

**Др Александар Мојашевић,\***  
Редовни професор,  
Правни факултет, Универзитет у Нишу  
**Стефан Стефановић,\***  
Докторанд,  
Правни факултет, Универзитет у Нишу

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАД  
10.5937/zrpfm1-40002

UDK: 342.76/.77(497.11)

Рад примљен: 06.09.2022.  
Рад прихваћен: 17.10.2022.

## **ПОЛИТИКА ВАКЦИНАЦИЈЕ ПРОТИВ КОВИДА 19 У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ: ПРАВНО-ОРГАНИЗАЦИОНИ АСПЕКТ\*\***

**Апстракт:** Предмет анализе у овом раду јесу актуелна политика вакцинације против ковида 19 у Републици Србији, релевантни правни акти у вези са пандемијом и вакцинацијом, као и организациона структура и надлежност органа за конципирање и спровођење ове политике. Основни циљ рада је критички преиспитати правни оквир и организацију надлежних органа у вези с пандемијом и вакцинацијом. Теза од које полазимо и коју желимо да испитамо јесте да недостајци политике вакцинације у Републици Србији, између осталог, леже у лошој организационој структури органа надлежних за конципирање и спровођење дате политике и у недоследном поштовању важећих прописа. Осим тога, сагледане су и политике вакцинације у другим одабраним земљама, Хрватској и Немачкој, ради стицања додатног увида у предности и недостатке политике вакцинације у Србији. На основу анализе релевантног правног оквира, постојећих истраживања и компаративних налаза, општа препорука креаторима политике вакцинације у Србији јесте да је нужно стриктније и доследније спровођење важећих прописа у области заштите здравља и ослањање на научно засноване чињенице.

**Кључне речи:** политика вакцинације у Србији, ковид 19, организација, правни акти, Хрватска, Немачка.

---

\* mojasevic@prafak.ni.ac.rs

\* sstefanovic1991@gmail.com

\*\* Рад је настао као резултат финансирања од стране Министарства просвете, науке и технолошког развоја РС према уговору евиденциони број 451-03-68/2020-14/200120.

\*\* Рад је под истим називом представљен на Међународном научном скупу „Деловање институција система у ванредним ситуацијама – искуства и изазови“, одржаном на Правном факултету Универзитета у Нишу, 20. априла 2022.

## 1. Увод

Догађај са почетка друге деценије 21. века ставио је човечанство пред највећи безбедносни изазов још од Другог светског рата. Када су из Народне Републике Кине почетком фебруара 2020. године почеле да пристижу вести о ширењу до тада непознатог вируса, мало је било оних који су веровали да ће у годинама које долазе цео свет бити талац „невидљивог непријатеља”. Избијање пандемије заразне болести COVID-19 (срп. ковид 19)<sup>1</sup>, проузроковане вирусом SARS-CoV-2, из темеља је променило животе свих људи. Као непосредни одговор на кризну ситуацију, државе широм света уводиле су мере превенције од ширења заразне болести, попут наметања обавезе ношења заштитних маски у затвореном простору, редуковања физичких контаката, и рада, односно студирања на даљину. Ментално здравље људи, као медијски недовољно заступљен аспект општег здравља на почетку кризе, након увођења мера затварања и ограничавања кретања људи (енгл. *lockdown*), све више је бивало у фокусу јавности.

Прогнозе о темпу развоја вакцине, као решењу новонастале кризе, нису биле оптимистичне. Иницијалне процене кретале су се од годину и по до две године. Међутим, напоран рад научника и лекара широм света већ крајем 2020. године резултовао је вакцином против заразне болести COVID-19. У Србију су први континенти вакцина пристигли децембра 2020. године. Вредна похвале је политика здравствених власти Србије које су од самог почетка водиле политику обезбеђивања диверзификованог портфеља вакцина различитих произвођача, те је грађанима дата могућност избора између вакцина четири произвођача: Pfizer-BioNTech (америчко-немачка вакцина), Sputnik V (руска вакцина), Sinopharm (кinesка вакцина) и AstraZeneca (британска вакцина). Почетна еуфорија грађана, изазвана релативно брзим развојем вакцине, а оличена у великом одзиву на вакцинацију, указивала је на могуће правце даљег развоја пандемије у Србији, односно на њено постепено стављање под контролу. Но, како је број вакцинисаних с временом почео да стагнира, нужно се наметнуло питање разлога све већег неповерења грађана у вакцину. Један од разлога подозривог односа грађана према вакцинацији јесте мањак поверења у институције система, односно здравствене власти. Резултати истраживања спроведеног у Великој Британији показали су да је неповерење грађана у здравствене власти директно повезано са изгледима да приме вакцину против заразне болести COVID-19 (Jennings, Stoker, Bunting, Valgarðsson, Gaskell, Devine, McKay, Mills, 2021: 5).

---

1 COVID-19 или ковид 19 је скраћеница за коронавирусну болест 2019. У наставку користимо обе скраћенице.

Корене неповерења грађана Србије у здравствене власти треба тражити, између осталог, у лошој организационој структури органа надлежних за креирање и спровођење политике вакцинације, тачније речено, у одступању од правних прописа јасно дефинисане организационе структуре. Овај рад управо има за циљ да у светлу опште конфузије грађана створене свакодневним медијским пласирањем опречних информација о процесу вакцинације, демистификује позадину доношења одлука о мерама превенције, укључујући и вакцинацију, и на правно утемељен начин, анализом позитивних правних прописа, обради структуру и ингеренције органа надлежних за одлучивање у време пандемије заразне болести COVID-19.

## **2. Преглед правних прописа релевантних за пандемију заразне болести ковид 19**

Избијање пандемије заразне болести ковид 19 ставило је пред велике изазове у првом реду лекаре и медицинско особље у здравственим установама. Међутим, сваку кризу ваља сагледати и из правног угла, те питање правног-организационог аспекта управљања процесом вакцинације у Србији указује на неопходност темељне анализе постојеће правне регулативе. Највећа криза јавног здравља на територији Републике Србије још од епидемије великих богиња (лат. *Variola vera*) из 1972. године<sup>2</sup> ставила је надлежне држане органе, у првом реду здравствене власти, пред изазов пружања одговора на безбедносну претњу.

