

Zarazne bolesti i (ne)stabilnost ustavnopravnog poretka - studija slučaja Republike Hrvatske

Jergović, Pavao

Master's thesis / Diplomski rad

2022

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, Faculty of Humanities and Social Sciences / Sveučilište u Zagrebu, Filozofski fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:131:696267>

Rights / Prava: [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-07-09**



Sveučilište u Zagrebu
Filozofski fakultet
University of Zagreb
Faculty of Humanities
and Social Sciences

Repository / Repozitorij:

[ODRAZ - open repository of the University of Zagreb
Faculty of Humanities and Social Sciences](#)



Sveučilište u Zagrebu

Filozofski fakultet

Odsjek za sociologiju

Student: Pavao Jergović

Mentor: dr. sc. Mirko Bilandžić, red. prof.

pavao.jergovic@gmail.com

Zarazne bolesti i (ne)stabilnost ustavnopravnog poretka - studija
slučaja Republike Hrvatske

Diplomski rad

Zagreb, lipanj 2022.

Sažetak

Proširenje koncepta sigurnosti izvan državno-vojnog okvira koje je uslijedilo nakon završetka Hladnog rata te okretanje drugim referentnim objektima sigurnosti stvorilo je uvjete za „otkrivanje“ novih sigurnosnih prijetnji. S promjenom sigurnosne paradigme, izbijanje pandemije koronavirusa u ožujku 2020. godine pred međunarodnu zajednicu i nacionalne države postavilo je novi sigurnosni izazov. Imperativi očuvanja i zaštite vrijednosti zdravlja i života, s jedne strane te nacionalne sigurnosti, s druge, doveli su u pitanje druge aspekte sigurnosti. Sekuritizacija zdravstvene prijetnje koju je predstavljala pojava koronavirusa, odnosno njegovo prikazivanje kao egzistencijalne prijetnje sigurnosti stanovništva te s njim povezana prijetnja nacionalnoj sigurnosti doveli su do legitimacije izvanrednih sigurnosnih mjera u cilju zaštite života građana. Mehanizam „upravljanja neizvjesnim“ dominantno zasnovan na principu biopolitike pokazao se nedostatnim. Juridičko-disciplinarni mehanizam upravljanja prijetnjom, realiziran u obliku različitih zakonskih izmjena i restriktivnih mjera, postao je dominantna tehnika upravljanja koronakrizom. Izmjenama nekolicine zakonskih propisa i ograničavanjem niza ustavnih prava i sloboda u cilju otklanjanja egzistencijalne prijetnje hrvatsko se društvo faktički našlo u izvanrednom stanju što je ugrozilo političku sigurnost građana te, konačno, dovelo do destabilizacije ustavnopravnog poretka Republike Hrvatske.

Ključne riječi: *zarazne bolesti, sigurnost, sekuritizacija, biopolitika, izvanredno stanje*

SADRŽAJ

1. Uvod	1
2. Metodologija	3
3. Teorijska podloga: zarazne bolesti i sigurnost	3
3.1 Zarazne bolesti: od zdravstvenog do sigurnosnog fenomena	3
3.2 Zdravstvena sigurnost kao nacionalna sigurnost.....	9
3.3 Sekuritizacija: konstrukcija prijetnje i put ka izvanrednosti.....	14
3.4 Biopolitika: mehanizam upravljanja neizvjesnim	18
4. Teorijska podloga: država i pravni poredak	21
4.1 Moć države i pravna moć	21
4.2 Izvanredno stanje: na granici pravnog i političkog	24
5. Analiza: studija slučaja Republike Hrvatske	31
5.1 Egzistencijalna prijetnja: izbijanje pandemije koronavirusa i sekuritizacija virusa COVID-19	31
5.2 „Novo normalno“: izvanredno stanje u Republici Hrvatskoj	36
6. Zaključak	47
7. Literatura i izvori	49

1. Uvod

Fenomen zaraznih bolesti koji stoji u fokusu ovoga rada podjednako je prirodno i društveno uvjetovan – prirodno u svom nastanku, a društveno u svom učinku i značaju koji predstavlja. Njegova prirodna strana čini ga prikladnim objektom proučavanja različitih prirodnih znanosti kao što su biologija, kemija te, posebice, medicina, dok njegova društvena strana pobuđuje interes povjesničara, sociologa, demografa, ekonomista, filozofa, pravnika i ostalih stručnjaka iz područja društveno-humanističkih znanosti. Utjecaj zaraznih bolesti na društva i razvoj čovječanstva u cijelosti povijesno gledajući je velikih razmjera, no značaj tog utjecaja ne gubi na snazi ni u današnjem vremenu, a još manje u budućnosti koja slijedi. Nijedan prirodni događaj, kao što mogu biti potresi, poplave, požari, suše ili, s druge strane, društveni događaj kao što su ratovi nije zabilježio ljudske gubitke sličnih razmjera. Pojave zaraznih bolesti najpogubniji su događaji u ljudskoj povijesti. Taj je podatak 2002. godine u svom govoru iznijela tadašnja ravnateljica američke Nacionalne zaklade za znanost (eng. *National Science Foundation*) Rita R. Colwell, prema kojoj zarazne bolesti zauzimaju prva tri mjesta najsmrtonosnijih događaja u ljudskoj povijesti, a nakon kojih slijede dva svjetska rata, dvije najveće društveno uvjetovane katastrofe (Colwell, 2002).

Promjena ili, bolje rečeno, nadogradnja sigurnosne paradigme po završetku Hladnog rata omogućila je ulazak bolesti u sferu interesa sigurnosnih studija. Degradacija ljudskog zdravlja i ugrožavanje ljudskog života time je dobilo svoju sigurnosnu dimenziju. Zarazne bolesti, s obzirom na mogućnost znatno većeg razmjera zdravstvenih i životnih posljedica koje donose, utoliko su još veća sigurnosna prijetnja. Prijetnja koju predstavljaju zarazne bolesti ne ograničava se samo na zdravstvenu sferu. Naprotiv, ona ju višestruko nadilazi. Ilustracije radi, dovoljno se prisjetiti s kakvim se sve posljedicama susrećemo kao pojedinci u slučaju oboljenja od neke vrste bolesti. Ta činjenica, osim što će imati neposredni utjecaj na biološko zdravlje, utječe na brojne druge aspekte našeg života. Nemogućnost sudjelovanja u radnoj ili gospodarskoj aktivnosti, pad kvalitete društvenog života, promjena raspoloženja samo su neki od mogućih primjera. Jednako kao što pojava određene bolesti ima svoje nezdravstvene posljedice kod pojedinca, masovna pojava određene bolesti među stanovništvom dolazi sa odgovarajućim društvenim posljedicama.

Izbijanje pandemije zarazne bolesti tzv. koronavirusa u ožujku 2020. godine odrazilo se na gotovo sva područja društveno-političkog života hrvatskih građana. Širenjem virusa nije ugrožena samo zdravstvena sigurnost građana, već i brojne druge vrste sigurnosti, kako na

individualnoj, tako i na državnoj razini. Cilj ovog rada je pokazati kako se pojava jedne zarazne bolesti, a konkretno bolesti uzrokovane zarazom tzv. koronavirusa, u krajnjem slučaju odrazila na ugrožavanje političke sigurnosti hrvatskih građana, a onda i na stabilnost ustavnopravnog poretka Republike Hrvatske.

