još 2007. godine, što ukazuje na rano prepoznavanje potrebe za sistemskim pristupom rešavanju problema romske zajednice.[8] Kontinuirano usvajanje i revizija ovih planova, kao što je najnoviji Nacrt Lokalnog akcionog plana za socijalno uključivanje Roma i Romkinja za period 2026–2028. godine[9], svedoči o posvećenosti grada rešavanju ovog problema.

Ono što kragujevački LAP čini primerom dobre prakse jeste:

- **Kontinuitet i evolucija:** Planovi se redovno ažuriraju i prilagođavaju novim potrebama i zakonskim okvirima, uključujući i izmene ZZD-a.
- **Sveobuhvatnost:** Obuhvataju ključne oblasti kao što su stanovanje, obrazovanje, zapošljavanje, zdravstvo, socijalna zaštita i kultura, sa jasno definisanim ciljevima i merama.
- **Participativni pristup:** U izradu planova su uključeni predstavnici romske zajednice, organizacije civilnog društva i relevantnih institucija, što obezbeđuje da planovi odražavaju stvarne potrebe i prioritete.
- **Budžetska podrška:** Iako je budžetiranje uvek izazov, Kragujevac nastoji da obezbedi finansijska sredstva za implementaciju planiranih aktivnosti, često kroz kombinaciju lokalnih sredstava i podrške međunarodnih donatora.

8 Danas: Lokalni akcioni plan za socijalnu inkluziju Roma i Romkinja u Kragujevcu. Dostupno na: https://www.danas.rs/vesti/drustvo/lokalni-akcioni-plan-za-socijalnu-inkluzija-roma-i-romkinja-u-kragujevcu/

9 Grad Kragujevac: Počela izrada Lokalnog akcionog plana za socijalnu inkluziju Roma i Romkinja za period 2026–2028. Dostupno na: https://www.infokg.rs/info/pocela-izrada-lokalnog-akcionog-plana-za-socijalnu-inkluziju-roma-i-romkinja-za-period-2026-2028-fot.html

Primer Kragujevca pokazuje da je moguće uspostaviti efikasan sistem za planiranje i sprovođenje politika inkluzije na lokalnom nivou, uz proaktivno delovanje i kontinuiranu saradnju sa romskom zajednicom.

Posledice nepostojanja LAP-a za Rome: Poruka i implikacije

Iako postoje primeri dobre prakse, značajan broj jedinica lokalne samouprave u Srbiji i dalje nema usvojen Lokalni akcioni plan za Rome, ili su postojeći planovi zastareli i neprimenjivi. Ova situacija šalje jasnu i zabrinjavajuću poruku:

Poruka marginalizacije: Izostanak LAP-a za Rome signalizira da lokalna samouprava ne prepoznaje ili ne pridaje dovoljan značaj specifičnim potrebama i problemima romske zajednice. To može biti protumačeno kao institucionalna ravnodušnost ili čak tiho odobravanje diskriminacije, što dodatno produbljuje osećaj isključenosti i nepoverenja kod Roma.

Nedostatak sistemskog pristupa: Bez LAP-a, rešavanje problema romske zajednice svodi se na *ad hoc* inicijative, koje su često nedovoljne, nekoordinisane i neodržive. Ne postoji jasan okvir za planiranje, budžetiranje i praćenje aktivnosti, što onemogućava efikasno rešavanje kompleksnih problema kao što su siromaštvo, nezaposlenost, neadekvatno stanovanje i nizak nivo obrazovanja.

Produbljivanje nejednakosti: Nepostojanje LAP-a direktno doprinosi produbljivanju nejednakosti i posrednoj diskriminaciji. Bez ciljanih mera i programa, romska zajednica ostaje bez adekvatnog pristupa obrazovanju, zdravstvenoj zaštiti, zapošljavanju i socijalnim uslugama, što ih stavlja u nesrazmerno nepovoljan položaj u odnosu na većinsko stanovništvo.

Izostanak budžetske podrške: LAP je često preduslov za apliciranje za sredstva iz nacionalnih i međunarodnih fondova namenjenih

inkluziji Roma. Opštine bez LAP-a gube priliku da obezbede dodatna sredstva za finansiranje programa podrške romskoj zajednici, što dodatno pogoršava njihovu finansijsku situaciju i mogućnost delovanja.

Kršenje međunarodnih obaveza: Srbija je potpisnica brojnih međunarodnih konvencija i dokumenata koji obavezuju državu, uključujući i lokalne samouprave, na preduzimanje mera za unapređenje položaja Roma. Izostanak LAP-a može se tumačiti kao nepoštovanje ovih obaveza.

Inicijativa A 11 naglašava da je usvajanje i efikasna primena lokalnih akcionih planova za Rome ključni korak ka ostvarivanju suštinske jednakosti i eliminisanju posredne diskriminacije. JLS imaju obavezu da prepoznaju značaj ovih dokumenata i da proaktivno rade na njihovoj izradi, usvajanju i implementaciji, uz punu participaciju romske zajednice i adekvatnu budžetsku podršku. Samo na taj način se može obezbediti da romska zajednica bude ravnopravan deo društva i da ostvaruje svoja ekonomska i socijalna prava bez diskriminacije.