У анализи правно-организационог аспекта управљања пандемијом заразне болести ковид 19, и процеса вакцинације, треба кренути од правног акта најјаче правне снаге. Наиме, Устав Републике Србије (у даљем тексту: Устав) у чл. 200, ст. 1 је прописао „да када јавна опасност угрожава опстатнак државе или грађана, Народна скупштина проглашава ванредно стање”.<sup>3</sup> У околностима опште панике која се након регистровања првог случаја заразе у Србији<sup>4</sup> почела ширити великом брзином, а имајући у виду велике непознанице у погледу карактеристика новонасталог вируса, брзине ширења и начина његовог преношења, надлежни органи имали су прилично сужен маневарски простор за деловање, те је позивање на поменуту одредбу Устава било неизбежно. Сходно томе, председник Републике Србије, председник Народне скупштине Републике Србије

---

2 BBC News на српском. *Variola vera: Šta smo naučili od velike epidemije*. Преузето 29. 8. 2022. <https://www.bbc.com/serbian/lat/balkan-51875842>

3 Чл. 200, ст. 1 Устава Републике Србије, *Сл. гласник РС*, 98/2006 и 115/2001.

4 COVID-19. *Здравствено упозорење*. Преузето 29. 8. 2022. <https://covid19.rs/>

и председник Владе Републике Србије донели су Одлуку о проглашењу ванредног стања на територији Републике Србије, која је ступила на снагу 15. марта 2020. године.<sup>5</sup> Након непуна два месеца, Народна скупштина Републике Србије на Другој седници током ванредног стања, одржаној 6. маја 2020. године, донела је Одлуку о укидању ванредног стања.<sup>6</sup>

Системски закон који на свеобухватан начин уређује материју заразних болести јесте Закон о заштити становништва од заразних болести (у даљем тексту: ЗЗСЗБ).<sup>7</sup> У чл. 1 ЗЗСЗБ-а прописано је да се њиме уређују „заштита становништва од заразних болести и посебна здравствена питања, одређују се заразне болести које угрожавају здравље становништва Републике Србије и чије спречавање и сузбијање је од општег интереса за Републику Србију, спровођење епидемиолошког надзора и мера, начин њиховог спровођења и обезбеђивање средстава за њихово спровођење, вршење надзора над извршавањем закона, као и друга питања од значаја за заштиту становништва од заразних болести”. Из цитиране одредбе произилази да ЗЗСЗБ има широк опсег примене када је реч о управљању пандемијом заразне болести.

Правни акт, који је изазвао пуно контроверзи у јавности, јесте Наредба о ограничењу и забрани кретања лица на територији Републике Србије (у даљем тексту: Наредба),<sup>8</sup> коју је донео министар унутрашњих послова, уз сагласност министра здравља. Овим актом уведен је тзв. „полицијски час”, као најстрожа мера лишавања слободе кретања грађана у околностима ванредног стања. Иако је овај акт имао утемељење у заштити јавног здравља, с правне тачке гледишта, упадљиво је да се њиме одступа од Уставом зајемченог права на слободу кретања. Како је одредбом чл. 200, ст. 6 Устава прописано да „кад Народна скупштина није у могућности да се састане, мере којима се одступа од људских и мањинских права може прописати Влада, уредбом, уз супотпис председника Републике”, нејасно је на темељу ког прописа је министар унутрашњих послова донео Наредбу. С тим у вези, вредно помена је издвојено мишљење судије Уставног суда Републике Србије др Тамаша Корхеца (Tamas Korhecz) у Одлуци Уставног суда Републике Србије: „С друге стране, из одговора Владе и надлежног министарства произилази да је Влада била у прилици да заседа, и да разматра мере министарства у време доношења управног прописа, из чега

5 Одлука о проглашењу ванредног стања, *Сл. гласник РС*, 29/2020.

6 Одлука о укидању ванредног стања, *Сл. гласник РС*, 65/2020.

7 Закон о заштити становништва од заразних болести, *Сл. гласник РС*, 15/2016, 68/2020 и 136/2020.

8 Наредба о забрани и ограничењу кретања лица на територији Републике Србије, *Сл. гласник РС*, 34/2020, 39/2020, 40/2020, 46/2020 и 50/2020.

*произилази да није било посебних разлога, да због спречености Владе само министарство пропише мере одступања и да их прилагођава епидемиолошкој ситуацији*".<sup>9</sup> Не улазећи у детаљнију елаборацију импликација доношења Наредбе на уставноправни поредак Републике Србије, задржаћемо се на констатацији да заобилажење Уставом дефинисане процедуре за прописивање мера одступања од зајемчених људских и мањинских права буди сумњу у компетентност надлежних органа за ефикасно управљање кризном ситуацијом.

Мере за сузбијање заразне болести ковид 19, као и услови, начин спровођења, извршиоци и средства за спровођење мера, прописани су Уредбом о мерама за спречавање и сузбијање заразне болести COVID-19 (у даљем тексту: Уредба I).<sup>10</sup> Овај правни акт садржи појмове који су у последње две године ушли у свакодневну употребу у Србији, попут изолације, карантина, PCR теста, ношења заштитних маски, вакцина. У погледу уласка на територију Републике Србије особа вакцинисаних ван територије Републике Србије, у чл. 4б, ст. 1 прописано је „да лице које поседује потврду о потпуној вакцинацији против болести COVID-19 коју је издао надлежни орган или установа државе са којом Република Србија има закључен споразум о прихватању сертификата о вакцинацији против заразне болести COVID-19 или постоји фактички реципроцитет о прихватању сертификата о вакцинацији против заразне болести COVID-19 може ући у Републику Србију без негативног RT-PCR теста на присуство вируса SARS-CoV-2 или антиген FIA RAPID теста”.