S obzirom na to da ovaj rad u svom naslovu nosi sintagmu „ustavnopravni poredak“, neophodno je precizirati koje značenje iza nje stoji. Iz tog razloga potrebno je prethodno napraviti distinkciju u odnosu na određenje ustavnopravnog poretka kakvo obično susrećemo kod pravne znanosti. Općeprihvaćena definicija pravnog poretka kao sustava pravnih normi (Kelsen, 2012) legitiman je pristup sa stajališta pravne znanosti, imajući u vidu da je proučavanje pravnih normi njezin središnji znanstveni interes. No iskustvo nas uči da pravna regulacija društvenih odnosa ne zrcali uvijek njihovo *stvarno* stanje. U praksi, diskrepancija sadržaja pravnih normi i stvarnih društvenih odnosa nerijetka je pojava (Mratović et al., 1986: 7). Puko postojanje pravnih normi ne znači ništa ukoliko one nisu u stanju efektivno regulirati ukupnost društvenih odnosa. Zadatak je države i državnih institucija osigurati dosljednu realizaciju sadržaja pravnih normi u praksi. Za razliku od pravne znanosti, društvene znanosti, a u ovom slučaju primarno sociologija i politologija, nastoje prodrijeti u stanje *stvarnih*, a ne normativnih društvenih odnosa. Definicija pravnog poretka kao totaliteta pravnih normi tek je jedna strana novčića. Sociološka definicija pravnog poretka mora obuhvatiti praktičnu realizaciju sadržaja pravnih normi. Nestabilnost ustavnopravnog poretka u tom kontekstu znači nepodudarnost normativnog i stvarnog stanja. No pritom ne želimo reći da svaka nepodudarnost normativnog i stvarnog stanja znači momentalnu destabilizaciju ustavnopravnog poretka. Tako gledajući, nestabilnost ustavnopravnog poretka bila bi stvar svakodnevice, s obzirom na to da svakodnevno svjedočimo kršenju određenih pravnih normi. Kada je, dakle, ugrožena stabilnost ustavnopravnog poretka? Stabilnost ustavnopravnog poretka dovedena je u pitanje onda kada odgovornost za koliziju normativnog i stvarnog stanja primarno leži na državi sâmoj, bilo u smislu onoga što država *sâma* čini u pogledu njegove destabilizacije bilo u smislu onoga što država *ne čini*, ponajprije u pogledu njegova očuvanja i zaštite.

Hipoteza rada je da su epidemija koronavirusa u Hrvatskoj te imperativ očuvanja u užem smislu zdravstvene, a u širem smislu nacionalne sigurnosti, doveli u pitanje efektivno funkcioniranje mehanizma sigurnosti kao određene tehnike „upravljanja neizvjesnim“, a što je u konačnici rezultiralo destabilizacijom ustavnopravnog poretka s neizvjesnim konačnim ishodom.

2. Metodologija

Rad je teorijsko-empirijske naravi, a strukturu čini ukupno tri dijela, od čega su treće i četvrto poglavlje pretežno (iako ne u potpunosti) teorijskog karaktera te se uglavnom tiču pojmovne elaboracije i raščlambe glavnih koncepata, dok je peto poglavlje empirijskog karaktera.

U trećem poglavlju pokazat ćemo kako su zarazne bolesti prešle put od izvorno nadnaravnog do sigurnosnog fenomena te kako je tome pogodovala reinterpretacija koncepta sigurnosti kako u znanstvenom tako i u *policy* području. U drugom potpoglavlju, analizom sadržaja nekoliko različitih strategija nacionalne sigurnosti, upoznat ćemo se s državnom perspektivom zaraznih bolesti kao potencijalne prijetnje i vidjeti koji su percipirani objekti sigurnosti u odnosu na tu prijetnju. U trećem potpoglavlju pozabavit ćemo se teorijom sekuritizacije te ćemo pokazati kakve posljedice za sobom vuče karakteriziranje određene prijetnje kao egzistencijalne prijetnje. U posljednjem potpoglavlju, oslanjajući se na teoriju Michela Foucaulta, sigurnost ćemo predstaviti kao određeni mehanizam odnosno tehniku „upravljanja neizvjesnim“.

U četvrtom poglavlju, pretežno se oslanjajući na teorije Hansa Kelsena, Carla Schmitta i Giorgia Agambena, analizirat ćemo složen odnos države i pravnog poretka, s posebnim naglaskom na izvanredno stanje kao određeno „granično stanje“.

Koristeći se pojmovima i konceptima iz prethodna dva poglavlja, u petom poglavlju upoznat ćemo se s kontekstom odabira konkretnog modela upravljanja epidemijom u Hrvatskoj te ćemo analizirati njegove različite aspekte i posljedice.

3. Teorijska podloga: zarazne bolesti i sigurnost

3.1 Zarazne bolesti: od zdravstvenog do sigurnosnog fenomena

Razumijevanje i pristup zaraznim bolestima kroz stoljeća se značajno mijenjao. Način na koji ih danas shvaćamo i kako se prema njima odnosima nije, međutim, toliko davan. Shvaćanje bolesti kroz prizmu *nadnaravnog* prvo je zabilježeno tumačenje tog višeznačnog fenomena. Bolesti su bile shvaćane kao božja kazna grešnom narodu koji je bio neposlušan i kršio zakone

(Glesinger, 1978 u: Cvetnić, 2019). Tome svjedoči i spominjanje bolesti u Starom zavjetu. U Levitskom zakoniku navodi se niz bolesti kao što su kuga, pošasti, čirevi, boginje, guba i mnoge druge (Dodig, 2016 u: Maly, 2020). Sve su one redom bile natprirodna manifestacija i direktna posljedica ljudskog neposluha za koju, po svemu sudeći, nema lijeka doli strogog pokoravanja Božjim pravilima. Ovakvo, natprirodno objašnjenje fenomena bolesti prvi je odbacio otac znanstvene medicine Hipokrat (460. – 377. pr. Kr.) koji je fenomen prepoznao kao prirodan, a čiji se uzrok nalazi u štetnim i otrovnim tvarima u zraku koje udisanjem dospijevaju u ljudski organizam. Razvoj znanosti, poglavito prirodnih znanosti, omogućio je sve bolji i detaljniji uvid u prirodu bolesti. Konstrukcijom mikroskopa u 17. stoljeću stvorili su se uvjeti za vizualizaciju mikroorganizama, dok je 20. stoljeće svoj doprinos dalo revolucionarnim otkrićem kemoterapije i antibiotika (Cvetnić, 2019). Zarazne bolesti visoko su kotirale na listi interesa i prioriteta znanosti, no ipak još uvijek samo prirodnih znanosti.

Unatoč velikom znanstvenom napretku, smrtonosni učinak širenja zaraznih bolesti ostao je velik i u novije vrijeme. Tako su, primjerice, epidemije velikih boginja u 20. stoljeću prouzročile smrt 300-500 milijuna ljudi, što je više žrtava nego ih je bilo u svim dosadašnjim ratovima uzevši zajedno (Morse, 2009 u Cvetnić, 2019). Španjolska gripa u svom je dvogodišnjem trajanju (1918.-1920.) usmrtila 20-50 milijuna ljudi, prema nekim procjenama i do 100 milijuna ljudi, čime si je priskrbila titulu *majke svih pandemija* (K. Taubenberger i D. M. Morens, 2006). Ipak, ljudski gubitci koje je prouzročila pandemija španjolske gripe, što se tiče pozornosti društvenih znanosti ostala je u sjeni podjednako pogubnog Prvog svjetskog rata, do tada najrazornijeg rata u ljudskoj povijesti. Pa ipak, utjecaj pandemije na tako važan društveni fenomen kao što je rat, k tome još i svjetski, teško je precijeniti. Loši higijenski uvjeti na ratištu omogućili su lakše širenje virusa što je dovelo i do visoke smrtnosti među vojnicima (Cvetnić, 2009: 45). Ova činjenica mogla je utjecati i na sam ishod rata. Visoka smrtnost ugrozila je i funkcioniranje nacionalnih zdravstvenih sustava zbog čega su s ciljem suzbijanja pandemije među stanovništvom poduzete i različite preventivne mjere. No usprkos svim navedenim činjenicama i posljedicama koje je pandemija španjolske gripe prouzročila za državu i njezinu sigurnost u uvjetima rata, ona je razmatrana prvenstveno kao zdravstveno pitanje koje, makar i ima ozbiljne sigurnosne implikacije, ipak ostaje u domeni zdravstvenih, a ne sigurnosnih prijetnji. Zašto je tome tako, odgovor treba potražiti u poimanju sigurnosti kao koncepta koji je u svom specifičnom i vrlo ograničenom obliku desetljećima i stoljećima dominirao akademskim i političkim krugovima.