Normativne osnove za dalju implementaciju načela jednakosti

Izmene Zakona o zabrani diskriminacije nisu samo proširile instrumente zaštite od diskriminacije, već su promenile način na koji bi lokalne samouprave trebalo da razmišljaju prilikom donošenja propisa. Fokus više nije isključivo na tome da li je određena odredba formalno jednaka za sve građane, već i na tome kakve posledice ona proizvodi u praksi. Upravo zbog toga procena uticaja na načelo jednakosti predstavlja jedan od najznačajnijih preventivnih instrumenata za sprečavanje posredne diskriminacije na lokalnom nivou. Njena dosledna primena mogla bi značajno da unapredi kvalitet lokalnih politika i doprinese ostvarivanju suštinske, a ne samo formalne jednakosti.

Analiza primera iz Novog Sada, Niša i Leskovca jasno pokazuje da diskriminacija u lokalnim politikama retko proizlazi iz eksplicitno diskriminatornih odredaba. Umesto toga, ona se manifestuje kroz primenu naizgled neutralno formulisanih uslova (prebivališta, administrativnih zahteva, imovinskih cenzusa ili budžetskih ograničenja) koji u praksi proizvode nesrazmerno nepovoljne posledice za marginalizovane grupe. Upravo je to prostor u kojem izmene Zakona o zabrani diskriminacije dobijaju praktičan značaj, jer omogućavaju preispitivanje opštih akata JLS zbog njihovog efekta, a ne samo zbog njihove formulacije.

Koncept posredne diskriminacije, definisan članom 7 ZZD-a, ključan je za razumevanje ovih pojava. On omogućava da se prepoznaju i ospore prakse koje, iako formalno jednake za sve, u suštini stvaraju nejednakost i produbljuju marginalizaciju. JLS imaju obavezu da proaktivno primenjuju procenu uticaja propisa na ranjive grupe, kako bi se identifikovali i otklonili potencijalni diskriminatorni efekti pre nego što propisi stupe na snagu ili se primene. To podrazumeva dubinsku analizu socijalnog i ekonomskog konteksta, konsultacije sa marginalizovanim grupama i prilagođavanje propisa njihovim specifičnim potrebama.

Izmene ZZD-a pružaju snažan pravni okvir za borbu protiv posredne diskriminacije na lokalnom nivou. Međutim, njegova efikasna primena zahteva promenu paradigme u radu JLS, prelazak sa formalne jednakosti na suštinsku, sa reaktivnog na proaktivni pristup. To podrazumeva ne samo usklađivanje opštih akata sa zakonom, već i razvoj kapaciteta za sprovođenje procene uticaja, obezbeđivanje adekvatnih budžetskih sredstava i transparentnost u donošenju odluka. Samo na taj način se može obezbediti da lokalne politike zaista služe svim građanima, a posebno onima kojima je podrška najpotrebnija.

Preporuke

Na osnovu sprovedene analize, Inicijativa A 11 upućuje sledeće preporuke jedinicama lokalne samouprave, relevantnim državnim organima i organizacijama civilnog društva:

1. **Sistematska revizija opštih akata JLS:** Sve jedinice lokalne samouprave treba da sprovedu detaljnu reviziju svojih opštih akata (odluka, pravilnika, strategija) sa ciljem identifikacije odredbi koje mogu dovesti do posredne diskriminacije. Ova revizija treba da bude transparentna i javno dostupna.
2. **Uvođenje obavezne procene uticaja propisa (Regulatory Impact Assessment – RIA) na ranjive grupe:** JLS treba da uspostave metodološki okvir i procedure za obaveznu procenu uticaja svih novih i izmenjenih propisa na položaj marginalizovanih grupa. Rezultati ovih procena moraju biti javno objavljeni.
3. **Jačanje transparentnosti i javne odgovornosti:** JLS treba proaktivno da objavljuju informacije o procesu usklađivanja sa ZZD-om, rezultatima procena uticaja i merama preduzetim za otklanjanje diskriminacije.
4. **Obezbeđivanje adekvatnih budžetskih sredstava:** Lokalni budžeti moraju da obezbede dovoljna sredstva za implementaciju mera socijalne zaštite i akcionih planova usmerenih na marginalizovane grupe, uz eliminisanje budžetskih ograničenja kao izgovora za diskriminaciju.
5. **Suštinsko uključivanje civilnog društva i ranjivih grupa:** U svim fazama kreiranja i implementacije lokalnih politika, uključujući izradu i reviziju LAP-ova, neophodno je obezbediti suštinsko učešće predstavnika marginalizovanih grupa i organizacija civilnog društva.
6. **Edukacija i podizanje svesti:** Kontinuirana edukacija službenika JLS o antidiskriminacionom pravu, konceptu posredne diskriminacije i značaju procene uticaja propisa.

7. **Praćenje i evaluacija:** Uspostavljanje jasnih indikatora i mehanizama za praćenje i evaluaciju primene lokalnih politika i akcionih planova, sa ciljem merenja njihovog stvarnog uticaja na položaj ranjivih grupa.

Samo kroz proaktivan, transparentan i participativan pristup, jedinice lokalne samouprave mogu efikasno doprineti borbi protiv diskriminacije i obezbediti suštinsku jednakost i socijalnu pravdu za sve svoje građane.