Када је реч о прописима који регулишу питање подстицања вакцинације, донета је Уредба о подстицајним мерама за имунизацију и спречавање и сузбијање заразних болести COVID-19 (у даљем тексту: Уредба II).<sup>11</sup> Тако је чл. 2 овог акта прописано да свим „држављанима Републике Србије старијим од 16 година који су, закључно са 31. мајем 2021. године, примили на територији Републике Србије најмање једну дозу вакцине против заразне болести COVID-19, чију је безбедност, ефикасност и квалитет потврдила Агенција за лекове и медицинска средства Србије и издала дозволу за употребу лека, односно који су исказали интересовање за имунизацију преко портала еУправа закључно са 31. мајем 2021. године и најмање једну дозу те вакцине примили закључно са 7. јуном 2021. године, припада право на исплату новчаног износа од 3.000,00 динара на име доприноса у превенцији ширења заразне

9 Одлука Уставног суда РС бр. ИОУ-45/2020.

10 Уредба о мерама за спречавање и сузбијање заразне болести COVID-19, *Сл. гласник РС*, 33/2022, 48/2022, 53/2022 и 69/2022.

11 Уредба о подстицајним мерама за спречавање и сузбијање заразне болести COVID-19. *Сл. гласник РС*, 33/2022, 48/2022, 53/2022 и 69/2022.

болести, односно спречавања и сузбијања заразне болести". У чл. 5, ст. 2 Уредбе II прописано је да „Министарство финансија исплаћује кориснику права додатну новчану помоћ преносом средстава са посебног наменског рачуна који је отворен за ту намену код Управе за трезор на текући, односно посебни наменски рачун корисника права", док је у чл. 6, ст. 2 прописано „да ће Министарство финансија отворити посебан наменски рачун за уплату додатне новчане помоћи код банке „Банка Поштанска штедионица" а.д. Београд кориснику права – примаоцу пензије, који нема текући рачун за уплату". Вредно похвале је настојање надлежних органа да применом новчаних подстицаја, као инструментом из корпуса бихевиористичке науке, повећају одзив на вакцинацију.

У систему здравствене заштите становништа у Србији изузетно важну улогу има Институт за јавно здравље Србије „Др Милан Јовановић Батут" (у даљем тексту: Батут). Реч је о телу у чију надлежност, између осталог, спада: праћење, процена и анализа здравственог стања и здравствене писмености становништва, стања и квалитета животне средине и утицаја фактора животне средине на здравље, праћење и проучавање здравствених проблема и ризика по здравље становништва, узрока, појава и ширења заразних болести од социјално-медицинског значаја и предлагање мера за њихово унапређење.<sup>12</sup> Делатност овог тела дефинисана је Стратегијом јавног здравља у Републици Србији 2018–2026. године,<sup>13</sup> Законом о јавном здрављу,<sup>14</sup> Законом о здравственој заштити,<sup>15</sup> Законом о здравственом осигурању,<sup>16</sup> Одлуком о Плану развоја здравствене заштите Републике Србије<sup>17</sup> и усвојеним стратегијама за унапређивање здравственог стања појединих категорија становништва или стратегијама за превенцију појединих болести и стања. Батут, као реномирана институција са вишедецинијским искуством и ауторитет у области превентивне медицине, прати епидемиолошку ситуацију и на основу тенденција кретања броја заражених, а нарочито узимајући у обзир факторе као што су старосна групација и придружене болести, издаје препоруке о спровођењу вакцинације.

12 Институт за јавно здравље Србије „Др Милан Јовановић Батут". *Делатност Института*. Преузето 31. 8. 2022. [https://www.batut.org.rs/index.php?category\\_id=20](https://www.batut.org.rs/index.php?category_id=20)

13 Стратегија јавног здравља у Републици Србији 2018–2026. године, *Сл. гласник РС*, 8/2018.

14 Закон о јавном здрављу, *Сл. гласник РС*, 15/2016.

15 Закон о здравственој заштити, *Сл. гласник РС*, 25/2019.

16 Закон о здравственом осигурању, *Сл. гласник РС*, 25/2019.

17 Одлука о Плану развоја здравствене заштите Републике Србије, *Сл. гласник РС*, 88/2010.

Преглед правних прописа релевантних за пандемију заразне болести COVID-19 завршавамо правним актом који је, према нашем суду, изазвао (и даље изазива) највише контроверзи како у стручној, тако и у општој јавности. Реч је о Одлуци о образовању Кризног штаба за сузбијање заразне болести COVID-19 (у даљем тексту: Одлука),<sup>18</sup> коју је донела Влада Републике Србије. У састав овог тела улазе представници Владе Републике Србије, представници здравствених органа и професори медицинских факултета. Делокруг надлежности Кризног штаба за сузбијање заразне болести (у даљем тексту: Кризни штаб) прописан је чл. 2 овог правног акта: *„Задатак Кризног штаба је да прати стање, усмерава и усклађује поступање и активности свих надлежних органа, организација и служби, као и свих других субјеката у контроли уношења и спречавања ширења заразне болести COVID-19, даје предлоге и препоруке мера и активности у контроли уношења и спречавања ширења заразне болести COVID-19, прати стање, усмерава и усклађује поступање кризних штабова јединица локалне самоуправе у контроли уношења и спречавања ширења заразне болести COVID-19, предлаже Влади и надлежним органима, организацијама, службама и другим субјектима предузимање мера из њихових надлежности, као и друге послове у контроли уношења и спречавања ширења и заштити становништва од заразне болести COVID-19“.*

Иако у ингеренције медицинског дела Кризног штаба не спада доношење и спровођење епидемиолошких мера у борби против COVID-19, већ искључиво предлагање Влади Републике Србије адекватних мера<sup>19</sup> заснованих на праћењу епидемиолошке ситуације, поставља се питање разлога формирања овог тела, имајући у виду да је чл. 11, ст. 1 ЗЗСЗБ-а прописано *„да се ради утврђивања стручних ставова о очувању и унапређењу здравља, спречавању и сузбијању заразних болести, лечењу и здравственој нези као и о унапређењу и развоју организације здравствене службе која се бави превенцијом, сузбијањем, лечењем заразних болести и подршком оболелих засноване на доказима и међународним препорукама, оснива Републичка стручна комисија за заштиту становништва од заразних болести (у даљем тексту: Комисија)“.* Одредбом чл. 11, ст. 3 ЗЗСЗБ-а прописано је *„да Комисија разматра актуелну епидемиолошку ситуацију заразних болести у Републици Србији на основу извештаја Завода, успешност реализованих програма на територији Републике Србије и даје закључке и препоруке за унапређење заштите становништва од заразних болести“.*

---

<sup>18</sup> Одлука о образовању Кризног штаба за сузбијање заразне болести COVID-19, *Сл. гласник РС*, 132/2020.