Sve do završetka Hladnog rata, referentni objekt nacionalne sigurnosti bila je u prvom redu država, dok se prijetnja sigurnosti definirala u uskom vojno-političkom smislu, kao

prijetnja od vojne intervencije druge države. Jednako tako, sigurnost pojedinca poistovjećivala se sa sigurnošću države. Jednostavnije rečeno, ako državi nije prijetila opasnost od vojne intervencije druge države, ta država, kao i njezino stanovništvo, smatrali su se sigurnim. S ovakvim, realističkim shvaćanjem nacionalne sigurnosti, države su nastojale maksimizirati svoju vojnu moć u cilju odvratanja drugih država i jačanja vlastite sigurnosti, dok su istovremeno zanemarivale druge, nevojne aspekte sigurnosti. Hladni rat i opasnost od izbijanja nuklearnog rata između dviju svjetskih supersila zaokupljali su akademsku zajednicu stručnjaka za međunarodne odnose i sigurnost ništa manje nego sâme političare. Ipak, unatoč dominantnoj realističkoj struji na objema razinama, u akademskim krugovima javljaju se klice novog, liberalnijeg promišljanja problema nacionalne sigurnosti. Javlja se potreba za detekcijom novih, nevojnih prijetnji sigurnosti te samim time i za reinterpetacijom značenja samoga koncepta.

Ocjene pojedinih znanstvenika ilustriraju kompleksnost tog zadatka. Tako, primjerice, Arnold Wolfers (1962), govoreći o nacionalnoj sigurnosti, još 1962. godine konstatira kako je riječ o *nejasnom simbolu*, dok Hugh McDonald (1981 u: Buzan, 1991) odbacuje koncept nazivajući ga *neadekvatnim*. Nešto drugačiji pogled na nacionalnu sigurnost ponudio je Richard Ullman, definirajući nacionalnu sigurnost kroz prijetnje koje ju ugrožavaju. Država se može suočavati s mnogim prijetnjama. Unutarnje pobune, blokade, bojkoti, prirodne prijetnje kao što su poplave, suše i epidemije samo su neke od mogućih. Stoga svaki događaj koji u kratkom vremenu može drastično degradirati kvalitetu života stanovnika neke zemlje te koji značajno sužava izbor mogućnosti izvršne vlasti ili drugih nedržavnih entiteta prema Ullmanu predstavlja prijetnju nacionalnoj sigurnosti (Ullman, 1983: 133). Povezivanje sigurnosti, s jedne strane, s kvalitetom ljudskog života te, s druge strane, s izborom raspoloživih mogućnosti državnih i nedržavnih aktera značio je veliki odmak u odnosu na dotadašnje usko shvaćanje nacionalne sigurnosti povezano s prijetnjom vojnog karaktera koja ugrožava opstojnost i postojanje države.

Veliki doprinos rekonceptualizaciji pojma nacionalne sigurnosti u okviru tzv. kritičkih sigurnosnih studija (*critical security studies*) napravila je Kopenhaška škola. U knjizi *Security: A New Framework for Analysis* (1998) predstavnici Kopenhaške škole proširuju koncept sigurnosti podijelivši ga na pet zasebnih sektora – vojni, ekološki, gospodarski, socijetalni i politički. Time su, osim eksterne vojne prijetnje, veliki značaj za nacionalnu sigurnost dobile brojne prirodne, ali i ljudskim djelovanjem izazvane pojave kao što su potresi, požari, suše, bolesti ili razni oblici onečišćenja u okviru ekološkog sektora, radna i tržišna aktivnost te sigurnost opskrbe u okviru gospodarskog sektora, očuvanje identiteta u okviru socijetalnog sektora te organizacijska stabilnost države i društvenog poretka u okviru političkog sektora. Svi ovi problemi, iako možda usmjereni na različite referentne objekte, nužan su predmet interesa

i bavljenja države (Buzan et al., 1998). Odmak od realističke, vojnocentrične perspektive nacionalne sigurnosti i liberalizacija značenja samoga pojma omogućili su novi, introspektivni kut gledanja koji prijetnje više ne traži isključivo izvan vlastitih granica u smislu vojne ugroženosti od drugih država, već ih osvještava i unutar njih, u smislu ranjivosti samog referentnog objekta na cijeli niz mogućih prijetnji (Buzan, 1991: 75).

Osim Kopenhaške škole, još jedan korak dalje od prevladavajućeg realizma napravila je i Velška škola. Suprotno prevladavajućoj realističkoj perspektivi, predstavnici Velške škole rade odmak od fokusa sa države te u središte stavljaju sigurnost pojedinca uvodeći pojam njegove *emancipacije*, odnosno oslobođenja pojedinca od ograničenja koja ga sprječavaju da djeluje sukladno vlastitoj volji (Booth, 1991 u: Malik, 2015). Iako ne umanjuju sigurnosni značaj vojnih prijetnji i presudnu ulogu države u njihovom suzbijanju, predstavnici Velške škole upućuju kritiku realističkoj perspektivi zbog njezina naglaska na državi kao jedinom referentnom objektu. Referentni objekt sigurnosti za njih nije država, već pojedinac sa svim svojim potrebama i ranjivostima. Okretanje pojedincu kao referentnom objektu otvara prostor problematiziranju prijetnji koje dolaze ne samo „izvana“, bile one vojnog, političkog, gospodarskog, ekološkog ili bilo kojeg drugog karaktera, već i „iznutra“, pa onda i od strane države prema vlastitom stanovništvu. Na tom tragu je i Ullman koji, problematizirajući odnos države i pojedinca odnosno društva, ističe sukob dviju vrijednosti – sigurnosti i slobode. Ullman se stoga pita koliko daleko države mogu ići da bi se zaštitile, prije nego same postanu prijetnja vlastitom stanovništvu (Ullman, 1983). Pitanju odnosa države prema vlastitom stanovništvu i ravnoteže između dviju vrijednosti koje su liberalne demokracije dužne osigurati vlastitom stanovništvu – sigurnosti i slobode – detaljnije ćemo se posvetiti nešto kasnije.

Osim u okviru znanstvene literature, značajna promjena u pristupu sigurnosnim izazovima dogodila se i u *policy* krugovima, ponajprije u okviru UN-ovog Izvješća o ljudskom razvoju (*Human Development Report*) iz 1994. godine. Izostanak međudržavne vojne prijetnje koja je dominirala u vrijeme Hladnog rata stvorio je preduvjete za preslagivanje sigurnosnih prioriteta i nešto drugačiju operacionalizaciju međunarodne i nacionalne sigurnosti, u čijem središtu više nije morala biti država kao temeljni referentni objekt sigurnosti, već radije čovjek i ljudska sigurnost u najširem smislu riječi (*human security*).

Unatoč svojoj visokoj poziciji na agendi međunarodne zajednice, događanja na međunarodnoj sceni, poput terorističkog napada Al-Qaide na SAD te vojnih intervencija SAD-a u Afganistan (2001.) i Irak (2003.), potvrdila su tek normativnu vrijednost nove sigurnosne perspektive (Malik, 2015: 58). Osim toga, dodatnu prepreku utjelovljenju koncepta ljudske sigurnosti u praksi predstavljala je i njegoa semantička širina. Koncept ljudske sigurnosti u

Izvješću je uključivao sedam različitih kategorija: ekonomsku sigurnost, sigurnost hrane, zdravstvenu sigurnost, ekološku sigurnost, sigurnost zajednice i političku sigurnost (Human Development Report, 1994). Ljudska sigurnost obuhvaćala je široki spektar prijetnji kao što su kriminal, širenje infekcija i zaraznih bolesti, degradacija tla, onečišćenje okoliša, nesigurnost zaposlenja, klimatske promjene, glad, siromaštvo, kršenje političkih prava, neregularne migracije, terorizam i sl. (Human Development Report, 1994). Imajući u vidu semantičku širinu koncepta, neki znanstvenici zaključili su da je koncept ljudske sigurnosti „toliko nejasan da graniči sa beznačajnošću“ te je kao takav od male koristi za znanstvenike, kao i za političare (Paris, 2001: 102), dok su ga drugi, u nešto optimističnijem tonu, okarakterizirali kao „revizionistički“ koncept, s obzirom na to da preispituje postojeće strukture i institucije moći (Newman, 2005: 28). Osim ovoga iz Izvješća, druga određenja koncept su nastojala dodatno proširiti ili suziti. Tako, primjerice, L. Reed i M. Tehranian u koncept nastoje uključiti i psihološku sigurnost, kao i sigurnost komunikacije, dok Caroline Thomas dodaje kako se ljudska sigurnost odnosi na pružanje „temeljnih materijalnih potreba“, ostvarenje „ljudskog dostojanstva“ te „emancipaciju od opresivnih struktura moći“ (Paris, 2001: 91). Drugi autori poput Garrya Kinga i Christophera Murraya pokušali su koncept ljudske sigurnosti sažeti kroz pet ključnih varijabli – dohodak, zdravlje, obrazovanje, političku slobodu i demokraciju, dok Bajpai stavlja naglasak na direktne i indirektno prijetnje koje ugrožavaju tjelesnu sigurnost i slobodu (Paris, 2001: 94). Iako semantička širina koncepta ljudske sigurnosti dovodi u pitanje analitičku i praktičnu vrijednost samog koncepta, njegova holistička operacionalizacija u Izvješću iz 1994. utjecala je i na shvaćanje nacionalne sigurnosti uvodeći nove, dotad nepercipirane prijetnje u međunarodni politički diskurs koje su dale poticaj drugačijem promišljanju međunarodne i nacionalne sigurnosti.

Zarazne bolesti, shvaćene primarno kao prijetnja ljudskoj sigurnosti, tako su pronašle svoj put ka relevantnosti i za nacionalnu sigurnost. O značaju konceptualnog okvira ljudske sigurnosti za uvrštenje zdravstvenih prijetnji u jednadžbu nacionalne sigurnosti svjedoči i dio u Izvješću u kojem se navodi kako „suše i bolesti mogu nanijeti gubitke ništa manje okrutne nego oružja rata“ (Human Development Report, 1994: 53). Usporedba posljedica bolesti s posljedicama rata jasan je pokazatelj promjene sigurnosne paradigme. Percipirane posljedice nastale pojavom zaraznih bolesti nisu samo zdravstvene odnosno biološke naravi. Istaknuto je kako pandemija virusa HIV-a, osim što bilježi višemilijunski broj inficiranih diljem svijeta, za sobom povlači velike financijske, ali i društvene te psihološke gubitke za pojedince, obitelji, zajednice i nacije diljem svijeta (Human Development Report, 1994: 28). Nadilazeći razinu osobne patnje i proširujući se na različite sfere društvenog života kao što je, primjerice,

gospodarski sektor, zarazne bolesti postaju sigurnosni problem *par excellence* koji zahtijeva ozbiljni društveni i državni odgovor.

Shvaćanje zaraznih bolesti kroz prizmu nacionalne sigurnosti svoju novu dimenziju dobilo je na prijelazu u novo tisućljeće. Potaknuto ozbiljnošću krize HIV-a u Africi, Vijeće sigurnosti UN-a je Rezolucijom 1308 iz 2000. godine upozorilo na njezin mogući „razarajući učinak na sve sektore i razine društva“ te naglasilo kako pandemija „može predstavljati rizik za stabilnost i sigurnost“ (UN Security Council, 2000). Pojava zaraznih bolesti na dnevnom redu Vijeća sigurnosti UN-a već samo po sebi govori mnogo o njihovoj sigurnosnoj važnosti. Smrtonosni ishodi uzrokovani napadom antraksa u SAD-u 2001. godine ukazali su na prijetnju patogenih mikroorganizama kao potencijalnog bio-oružja. Katastrofalni scenariji mogućeg razvoja bioterorizma dodatno su pojačali sigurnosni značaj zaraznih bolesti (Bilandžić, 2021; Brower, J. & Chalk, P., 2003). Novi izazov za međunarodnu zajednicu pojavio se 2003. godine u Kini s pojavom virusa SARS-a koji je prerastao u prvu pandemiju u 21. stoljeću. Širenje virusa zaustavljeno je za nekoliko mjeseci uz velike zasluge Svjetske zdravstvene organizacije (World Health Organization). Kineska nespремnost za suradnju u smislu prešućivanja informacije o pojavi bolesti ukazala je na imperativ zajedničke i globalne borbe protiv svih vrsta zarazne bolesti (Kuhar, M. i Fatović-Ferenčić, S., 2020). Slučaj SARS-a ukazao je na velike institucionalne manjkavosti u globalnom sustavu nadziranja i upravljanja zaraznim bolestima. Rizik od širenja zaraznih bolesti pojedine je međunarodne aktere stoga potaknuo na osmišljavanje praktičnih rješenja u borbi protiv zaraznih bolesti čiji sigurnosni karakter malo tko može dovesti u pitanje. Primjer je toga Europski centar za prevenciju i kontrolu bolesti (European Centre for Disease Prevention and Control) osnovan od strane Europske unije 2004. godine, a čija je misija rano upozorenje (*early warning*) o prijetnji od zaraznih bolesti. Aktivnosti centra po pitanju detekcije potencijalne prijetnje, kao što su nadzor, epidemiološko obavještajno djelovanje (*epidemic intelligence*), odgovor (*response*), znanstveno savjetovanje, spremnost (*preparedness*) u značajnoj mjeri podudaraju se s aktivnostima državnih sigurnosno-obavještajnih struktura, ne samo u operativnom, već i u terminološkom smislu (Bilandžić, 2021; ECDC, 2021).

Svi navedeni napori akademske i međunarodne zajednice po pitanju redefinicije koncepta sigurnosti, sigurnosnih prioriteta i interesa dobar su pokazatelj promjene sigurnosne paradigme. Ipak, spomenutu promjenu možemo protumačiti prije kao normativnu nego empirijsku. Riječ je o svojevrsnim nastojanjima, u prvom redu akademskih, internacionalnih (UN) i nadnacionalnih (EU) institucija, da se spektar sigurnosnih prijetnji proširi nauštrb vojnoj prijetnji i državi kao jedinom referentnom objektu sigurnosti. Bez obzira na značaj ovih napora,

glavnu riječ u međunarodnoj areni i dalje vode nacionalne države koje, u manjoj ili većoj mjeri, samostalno definiraju svoju sigurnosnu politiku i razvijaju mehanizme za prevladavanje sigurnosnih izazova. Isticanje zaraznih bolesti kao sigurnosnog izazova na akademskoj ili međunarodnoj razini govori malo o njihovom statusu unutar nacionalnih granica. Iz tog razloga postoji potreba za uvidom u status zaraznih bolesti kao sigurnosnog izazova na nacionalnoj razini. Tom zadatku posvetit ćemo se u poglavlju koje slijedi.

3.2 Zdravstvena sigurnost kao nacionalna sigurnost

U ovom poglavlju pokazat ćemo kako pojedine nacionalne države promišljaju vlastitu sigurnost s obzirom na prijetnju koju predstavljaju zarazne bolesti. Je li prijetnja od zaraznih bolesti doista prepoznata na razini nacionalnih država ili ona ostaje tek „opće mjesto“, norma internacionalnih i nadnacionalnih aktera? Koji je referentni objekt sigurnosti? Je li to stanovništvo čije je zdravlje i život neposredno ugroženo njihovom pojavom i širenjem ili su one prepoznate i kao prijetnja nekim drugim područjima, interesima i prioritetima, a koji nisu usko vezani za zdravstveno blagostanje i biološku egzistenciju građana? Osim Hrvatske, za potrebe analize odabrali smo recentne strateške dokumente triju „zapadnih“ stalnih članica Vijeća sigurnosti UN-a (Francuska, SAD, Velika Britanija) te Njemačku koja u tom pogledu predstavlja iznimku, ali koja je u analizu uvrštena temeljem važnosti koju ima u europskom političkom prostoru. One će nam poslužiti kao svojevrsni *benchmark* kada je u pitanju promišljanje te operacionalizacija sigurnosnih prijetnji povezanih s fenomenom zaraznih bolesti.