<sup>19</sup> С тим у вези, важно је знати да коначну одлуку о предлогу који се прослеђује Влади Републике Србије Кризни штаб доноси у целини.

Дакле, из цитираних законских одредби јасно произлази да је Комисија, као тело формирано на основу системског закона, *једина надлежна да формулише и даје препоруке за спровођење епидемиолошких мера!* Међутим, састав Комисије, као и њене активности током пандемије заразне болести COVID-19 остали су непознати јавности. Због чега је дошло до стварања паралелних структура тела за управљање пандемијом заразне болести питање је које заокупља пажњу стручне јавности од избијања пандемије заразне болести COVID-19.<sup>20</sup> Не претендујући да пружимо одговор на ово питање, у наставку ћемо настојати да ближе објаснимо начин формирања и надлежности Кризног штаба.

### 3. Кризни штаб

#### 3.1. Формирање и надлежности Кризног штаба

Кризни штаб, као тело надлежно за праћење епидемиолошке ситуације и формулисање препорука и мера за ублажавање исте, формирала је 13. марта 2020. године Влада Републике Србије Закључком о образовању Кризног штаба за сузбијање заразне болести COVID-19 (у даљем тексту: Закључак). Овим актом утврђен је задатак Кризног штаба и његов састав. У документу објављеном на веб презентацији Владе<sup>21</sup> под насловом „Правни основ за доношење Закључка о образовању Кризног штаба за сузбијање заразне болести COVID-19” наводи се да је правни основ за доношење Закључка садржан у чл. 3 и чл. 43 Закона о Влади (у даљем тексту: ЗОВ). У чл. 33, ст. 2 прописано је „*да Влада може да образује повремена радна тела ради разматрања појединих питања из своје надлежности и давања предлога, мишљења и стручних образложења*”.<sup>22</sup> Овлашћење за доношење закључака садржано је у чл. 43, ст. 3 ЗОВ-а, према којем „*кад не доноси друге акте, Влада доноси закључке*”. У анализи поступка доношења поменутог акта издвајамо две контроверзе. Најпре, чињеница да Закључак није објављен како на званичној веб презентацији Владе Републике Србије, тако ни у Службеном гласнику Републике Србије, основано буди сумњу у легалитет и мотиве доношења овог правног акта. Друга, можда и важнија контроверза, везана је за чињеницу да је ЗЗСЗБ јасно дефинисао Комисију као тело у

20 Radio Slobodna Evropa. *Srbija sa dva paralelna stručna tela za suzbijanje pandemije*. Преузето 30. 8. 2022. <https://www.slobodnaevropa.org/a/srbija-sa-dva-paralelna-stru%C4%8Dna-tela-za-suzbijanje-pandemije/30757505.html>

21 На веб презентацији Владе нема датума под којим је наведени документ објављен.

22 Чл. 33, ст. 2 Закона о Влади, *Сл. гласник РС*, 55/2005, 71/2005 испр., 101/2007, 65/2008, 16/2011, 68/2012 – одлука УС, 72/2012, 7/2014 – одлука УС, 72/2012, 7/2014 – одлука УС, 44/2014 и 30/2018 – др. закон.



чије ингеренције спада праћење актуелне епидемиолошке ситуације и предлагање адекватних мера за унапређење заштите становништва од заразних болести, те се основано поставља питање разлога формирања Кризног штаба.

Одредбом чл. 6, ст. 1 ЗЗСЗБ-а прописано је „да у случају опасности од заразне болести која у већој мери може угрозити становништво Републике Србије, Влада може такву болест прогласити заразном болешћу чије је спречавање и сузбијање од интереса за Републику Србију и одредити одговарајуће мере, услове, начин спровођења, извршиоце и средства за спровођење”. Позивање на одредбу ЗОВ-а која прописује могућност формирања повремених радних тела, као и чл. 22, ст. 1 Пословника Владе који прописује „да Влада може да образује повремено радно тело (савет, радну групу, експертску групу итд.) да би разматрало поједина питања из њене надлежности и давало предлоге, мишљења и стручна образложења”<sup>23</sup> не може бити правни основ за формирање Кризног штаба. Ово из разлога што ЗЗСЗБ, као системски закон, јасно дефинише Комисију као тело надлежно за праћење епидемиолошке ситуације и предлагање мера, те је стварање Закључком *ad hoc* радног тела, какав је Кризни штаб, у очигледној колизији са принципом хијерархије правних аката. Устав РС у чл. 195, ст. 1 прописује „да сви подзаконски општи акти Републике Србије, општи акти организација којима су поверена јавна овлашћења, политичких странака, синдиката и удружења грађана и колективни уговори морају бити сагласни закону”. Имајући у виду постојање системског закона којим је прописана Комисија као једини орган надлежан за управљање епидемијом заразних болести, остаје отворено питање због чега је Закључком, као актом ниже правне снаге од закона, формирано још једно тело са истим ингеренцијама које има Комисија.

Чл. 7, ст. 1 Правилника о имунизацији и начину заштите лековима (у даљем тексту: Правилник) прописано је „да се ванредна имунизација спроводи у случају појаве епидемије заразне болести или опасности од епидемије заразне болести од већег епидемиолошког значаја, на основу акта министра надлежног за послове здравља, који у складу са законом припрема Завод за јавно здравље основан за територију Републике Србије (у даљем тексту: Завод), уз сагласност Републичке стручне комисије за заразне болести, у складу са препорукама Светске здравствене организације”.<sup>24</sup> Имајући у виду да је Правилником предвиђена сагласност Комисије на акт министра о спровођењу ванредне имунизације (вакцинације), нејасно је на темељу

---

23 Чл. 22, ст. 1 Пословника Владе, *Сл. гласник РС*, 61/2006 – пречишћен текст, 69/2008, 88/2009, 33/2010, 69/2010, 20/2011, 27/2011, 30/2013, 76/2014 и 8/2019 – др. уредба.

24 Чл. 7, ст. 1 Правилника о имунизацији и начину заштите лековима, *Сл. гласник РС*, 82/2017.