Međusobna umreženost i povezanost, tehnološki i prometni razvoj te rastuća međuovisnost država i društava jednih o drugima nametnuli su nove sigurnosne izazove. U situaciji gdje sigurnosni problem jednog nerijetko postaje sigurnosni problem svih i gdje međunarodne odnose karakterizira „brisanje granica između unutarnje i vanjske sigurnosti te unutarnje i vanjske politike“ (Tatalović, 2011: 37) međunarodna suradnja sve se više nameće kao nužnost u prevladavanju sigurnosnih izazova. Istovremeno, suverena nacionalna država ostaje temeljna jedinica međunarodnog poretka. „Internacionalni“ potencijal zdravstvenih prijetnji stoga nužno zahtijeva suradnju, ali iz istih razloga i adekvatni nacionalni angažman po pitanju zaraznih bolesti. U međunarodnom okruženju logika posljedica (*logic of consequences*) dominira logikom primjerenosti (*logic of appropriateness*) (Krasner, 1999: 51). Nacionalne države samostalno određuju vlastite sigurnosne prioritete te kreiraju sigurnosne politike

sukladno vlastitom nahođenju, što ih čini temeljnim nositeljem i garantom sigurnosti države i društva. Lepeza državnih institucija ima za cilj maksimizirati sigurnost i red neutralizirajući utjecaj svih onih čimbenika koji ih narušavaju. Promišljanje nacionalne sigurnosti odražava se u temeljnim državnim dokumentima, dok su nešto konkretniji sigurnosni alati materijalizirani u zakonima, a ciljevi i prioriteta u za tu svrhu posebno izrađenim dokumentima, planovima, strategijama i sl.

Strategija nacionalne sigurnosti, s obzirom na to da „čini krunu i ishodište legislativne piramide dokumenata na području nacionalne sigurnosti“, od posebne je važnosti za postizanje željenih sigurnosnih ciljeva (Tatalović, 2011: 37). Prema Tataloviću (2011: 34), „strategija nacionalne sigurnosti ključni je konceptualni dokument s područja sigurnosti koji se bavi razvojem, primjenom i koordiniranjem instrumenata nacionalne moći (diplomatske, ekonomske, vojne, obavještajne) za postizanje ciljeva koji pridonose nacionalnoj sigurnosti.“ Strategije nacionalne sigurnosti ne ograničavaju se tek problematikom odvrćanja (*deterrence*) stranih sila, već reflektiraju i promišljaju cijeli niz prijetnji koje ugrožavaju sigurnost vlastitog stanovništva, gospodarstva, institucija, kao i cjelokupnog ustavnopravnog poretka. U nizu sigurnosnih prijetnji po određenu naciju-državu, fenomen zaraznih bolesti može, ali i ne mora biti prepoznat kao prijetnja. Njihovo inkorporiranje i zastupljenost u strateškim dokumentima može ovisiti o nizu različitih čimbenika, kao što su npr. geografski, demografski, gospodarski, infrastrukturni, zdravstveni, ali i politički. Ipak, za očekivati je da se ranije pokazana važnost koja im je dodijeljena na nadnacionalnoj i međunarodnoj razini u sličnoj mjeri odražava i na nacionalnoj razini.

U njemačkoj strategiji nacionalne sigurnosti (njem. Weißbuch) prijetnja zdravlju domicilnog stanovništva predstavljena je kao primarna prijetnja vezano za pojavu zaraznih bolesti. S porastom svjetske populacije i povećane globalne mobilnosti veća je i vjerojatnost širenja zaraznih bolesti na područje Njemačke, što je predstavljeno kao opasnost za njemačko stanovništvo. Osim toga, veliki značaj pridani je i infrastrukturnoj sigurnosti. Zarazne bolesti percipirane su kao prijetnja za nacionalni zdravstveni sustav, ponajprije u smislu njegovog opterećenja ili kolapsa, ali kao i opasnost za regionalnu stabilnost te postojeći javni red. U strategiji se također procjenjuje da bi izbijanje pandemije moglo dovesti do velikih poremećaja u međunarodnom prometu i nacionalnim gospodarstvima, kao i do nužnosti izoliranja (karantene) onih područja pogođenih zaraznom bolešću. Također se navodi kako bi pojava pandemije mogla izazvati poteškoće u raspodjeli potrebnih sredstava te medicinskog osoblja u teže dostupnim područjima, kao i u edukaciji stanovništva te primjeni mjera zaštite na terenu (Bundeswehr, 2016).

Slično kao u slučaju Njemačke, prema strategiji Ujedinjenog Kraljevstva (HM Government, 2015), prijetnja zdravstvenoj sigurnosti veća je uslijed sve veće prometne međupovezanosti, dok se posebno ističe ranjivost onih zemalja ili regija sa slabo razvijenom zdravstvenom uslugom, pri čemu se upozorava na primjere država kao što su Sijera Leone, Liberija, Gvineja u kojima je pojava ebole prouzročila smrt tisuća ljudi te znatno usporila daljnji razvoj zemlje. Sukladno tome, suradnja i koordinirano djelovanje nacionalne, regionalne i globalne razine prepoznati su kao ključni faktor u suzbijanju prijetnje zdravstvenoj sigurnosti.

U francuskoj strategiji (French Republic Presidency, 2017), slično kao i u prethodne dvije, prepoznata je opasnost širenja bolesti uslijed pojačane mobilnosti svjetske populacije, što povećava prijetnju od pojave raznih epidemija kao što su one ebole i SARS-a zbog čega su pogođene države primorane tražiti pomoć međunarodne zajednice. Posebno se izdvaja rizik pojave novih virusa uslijed prijenosa s jedne vrste na drugu ili izlaska iz laboratorija. U tom kontekstu u strategiji se upozorava i na potencijalni rizik od pojave „agroterrorizma“ te na opasnosti razvoja biotehnologije kao potencijalnog oružja u rukama terorističkih organizacija.

Značaj bioloških prijetnji prepoznat je i u strategiji nacionalne sigurnosti SAD-a (White House, 2017). U strategiji stoji kako prirodna pojava virusa poput ebole i SARS-a, kao i zlouporaba patogenih mikroorganizama od strane nedržavnih aktera, kao i ona u slučaju napada antraksom 2001. godine, predstavlja ozbiljnu prijetnju za američku nacionalnu sigurnost, ponajviše u pogledu opasnosti za ljudske živote, generiranja velikih ekonomskih gubitaka, kao i gubitka povjerenja u državne institucije. S tim u vezi ističe se namjera osnaživanja hitnih službi i sustava koordinacije u cilju što brže detekcije virusa, usvajanja preventivnih mjera zdravstvene zaštite te pružanja odgovarajuće medicinske skrbi. U strategiji se također ističe posvećenost međunarodnoj suradnji u prevenciji zaraznih bolesti te spremnost pružanja odgovarajuće podrške u osnaživanju zdravstvenih sustava drugih zemalja, kao i u zaštiti kritičkih infrastruktura i laboratorija.