ког прописа је Кризни штаб овлашћен да доноси препоруке по питању организовања и спровођења вакцинације.

### **3.2. Критике на рад Кризног штаба**

Када је реч о критикама на рад Кризног штаба које се односе на предлагање епидемиолошких мера против заразне болести COVID-19, треба истаћи да је предложене мере, по правилу, пратила контроверза оличена у неслагању медицинског (стручног) дела Кризног штаба и дела сачињеног од лаика (политичара). Медицински део Кризног штаба неретко је наилазио на неразумевање његовог политичког дела, који је, највероватније вођен интересом максимизације гласова, интересе од дневнополитичког значаја стављао изнад интереса очувања јавног здравља. Производ ових контроверзи је пољуљано поверење грађана у Кризни штаб. С тим у вези, истраживање (autor, 2022) спроведено током септембра, октобра и новембра 2021. године на узорку од 362 испитаника студентске популације, открило је један од узрока слабог одзива младих на вакцинацију, а који је директно повезан са неусаглашеношћу ставова стручног и политичког дела Кризног штаба. Другим речима, неповерење у Кризни штаб, узроковано креирањем слике да политички део Кризног штаба увек има „последњу реч” при доношењу одлука о епидемиолошким мерама, укључујући и вакцинацију, довело је до губитка поверења у стручни ауторитет.

Студенти Факултета политичких наука Универзитета у Београду спровели су у периоду од 6. 4. 2022. до 18. 4. 2022. године истраживање под називом „Ставови грађана Републике Србије о COVID-19”, на узорку од 1.039 испитаника свих старосних узраста из свих крајева Србије.<sup>25</sup> Резултати истраживања јасно указују на мањак поверења грађана Србије у Кризни штаб, из разлога превеликог уплива политичара у доношење одлука. На питање да ли политичари који доносе важне одлуке у вези с пандемијом уливају поверење грађанима, највећи број испитаника одговорио је негативно – наиме, 44,9% њих уопште се не слаже, док се 22,7% испитаника углавном не слаже. Критике упућене на начин рада и одлучивања Кризног штаба последица су нарушеног поверења грађана у институције,<sup>26</sup> чије корене треба тражити у вишедеценијској пракси урушавања базичног принципа на којем се заснива свако демократско друштво – принципа поделе власти. Неуважавање гласа медицинског дела Кризног штаба,

<sup>25</sup> Факултет политичких наука у Београду. *Ставови грађана Републике Србије о COVID-19*. Преузето 26. 8. 2022. <https://www.fpn.bg.ac.rs/wp-content/uploads/Izve%C5%A1taj-Stavovi-gra%C4%91ana-Republike-Srbije-o-COVID-19.pdf>

<sup>26</sup> О значају поверења као социјалног капитала у доба пандемије, видети: Радуловић, 2022.

као јединог меродавног да, на основу темељних опсервација тенденција развоја епидемиолошке ситуације у Србији, применом савремених научних сазнања креира препоруке за подстицање кампање промоције вакцинације, према нашем уверењу, јесте главни разлог зашто је Србија од неформалног статуса „европског шампиона“ у вакцинацији, након непуне две године дошла у ситуацију да је вакцинација становништва против заразне болести COVID-19 постала тек узгредна тема на друштвено-политичкој сцени Србије.

#### **4. Правно-организациони аспект управљања пандемијом заразне болести COVID-19 у Хрватској и Немачкој**

У анализи правно-организационог аспекта управљања пандемијом заразне болести COVID-19 у Србији и политике вакцинације, спровешћемо и упоредноправну анализу правно-организационог аспекта у Хрватској, суседној држави са правним системом упоредивим са српским правним системом, и Немачкој, економски најразвијенијој држави чланици Европске уније (у даљем тексту: ЕУ), све у циљу истицања евентуалних примера добре праксе који би здравственим властима у Србији могли послужити као путоказ у креирању и спровођењу делотворније политике вакцинације.

##### **4.1. Правно-организациони аспект управљања пандемијом заразне болести COVID-19 у Хрватској**

Системски закон којим је у Хрватској регулисана материја заразних болести јесте Закон о заштити пуџанства од заразних болести (у даљем тексту: ZZPZB).<sup>27</sup> Према чл. 2, ст. 1 ZZPZB „*Epidemijom zarazne bolesti smatra se porast oboljenja od zarazne bolesti neuobičajen po broju slučajeva, vremenu, mjestu i zahvaćenom pučanstvu, te neuobičajeno povećanje broja oboljenja s komplikacijama ili smrtnim ishodom, kao i pojava dvaju ili više međusobno povezanih oboljenja od zarazne bolesti, koja se nikada ili više godina nisu pojavljivala na jednom području te pojava većeg broja oboljenja čiji je uzročnik nepoznat, a prati ih febrilno stanje*”. Поређењем дефиниције епидемије заразне болести према ZZPZB са дефиницијом садржаном у ЗЗСЗБ, долазимо до закључка да је она у великој мери слична дефиницији садржаној у српском закону. Поред тога, сличност са током епидемије у Србији јесте и Odluka o proglašenju epidemije bolesti COVID-19 uzrokovane virusom SARS-CoV-2<sup>28</sup>, коју је министар здравства

---

<sup>27</sup> Закон о заштити пуџанства од заразних болести, NN, 79/07, 113/08, 43/09, 130/17, 114/18, 47/20, 134/20, 143/21.

<sup>28</sup> Republika Hrvatska, Ministarstvo zdravstva. Odluka o proglašenju epidemije bolesti COVID-19 uzrokovane virusom SARS-CoV-2. Преузето 28. 8. 2022.

Републике Хрватске, на предлог Хрватског завода за јавно здравство, донео 11. марта 2020. године, а којом је проглашена епидемија заразне болести на читавој територији Републике Хрватске.