Kada je riječ o Strategiji nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske, Tatalović upozorava na izrazitu „usredotočenost na obrambeni sektor“ koja je rezultirala „zanemarivanjem razvoja ostalih područja nacionalne sigurnosti“ (Tatalović, 2011: 35). Doista, ako pogledamo Strategiju iz 2002. godine, problemu zaraznih bolesti posvećena je ukupno jedna rečenica u kojoj se tvrdi da „opasnosti povezane sa širenjem infektivnih bolesti i zaraza te bolesti ovisnosti predstavljaju sigurnosni rizik, koji bi u budućnosti mogao rasti“ (Strategija, NN 32/2002). Određeni napredak po tom pitanju napravljen je u novoj Strategiji nacionalne sigurnosti iz 2017. godine u kojoj se prijetnji od zaraznih bolesti ipak daje nešto više prostora. U njoj je prijetnja od zaraznih bolesti prepoznata primarno kao prijetnja zdravstvenoj sigurnosti domicilnog stanovništva:

Pojavom novih virusa i bakterija otpornih na lijekove povećavaju se prijetnje zdravlju stanovništva, čemu pogoduju klimatske promjene, onečišćenje okoliša, porast svih oblika međunarodnog prometa i masovne migracije stanovništva. (Strategija, NN 73/2017)

No, osim toga, vidljiva je i određena metodološka promjena kada je riječ o izradi strategija nacionalne sigurnosti u smislu nužnosti pomaka „od prognoziranja ka planiranju“ (Tatalović, 2011: 36). Za razliku od prilično šture posibilističke prognoze prisutne u strategiji iz 2002. godine, u novoj strategiji iz 2017. godine također se navode institucionalni i operativni mehanizmi koji imaju zadatak umanjiti opasnost od zaraznih bolesti, pri čemu ključnu ulogu ima učinkovito funkcioniranje zdravstvenog sustava:

Integralni zdravstveni sustav, dostupan svim građanima Republike Hrvatske, nastavit će razvijati mjere prevencije i izgradnje sposobnosti u području javne zdravstvene zaštite usmjerene na sprječavanje zaraznih i masovnih nezaraznih bolesti. (Strategija, NN 73/2017)

Osim zdravstvenog sustava, ističe se i bitna uloga sustava civilne zaštite kao relevantnog faktora zaštite života i zdravlja građana: „Unaprijedit će se sposobnosti zdravstvenog sustava i sustava civilne zaštite za pravodoban odgovor na ugrožavanje života i zdravlja građana, koje je posljedica kemijskih, bioloških, radioloških i nuklearnih prijetnji i rizika“ (Strategija, NN 73/2017). Osim toga, posebno se ističe namjera uspostave i razvoja sustava domovinske sigurnosti čija bi zadaća bila „briga o javnoj sigurnosti, zdravlju, zaštiti i spašavanju građana i imovine te zaštiti kritičnih infrastruktura“, a koji bi, uz tradicionalne organe sigurnosti trebao podrazumijevati i „gospodarske subjekte, znanstvene i stručne institucije, privatni i javni sektor te organizacije civilnog društva i građane“ (Strategija, NN 73/2017).

Iz navedenih nacionalnih strategija evidentno je da je prijetnja od zaraznih bolesti prepoznata kao izdvojeno sigurnosno pitanje i na razini pojedinih država. Zarazne bolesti predstavljene su ne samo kao prijetnja životima i zdravlju stanovništva, već i kao prijetnja u nacionalnim gospodarstvima, tj. ekonomskoj sigurnosti, zatim nacionalnoj sigurnosti u tradicionalnom, realističkom smislu, što je vidljivo u slučaju korištenja patogenih mikroorganizama kao oružja od strane nedržavnih aktera te, konačno, infrastrukturnoj sigurnosti. Kada je riječ o sigurnosti infrastrukture, Akrap (2019: 39) navodi kako

„funkcionalnost KI-jeva¹ može imati različite učinke na stanovništvo, društvo i državu, kako na pojedinačnoj razini, tako i na zajedničkoj razini“, no zanimljivo je da se Akrap pritom fokusira na prijetnje koje dolaze od ostalih država u informacijsko-komunikacijskom, energetsom i vodno-prehrambenom sektoru, u potpunosti zanemarujući zdravstvenu infrastrukturu čiji uzročnik ne mora nužno biti državni akter. Još jedna dimenzija prijetnje koju vrijedi istaknuti odnosi se na pad povjerenja građana u rad državnih institucija ili rad izvršne vlasti. Naime, nemogućnost izvršne vlasti da adekvatno ovlada kriznom situacijom dovodi u pitanje sposobnost države da kontrolira procese koji se događaju unutar njezinih granica. U tom slučaju mogli bismo govoriti i o ugrožavanju unutarnjeg državnog suvereniteta (eng. *domestic sovereignty*). Krasner definira unutarnji suverenitet kao aspekt državnog suvereniteta koji se odnosi na organiziranje političkog autoriteta unutar države te sposobnost državne vlasti da vrši kontrolu unutar svog teritorija (Krasner, 1999: 4). Jasno je kako u situaciji opterećenja zdravstvenog sustava ili gospodarskog kraha država nema kontrolu nad procesima koji se događaju unutar njezinih granica.

Referentni objekti sigurnosti kada je riječ o prijetnji koju predstavljaju zarazne bolesti, kao što vidimo, mogu biti različiti. Zarazne bolesti nisu samo prijetnja zdravstvenoj sigurnosti, već i ostalim područjima sigurnosti. Sigurnost shvaćena kao „sloboda od prijetnji“ (Buzan, 1991: 11) utoliko je teže ostvariva ukoliko je prijetnji s kojima se susrećemo više. Što je shvaćanje sigurnosti šire, širi postaje i spektar prijetnji koje je nužno prevladati. Buzanov pokušaj definiranja sigurnosti kroz pojam slobode sam po sebi je indikativan. Kao rješenje ove jednadžbe potpuna sigurnost nameće se kao sinonim za potpuno slobodu. U tom smislu, Buzan se približava Boothu za kojeg su sigurnost i emancipacija dvije strane istog novčića. Booth će reći: „Emancipacija proizvodi pravu sigurnost, a ne moć ili red. Emancipacija, teoretski, jest sigurnost“ (Booth, 1991: 319). No u stvarnosti potreba za sigurnošću nerijetko diktira razinu slobode i emancipacije. Zadovoljenje potrebe za jednom vrstom sigurnosti nerijetko se odvija nauštrb neke druge vrste sigurnosti, zamjenjujući jednu prijetnju drugom prijetnjom, jednu slobodu drugom ne-slobodom. Adekvatan teorijski okvir za ilustraciju ovog problema možda najbolje nudi teorija sekuritizacije. Stoga ćemo se u dijelu koji slijedi pozabaviti pitanjem *egzistencijalne sigurnosti*, polazeći od premise da je egzistencijalna sigurnost preduvjet za ostvarenje svake druge vrste sigurnosti. Naime i zarazne bolesti potencijalna su prijetnja egzistencijalnoj sigurnosti. Pitanje koje nas zanima stoga glasi: kako ugroza egzistencijalne sigurnosti utječe na ostala područja ljudske sigurnosti?

¹ kritične infrastrukture - nap.a.

3.3 Sekuritizacija: konstrukcija prijetnje i put ka izvanrednosti

U ovom poglavlju pokušat ćemo odgovoriti na pitanje kako uopće neki fenomen ulazi u domenu sigurnosti, odnosno postaje sigurnosno relevantan. Štoviše, ne samo sigurnosno relevantan na način kao što su relevantni mnogi društveni fenomeni koji mogu ugroziti sigurnost nekog pojedinca, društva ili države, već relevantan u toj mjeri da suzbijanje njegove prijetnje zahtijeva poduzimanje izvanrednih mjera, onih koje izlaze iz okvira uobičajene, svakodnevne sigurnosne politike.

Shvaćanje nekog fenomena kao sigurnosne prijetnje nije univerzalno za sva društva, pa ni za pojedince unutar istog društva. Wolfers definira sigurnost kao, u objektivnom smislu, odsutnost prijetnji stečenim vrijednostima, dok se subjektivno gledajući ona odnosi na odsutnost straha da će te vrijednosti biti ugrožene (Wolfers, 1962 u: Bilandžić, 2017: 344). Definiranje za nas važnih vrijednosti i detektiranje prijetnji tim vrijednostima nedvojbeno će utjecati na shvaćanje stanja sigurnosti u kojem se nalazimo. Ilustracije radi, dovoljno je navesti primjer imigracije koju dio društva može percipirati kao poželjan fenomen koji sa sobom donosi mnogobrojne pozitivne ekonomske i kulturološke učinke, dok će drugi dio društva u njoj vidjeti prijetnju nacionalnoj kulturi i identitetu, običajima, tradiciji ili pak ugrozu standardima rada. Različito tumačenje imigracije povezano je sa različitim sustavima vrijednosti. Pripisivanje nekom pitanju atributa sigurnosne prijetnje neodvojivo je od vlastitog sustava vrijednosti.

Objektivno mjerilo pomoću kojeg bi bilo moguće utvrditi je li neka pojava *doista* sigurnosna prijetnja ne postoji (Buzan et al, 1998:30). Ipak, neki fenomeni će prije nego neki drugi biti prepoznati kao prijetnja sigurnosti. Malo tko bi doveo u pitanje sigurnosni značaj rata koji je kao bitno sigurnosno pitanje prepoznat ne samo od strane država, već od strane pojedinca, društva, kao i čitave međunarodne zajednice. Prva rečenica Povelje Ujedinjenih naroda ističe odlučnost spasa nadolazećih generacija od strahota rata. Rat i biološko čovjekovo stradanje koje on donosi po svemu sudeći je objektivna sigurnosna prijetnja. No što je s onim fenomenima čija je sigurnosna dimenzija manje uočljiva ili ona, naizgled, uopće ne postoji? Sustav vrijednosti svakako je nužan preduvjet za percepciju nekog fenomena kao prijetnje, no često ne i dovoljan.

Imigracija velikog broja ljudi prema Europi 2015. godine uslijed eskalacije nasilja na Bliskom istoku od mnogih aktera prikazana je kao sigurnosna prijetnja, dok su s njom povezani politički i sigurnosni izazovi okarakterizirani kao migrantska, odnosno izbjeglička „kriza“. Dolazak velikog broja muslimanskog stanovništva lideri nekih europskih država predstavili su kao vitalnu prijetnju europskim vrijednostima, kulturi i identitetu, a strah od infiltracije

pripadnika islamističkih snaga potaknuli su pitanje prijetnje nacionalnoj sigurnosti. Želja za očuvanjem sigurnosti nekim državama dala je povod za usvajanje izvanrednih sigurnosnih mjera. Mađarska je posegnula za izgradnjom ograde na granici sa susjednom Hrvatskom i Srbijom, Češka je zakonskim putem dodatno ojačala kontrolu svojih granica, dok je Sjeverna Makedonija u nastojanju za efektivnim upravljanjem krize posegnula za institutom izvanrednog stanja (Tatalović, S. i Malnar, D., 2015: 27).

Hoće li neki fenomen doista biti okarakteriziran kao sigurnosno relevantan uvijek je pitanje politike (Buzan et al, 1998:32). S tim u vezi, neko javno pitanje može biti nepolitizirano (nije u interesu države niti je predmet javne političke debate i odlučivanja), politizirano (predmet je javnih politika, političkog odlučivanja i alokacije sredstava) i, naposljetku, sekuritizirano (Buzan et al, 1998: 23). Kada neki fenomen poprima sigurnosni značaj u obliku egzistencijalne prijetnje, a koji je istovremeno popraćen zahtjevom za poduzimanjem odgovarajućih izvanrednih mjera koje izlaze iz okvira uobičajenih procedura i pravila, tada govorimo o procesu sekuritizacije tog fenomena (Buzan et al., 1998: 25). U tom pogledu, sekuritizacija je „ekstremna verzija politizacije“ (Buzan et al, 1998: 23). U sva tri prethodno navedena primjera opažamo suočavanje s percipiranom prijetnjom putem usvajanja izvanrednih mjera, bilo pravnih ili praktičnih, a koje izlaze iz okvira „svakodnevne“ ili „redovne“ politike.

Teoretski, sekuritizaciji može podlijeći bilo koji fenomen. Osim migracija, u posljednje vrijeme sve češće čitamo o egzistencijalnoj prijetnji čovječanstvu koju predstavljaju klimatske promjene, a zbog čega sve više društvenih aktera poziva na poduzimanje hitnih i neodgodivih preventivnih mjera i prijelaz na novi oblik gospodarstva. Primjer sekuritizacije možemo vidjeti i u energetske sektoru, gdje plinska trgovina sve očitije postaje važno sigurnosno pitanje, što se ponajbolje vidi na odnosu između Europske Unije i Ruske Federacije (Radić Dozić, J., 2020). Ipak, svako pitanje kojemu se pripisuje sigurnosni značaj ne znači nužno i njegovu sekuritizaciju. Buzan et al (1998:26) navode tri ključna uvjeta sekuritizacije: nužno je postojanje određene *egzistencijalne* prijetnje koja, shodno tome, zahtijeva poduzimanje *hitnih* mjera sigurnosti koje prema svom sadržaju ili intenzitetu nadilaze granicu „normalne“, uobičajene, odnosno svakidašnje prakse te oslobađaju pridržavanja postojećih procedura i pravila. Pritom „egzistencijalnu“ prijetnju ne treba shvatiti isključivo u smislu „biološke egzistencije“. Ona je vezana za referentni objekt o čijoj sigurnosti je riječ. U vojnom sektoru, ona će se najčešće odnositi na opstanak države, dok će se u političkom sektoru ona ticati suvereniteta ili prevladavajuće ideologije (Buzan et al, 1998: 21-22). Spomenute izvanredne mjere, s jedne strane, mogu podrazumijevati usvajanje određenih odluka te zakona, nametanje određenih obveza ili, pak, suspendiranje određenih zakona ili ustavom zajamčenih prava i

sloboda. Prethodno spomenuti slučajevi poduzimanja praktičnih (podizanje ograde između Hrvatske i Srbije) odnosno pravnih (donošenje „ad hoc“ zakona) izvanrednih mjera primjer su nekih od njih.

Adresiranje egzistencijalne prijetnje jedan je od ključnih elemenata sekuritizacije, no ono još uvijek ne *čini* sekuritizaciju. Ono se može smatrati tek „sekuritizirajućim potezom“ (*securitizing move*), odnosno svojevrsnim pozivom na sekuritizaciju koji je svakako nužan, no ne i dovoljan element njenog ostvarenja. Sekuritizacija određenog fenomena, da bi bila potpuna, zahtijeva odgovarajući društveni legitimitet. Da bismo neko pitanje mogli smatrati sekuritiziranim, nužno je da diskurs o postojanju egzistencijalne prijetnje bude prihvaćen i opravdan od strane javnosti i društva. Prijetnja mora imati odjek u javnosti koji će pružiti legitimitet za usvajanje odgovarajućih izvanrednih mjera koje u suprotnom ne bi mogle biti usvojene (Buzan et al, 1998: 25). U tom smislu, sekuritizacija je socijalno konstruirana i intersubjektivna. Ona je stvar pregovora između sekuritizirajućeg aktera i javnosti o tome *treba li* referentni objekt preživjeti i mogu li u tu svrhu biti poduzete odgovarajuće izvanredne mjere (Buzan et al, 1998: 31).

Upravo u ulozu koju javnost, odnosno društvo ima u procesu sekuritizacije prepoznajemo motiv sociološkog interesa za proučavanje sigurnosnih procesa, prijetnji i njihovog nastajanja, kao i odgovora na njih. Društvo nastupa kao ravnopravni subjekt, ali ujedno i svojevrsan medij promjene sigurnosnih prioriteta. Sigurnosna politika, naizgled prepuštena za to predviđenim i usko specijaliziranim državnim strukturama, na velika vrata ulazi u široki društveni prostor.

Uz društvo kao ključan subjekt sekuritizacije nekog fenomena, sekuritizirajući akteri nemaju ništa manje važnu ulogu. Pojedini društveni akteri raspolagat će manjom odnosno većom moći nametanja nekog pitanja kao sigurnosno relevantnog, no nitko ne polaže ekskluzivno pravo ili moć na sekuritizaciju nekog javnog pitanja (Buzan et al, 1998: 32). Hoće li neki fenomen biti uspješno sekuritiziran ovisit će u velikoj mjeri o internim i eksternim olakšavajućim uvjetima (*facilitating conditions*) koji će sekuritizaciju učiniti više odnosno manje izglednom. Interni uvjeti odnose se na samu „gramatiku sigurnosti“: adresiranje egzistencijalne prijetnje, točke bez povratka i raspoloživog izlaza iz krize, dok eksterne uvjete čini socijalni kapital sekuritizirajućeg aktera i narav sâme prijetnje (Buzan et al, 1998: 33).