Када је реч о органима надлежним за координацију свих активности за спречавање ширења болести COVID-19, поред министра надлежног за здравство и Хрватског завода за јавно здравство, важну улогу игра и Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske (у даљем тексту: Stožer) (Roksandić, Grđan, 2020: 328). Ово тело основано је Законом о sustavu civilne zaštite (у даљем тексту: ZSCZ), који у чл. 21, ст. 3 прописује „*da stožer civilne zaštite obavlja zadaće koje se odnose na prikupljanje i obradu informacija ranog upozoravanja o mogućnosti nastanka velike nesreće i katastrofe, razvija plan djelovanja sustava civilne zaštite na svom području, upravlja reagiranjem sustava civilne zaštite, obavlja poslove informiranja javnosti i predlaže donošenje odluke o prestanku provođenja mjera i aktivnosti u sustavu civilne zaštite*”.<sup>29</sup> Из цитиране одредбе може се закључити да Stožer, као тело основано правним актом са законском снагом, представља важну карику у ланцу тела надлежних за праћење ванредних ситуација (у коју свакако спада епидемија заразне болести) и предлагање адекватних мера. У том погледу, кључна дистинктивна црта Stožera у односу на Кризни штаб, основан подзаконским актом, јесте у томе што је Stožer тело основано системским законом који на свеобухватан начин уређује цивилну заштиту, која према чл. 1, ст. 2 ZSCZ представља „*sustav organiziranja sudionika, operativnih snaga i građana za ostvarivanje zaštite i spašavanja ljudi, životinja, materijalnih i kulturnih dobara i okoliša u velikim nesrećama i katastrofama i otklanjanja posljedica terorizma i ratnih razaranja*”. Имајући у виду да Stožer представља својеврстан пандан Комисији (уз овлашћења која се не односе искључиво на управљање кризом јавног здравља), поставља се питање зашто надлежни органи Србије нису, следећи пример Хрватске, прибегли ангажовању Комисије, као законски надлежног тела за управљање кризом јавног здравља.

Када је реч о спровођењу вакцинације, у документу Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo под називом *Cijepljenje protiv bolesti COVID-19, kratak pregled situacije*,<sup>30</sup> објављеном на сајту Владе Републике Хрватске, наводи се да ће се вакцинација против болести COVID-19 проводити у складу са *Planom uvođenja, provođenja i praćenja cijepljenja protiv bolesti COVID-19 u Republici Hrvatskoj*.

<https://zdravstvo.gov.hr/UserDocsImages/2020%20CORONAVIRUS/ODLUKA%200%20PROGLA%C5%A0ENJU%20EPIDEMIJE%20BOLESTI%20COVID-19.pdf>

<sup>29</sup> Чл. 21, ст. 3 Закона о sustavu civilne zaštite, NN, 82/2005.

<sup>30</sup> Hrvatski zavod za javno zdravstvo. *Cijepljenje protiv bolesti COVID-19, kratak pregled situacije*. Преузето 29. 8. 2022. <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/Vijesti/2020/12%20prosinac/04%20prosinca/COVID-19%20cjepiva.pdf>

Логистика провођења вакцинације, према овом документу, ослања се на логистику провођења вакцинације код уобичајене сезонске вакцинације, која се заснива на мрежи жупанијских<sup>31</sup> завода за јавно здравство (21 жупанијски завод) с епидемиолошким службама које су координатори лекара који спроводе вакцинацију на подручју своје жупаније.<sup>32</sup> Не улазећи у анализу (не)успешности борбе против епидемије заразне болести COVID-19 и политике вакцинације у Хрватској, јер то превазилази оквире овог рада, из претходно елаборираног можемо закључити да је доследност у примени постојећим прописима дефинисане структуре органа за поступање у кризним ситуацијама модел који треба следити у Србији, како ни легалитет, а ни легитимитет тела и предложених мера не би били доведени у питање.

#### **4.2. Правно-организациони аспект управљања пандемијом заразне болести COVID-19 у Немачкој**

У Немачкој је материја заразних болести регулисана Законом о заштити од инфекција (нем. Infektionsschutzgesetz), који је ступио на снагу 1. 1. 2001. године и који у Одељку 2 чл. 5 дефинише „да епидемијска ситуација од националног значаја постоји ако постоји озбиљан ризик по јавно здравље широм Савезне Републике Немачке јер:

1. је Светска здравствена организација прогласила здравствену ванредну ситуацију међународног обима и постоји опасност од уношења опасне заразне болести у Савезну Републику Немачку или

2. је динамично ширење претеће заразне болести у више савезних покрајина у Савезној Републици Немачкој неизбежно или се дешава”.<sup>33</sup>

Специфичност немачког уставноправног уређења, према којем је територија Савезне Републике Немачке сачињена од 16 савезних покрајина, условила је недоследност у примени епидемиолошких мера на савезном нивоу. Наиме, Устав Савезне Републике Немачке (нем. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland) уређивање појединих области друштвено-политичког и економског система Немачке ставља у искључиву надлежност власти на

---

31 Република Хрватска се састоји од двадесет једне административне јединице, односно жупаније.

32 Министарство здравства. *Plan uvođenja, provođenja i praćenja cijepljenja protiv bolesti COVID-19 u Republici Hrvatskoj*. Преузето 29. 8. 2022. <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/2016/Sjednice/2020/Prosinac/32%20sjednica%20VRH/Prijedlog%20plana%20uvo%20C4%91enja,%20provo%20C4%91enja%20i%20pra%20C4%87enja%20cijepljenja%20protiv%20bolesti%20COVID-19%20u%20Republici%20Hrvatskoj.pdf>

33 § 5 Absatz 1 Satz 6 Nummer 1 und 2 IfSG.

савезном нивоу, за одређене области прописује искључиву надлежност власти савезних покрајина, док за извесне области стипулира подељену надлежност савезних власти и власти савезних покрајина. У области заштите од заразних болести постоји, у складу с тим, искључива законодавна надлежност савезног парламента (нем. Deutscher Bundestag), док се примена законом дефинисаних мера заштите од заразне болести одвија према дискреционом овлашћењу власти савезних покрајина.<sup>34</sup>

Централна институција у оквиру Министарства здравља Немачке надлежна за спровођење надзора и превенцију болести, примену резултата биомедицинских истраживања, откривање, превенцију и контролу болести, посебно заразних болести, и информисање јавности о току развоја заразних болести, јесте Институт Роберт Кох (нем. Robert Koch-Institut).<sup>35</sup> Правни положај ове институције уређен је Законом о установама наследницима Савезне здравствене службе.<sup>36</sup> Из претходно наведеног јасно произлази да је Институт Роберт Кох својеврстан пандан српском Батуту. Међутим, кључна разлика између Института Роберт Кох и Батута јесте у томе што Институт Роберт Кох није надлежан да даје препоруке по питању вакцинације. Надлежна за креирање и објављивање препорука за вакцинацију јесте Стална комисија за вакцинацију (нем. Ständige Impfkommission (STIKO)). Лекари који спроводе вакцинацију прате и поступају по препорукама овог тела, које успоставља стандарде имунизације за територију Савезне Републике Немачке.<sup>37</sup>

## 5. Закључак

Криза глобалног карактера без преседана у периоду након Другог светског рата ставила је државе широм света на велики испит спремности да у релативно кратком року мобилишу све расположиве ресурсе и пруже адекватан одговор. Здравствени систем Србије није се до 2020. године суочио са кризом упоредивог карактера са епидемијом великих богиња из 1972. године. Иако је за похвалу политика надлежних државних органа који су, захваљујући дипломатским односима са највећим државама света,

34 Tagesschau. *Bund-Länder Entscheidungen. Wer hat hier das Sagen?*. Преузето 31. 8. 2022. <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/bund-laender-kompetenzen-101.html>

35 Robert Koch-Institut. *Das Robert Koch-Institut*. Преузето 30.8.2022. [https://www.rki.de/DE/Content/Institut/Institut\\_node.html;jsessionid=CE626B9F3FD9739D75E0E2A3A5F9AE26.internet062](https://www.rki.de/DE/Content/Institut/Institut_node.html;jsessionid=CE626B9F3FD9739D75E0E2A3A5F9AE26.internet062)

36 § 2 Absatz 3 Satz 1 Nummer 1 bis 7 BGA-NachfG.

37 Robert-Koch Institut. *Ständige Impfkommission (STIKO)*. Преузето 30. 8. 2022. [https://www.rki.de/DE/Content/Kommissionen/STIKO/stiko\\_node.html](https://www.rki.de/DE/Content/Kommissionen/STIKO/stiko_node.html)

обезбедили вакцине различитих произвођача, за критику је игнорисање законом дефинисаних тела надлежних за деловање у околностима епидемије заразних болести и прибегавање формирању *ad hoc* тела. Ову појаву видимо искључиво као последицу устаљене вишедеценијске праксе флагрантног нарушавања принципа поделе власти. Јер, како иначе објаснити чињеницу да је Влада Републике Србије, највиши орган извршне власти, подзаконским актом, какав је закључак, формирала Кризни штаб, пренебрегавајући постојање Комисије установљене законом, правним актом усвојеним у Народној скупштини, највишем органу законодавне власти? Додатни аргумент у прилог тези о задирању Кризног штаба у надлежности других тела јесте пракса да Кризни штаб издаје препоруке о вакцинацији и мерама превенције, за шта су иначе, по слову закона, надлежни Комисија и Батут.

Примери правно-организационог аспекта управљања пандемијом заразне болести COVID-19 у Хрватској и Немачкој не указују нужно на ефикасност политике вакцинације, али су свакако добар путоказ ка једином исправном начину поступања у околностима кризних ситуација. Легалитет и транспарентност у деловању државних органа морају бити највиши идеали којима треба да тежи свака држава која претендује да буде демократска и правна. Мишљења смо да би делотворности политике вакцинације, поред доследног спровођења релевантних правних прописа, допринела и употреба инструмената из корпуса бихевиористичке науке. Имајући у виду да је у природи људи *a priori* формирање предрасуда и некритичког односа према новинама (вакцина против заразне болести COVID-19 свакако јесте новина), потребно је у кампањи промоције вакцинације послати поруку о безбедности вакцине истицањем научно заснованих чињеница и наглашавањем друштвене важности вакцинације.

### **Литература и извори**

Jennings, W., Stoker, G., Bunting, H., Valgarðsson, V. O., Gaskell, J., Devine, D., McKay, L., Mills, M. C. (2021). Lack of Trust, Conspiracy Beliefs, and Social Media Use Predict COVID-19 Vaccine Hesitancy. *Vaccines*. 9(6), 593. 1–14.

Радуловић, Б. (2022). Социјални капитал, поверење и отпор према вакцинацији [Social Capital, Trust and Resistance to Vaccination]. *Зборник радова „Епидемија. Право. Друштво“*. Универзитет у Београду: Правни факултет (у штампи).

Roksandić, S., Grđan, K. (2020). COVID-19 i razumijevanje pravnih propisa vezanih uz suzbijanje zaraznih bolesti u Republici Hrvatskoj – osvrt na bitna prav-

na pitanja od početka pandemije do listopada 2020. *Pravni vjesnik*. 36(3–4). 327–343.

Факултет политичких наука у Београду. *Ставови грађана Републике Србије о COVID-19*. Преузето 26. 8. 2022. <https://www.fpn.bg.ac.rs/wp-content/uploads/Izve%C5%A1taj-Stavovi-gra%C4%91ana-Republike-Srbije-o-COVID-19.pdf>.

## Прописи

BGA-Nachfolgegesetz vom 24. Juni 1994 (BGBl. I S. 1416), das zuletzt durch Artikel 8 Absatz 1 des Gesetzes vom 27. September 2021 (BGBl. I S. 4530) geändert worden ist.

Закон о Влади. *Службени гласник РС*, бр. 55/2005, 71/2005 – испр., 101/2007, 65/2008, 16/2011, 68/2012 – одлука УС, 72/2012, 7/2014 – одлука УС, 72/2012, 7/2014 – одлука УС, 44/2014 и 30/2018 – др. закон.

Закон о заштити становништва од заразних болести. *Службени гласник РС*, бр. 15/2016, 68/2020 и 136/2020.

Закон о заштити пуџанства од заразних болести. *NN*, бр. 79/07, 113/08, 43/09, 130/17, 114/18, 47/20, 134/20, 143/21.

Закон о здравственој заштити, *Службени гласник РС*, 25/2019.

Закон о здравственом осигурању, *Службени гласник РС*, 25/2019.

Закон о јавном здрављу, *Службени гласник РС*, бр. 15/2016.

Закон о sustavu civilne zaštite. *NN*, бр. 82/2015.

Infektionsschutzgesetz vom 20. Juli 2000 (BGBl. I S. 1045), das zuletzt durch Artikel 3a des Gesetzes vom 28. Juni 2022 (BGBl. I S. 938) geändert worden ist.

Наредба о забрани и ограничењу кретања лица на територији Републике Србије. *Службени гласник РС*, бр. 34/2020, 39/2020, 40/2020, 46/2020 и 50/2020.

Одлука о образовању кризног штаба за сузбијање заразне болести COVID-19. *Службени гласник РС*, бр. 132/2020.

Одлука о Плану развоја здравствене заштите Републике Србије. *Службени гласник РС*, бр. 88/2010.

Одлука о проглашењу ванредног стања. *Службени гласник РС*, бр. 29/2020.

Одлука Уставног суда РС ИУо-45/2020. *Службени гласник РС*, бр. 126/2020.

Одлука о укидању ванредног стања. *Службени гласник РС*, бр. 65/2020.



Пословник Владе. *Службени гласник РС*, бр. 61/2006 – пречишћен текст, 69/2008, 88/2009, 33/2010, 69/2010, 20/2011, 27/2011, 30/2013, 76/2014 и 8/2019 – др. уредба.

Правилник о имунизацији и начину заштите лековима. *Службени гласник РС*, бр. 82/2017.

Стратегија јавног здравља у Републици Србији 2018-2026. године. *Службени гласник РС*, 8/2018.

Уредба о мерама за спречавање и сузбијање заразне болести. *Службени гласник РС*, бр. 33/2022, 48/2022, 53/2022 и 69/2022.

Уредба о подстицајним мерама за спречавање и сузбијање заразне болести COVID-19. *Службени гласник РС*, бр. 33/2022, 48/2022, 53/2022 и 69/2022.

Устав Републике Србије. *Службени гласник РС*, бр. 98/2006 и 115/2021.

### **Електронски извори**

BBC News на српском. *Variola vera: Šta smo naučili od velike epidemije*. Преузето 29. 8. 2022. <https://www.bbc.com/serbian/lat/balkan-51875842>.

Институт за јавно здравље Србије „Др Милан Јовановић Батут”. *Делатност Института*. Преузето 31. 8. 2022. [https://www.batut.org.rs/index.php?category\\_id=20](https://www.batut.org.rs/index.php?category_id=20).

Radio Slobodna Evropa. *Srbija sa dva paralelna stručna tela za suzbijanje pandemije*. Преузето 30. 8. 2022. <https://www.slobodnaevropa.org/a/srbija-sa-dva-paralelna-stru%C4%8Dna-tela-za-suzbijanje-pandemije/30757505.html>.

Republika Hrvatska, Ministarstvo zdravstva. *Odluka o proglašenju epidemije bolesti COVID-19 uzrokovane virusom SARS-CoV-2*. Преузето 28. 8. 2022. <https://zdravstvo.gov.hr/UserDocsImages/2020%20CORONAVIRUS/ODLUKA%200%20PROGLA%C5%A0ENJU%20EPIDEMIJE%20BOLESTI%20COVID-19.pdf>.

Republika Hrvatska, Ministarstvo zdravstva. *Plan uvođenja, provođenja i praćenja cijepljenja protiv bolesti COVID-19 u Republici Hrvatskoj*. Преузето 29. 8. 2022. <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/2016/Sjednice/2020/Prosinac/32%20sjednica%20VRH/Prijedlog%20plana%20uvo%C4%91enja,%20provo%C4%91enja%20i%20pra%C4%87enja%20cijepjenja%20protiv%20bolesti%20COVID-19%20u%20Republici%20Hrvatskoj.pdf>.

Robert Koch-Institut. *Das Robert Koch-Institut*. Преузето 30. 8. 2022. [https://www.rki.de/DE/Content/Institut/institut\\_node.html;jsessionid=CE626B9F3FD9739D75E0E2A3A5F9AE26.internet062](https://www.rki.de/DE/Content/Institut/institut_node.html;jsessionid=CE626B9F3FD9739D75E0E2A3A5F9AE26.internet062)

Robert-Koch Institut. *Ständige Impfkommission (STIKO)*. Преузето [https://www.rki.de/DE/Content/Kommissionen/STIKO/stiko\\_node.html](https://www.rki.de/DE/Content/Kommissionen/STIKO/stiko_node.html).

Tagesschau. *Bund-Länder Entscheidungen. Wer hat hier das Sagen?*. Преузето 31. 8. 2022 <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/bund-laender-kompetenzen-101.html>.

Hrvatski zavod za javno zdravstvo. *Cijepljenje protiv bolesti COVID-19, kratak pregled situacije*. Преузето 29. 8. 2022. <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/Vijesti/2020/12%20prosinac/04%20prosinca/COVID-19%20cjepiva.pdf>.

**Aleksandar Mojašević, LL.D.,**

*Full Professor,*

*Faculty of Law, University of Niš, Republic of Serbia*

**Stefan Stefanović,**

*PhD Student,*

*Faculty of Law, University of Niš, Republic of Serbia*

## **VACCINATION POLICY AGAINST COVID-19 IN THE REPUBLIC OF SERBIA: LEGAL AND ORGANIZATIONAL ASPECTS**

### **Summary**

*The subject matter of analysis in this paper is the current vaccination policy against COVID-19 in the Republic of Serbia, relevant legal acts related to the pandemic and vaccination, as well as the organizational structure and competence of the authorities in charge of designing and implementing this policy. The paper aims to critically review the legal framework and organization of competent authorities regarding pandemics and vaccination. The starting hypothesis is that the shortcomings of the vaccination policy in the Republic of Serbia are inter alia due to the poor organizational structure of the authorities responsible for the policy design and implementation, as well as the inconsistent compliance with applicable regulations. In addition, the authors examine the vaccination policies in some other countries, such as Croatia and Germany, in order to better understand the benefits and drawbacks of the vaccination policy in Serbia. Based on the analysis of the relevant legal framework, current research and comparative findings, we propose the general recommendation to the vaccination policymaker in Serbia, which should ensure stricter and more consistent implementation of applicable regulations in the field of health protection and reliance on scientifically based facts.*

**Keywords:** *vaccination policy in Serbia, COVID-19, organization, legal acts, Croatia, Germany.*