Političari, novinari ili neki drugi javnosti poznati pojedinci koji uživaju široki legitimitet u javnosti imat će veći socijalni kapital. Važnu ulogu također mogu imati i različite društvene skupine, najčešće usko vezane za fenomen koji se sekuritizira. U slučaju migracija to mogu biti demografi, ekonomisti, sigurnosni stručnjaci, zatim meteorolozi, geolozi i klimatski aktivisti u slučaju klimatskih promjena, dok će u pitanjima energetike presudnu ulogu zasigurno imati

energetski stručnjaci. Istom logikom, u slučaju sekuritizacije nekog zdravstvenog fenomena središnje mjesto zasigurno će imati liječnici te različiti stručnjaci iz područja medicinskih znanosti.

Narav prijetnje također će imati veliku važnost prilikom sekuritizacije nekog fenomena. Neke prijetnje su prirodnog, dok su druge društvenog karaktera; neke su neposredne, dok su druge latentne; neke su tradicionalno percipirane i prihvaćene kao prijetnje, dok druge to nisu ili to tek trebaju postati.

Također valja obratiti pozornost na komunikacijski aspekt sekuritizacije nekog fenomena, odnosno na način na koji se ona ostvaruje od strane sekuritizirajućeg aktera i prihvaća od strane javnosti. Način prenošenja informacije o postojanju egzistencijalne prijetnje i nužnosti poduzimanja odgovarajućih izvanrednih mjera može biti ključan za uspjeh odnosno neuspjeh sekuritizacije. Buzan et al (1998: 26-27) u tom pogledu naglašavaju važnost artikulacije egzistencijalne prijetnje posredstvom „govornog čina“ (*speech act*), no pritom ujedno napominju kako nije nužno eksplicitno ukazivati da je riječ o *sigurnosnom* pitanju, već je bitno adresirati postojanje egzistencijalne prijetnje i potrebu za hitnim djelovanjem koju društvo mora prepoznati. Bitnu ulogu ovdje će imati javni nastupi političara, govori, intervjui, kao i verbalni iskazi ostalih sekuritizirajućih aktera. Porastom broja različitih alternativnih oblika komunikacijskih kanala i tehnologija te novih, elektroničkih medija, kao i važnosti te utjecaja društvenih mreža, izrazito govorni čin postupno gubi na važnosti. Štoviše, upotrebom različitih suvremenih medija komunikacija s javnošću znatno je olakšana, a time ujedno i povećana vjerojatnost uspješne sekuritizacije određenog fenomena. Ovu tendenciju ističe i Williams (2003: 524-528) ukazujući na rastuću važnost drugih oblika medija, a posebno slikovnog sadržaja u procesu sekuritizacije. Suvremene tehnologije prevladale su gotovo sve prostorno-vremenske prepreke čineći komunikaciju i protok informacija jednostavnijima nego ikada prije. Sukladno tome, uvjeti za sekuritizaciju nekog fenomena vjerojatno su pogodniji nego ikada prije. Zahvaljujući usponu *umreženog društva* i „istodobnosti“, informacija o postojanju egzistencijalne prijetnje, kao i potrebe za donošenjem izvanrednih mjera dostupna je „trenutačno“ (Castells, 2000).

Za Waevera i Buzana, sekuritizacija je primarno negativna pojava. Ona označava neuspjeh u suočavanju sa sigurnosnim izazovima unutar okvira normalne politike, putem uobičajenih procedura (Buzan et al, 1998: 29). S tim u vezi Aradau (2004, u: Roe, 2012: 252) zaključuje kako je sekuritizacija „loša za demokraciju“. Nasuprot debati i dogovaranju koju zahtijevaju liberalne demokracije, sekuritizacija zahtijeva „tišinu i brzinu“. Potreba za brzim usvajanjem sigurnosnih mjera s jedne strane umanjuje sposobnost liberalnih demokracija za dijalog i sukob

mišljenja, dok s druge strane pogoduje jačanju ovlasti izvršne vlasti i potiskuje bilo kakav oblik neslaganja (Huysmans 2004, u: Roe, 2012: 251). U tom smislu sekuritizacija se približava i sve više nalikuje „stanju iznimke“ u kojem, pozivajući se na egzistencijalnu prijetnju i potrebu za sigurnošću, normalna politika, važeći pravni poredak i demokratski standardi gube svoju djelotvornost i aktualnost. Težnja za očuvanjem i postizanjem egzistencijalne sigurnosti ostvaruje se nauštrb drugih oblika sigurnosti, najčešće one političke. Politička sigurnost sastavni je dio ljudske sigurnosti. Prema Human Development Reportu (1994: 32-33), kršenje ljudskih prava i državna represija građana predstavlja ozbiljnu prijetnju političkoj sigurnosti. Sekuritizacijom nekog fenomena država se može naći u paradoksalnoj situaciji. Prava i slobode građana, svedeni pod jedan zajednički nazivnik – ljudska prava – sastavni su dio pravnog poretka svih liberalnih demokracija. Ograničavajući prava i slobode građana u svrhu suzbijanja egzistencijalne prijetnje, država destabilizira vlastite temelje, vlastiti ustavni poredak. Konačni rezultat je ugroženost nacionalne sigurnosti na način kako ju je vidi Ullman, a koja se očituje u sužavanju izbora raspoloživih politika izvršne vlasti i degradaciji kvalitete ljudskog života (Ullman, 1983: 133).

3.4 Biopolitika: mehanizam upravljanja neizvjesnim

Iako sigurnost percipiramo pretežno i primarno kao određeno *stanje*, iza njega stoji neprekidni sigurnosni proces čiji je cilj postizanje tog određenog zadovoljavajućeg *stanja*. Ranije predstavljene sigurnosne strategije tek su normativni akti koji služe kao smjernica za provođenje određenih sigurnosnih politika. Postizanje željenog *stanja* sigurnosti u praksi zahtijeva i podrazumijeva niz procedura, mjera i aktivnosti usmjerenih na suzbijanje potencijalnih prijetnji. Narav tih mjera zasigurno će ovisiti o naravi sigurnosnih prijetnji, ali također i stupnju sigurnosti koji želimo postići. Kao što smo pokazali na primjeru sekuritizacije, ostvarenje potrebe za egzistencijalnom sigurnošću može zahtijevati radikalne, izvanredne mjere koje izlaze iz okvira normalne politike. No sekuritizacija je, kao što smo utvrdili ranije, „ekstremna verzija politizacije“ te kao takva teško može biti održiv alat za ostvarenje većine naših svakodnevnih sigurnosnih potreba. Stoga ćemo u ovom dijelu sigurnost opisati iz nešto drugačije perspektive, ne kao stanje, već radije kao određenu tehniku, mehanizam te, u konačnici, posebnu vrstu politike.

Sigurnost, onako kako ju elaborirao Foucault, ne odnosi se na stanje, već ona podrazumijeva specifični mehanizam „upravljanja neizvjesnim“ (*treatment of the uncertain*) (Foucault, 2009:

11). Foucaultovo poimanje sigurnosti kao određenog *mehanizma upravljanja* drugačije je od ostalih prije spomenutih shvaćanja sigurnosti koji se, kao što smo mogli vidjeti, i među sobom mogu značajno razlikovati. Radi ilustracije funkcioniranja mehanizma sigurnosti, Foucault (2009) ga uspoređuje s preostala dva mehanizma – pravnim (*legal*) i disciplinarnim (*disciplinary*)² – služeći se pritom upravo primjerom zaraznih bolesti u svrhu njihova međusobnog razlikovanja. Kao primjer pravnog mehanizma Foucault navodi slučaj lepre. Pravni mehanizam upravljanja tim društvenim izazovom počiva na eksplicitnoj zakonskoj regulativi, sustavu odijeljivanja bolesnih pojedinaca od onih zdravih. Bolesni su, u svrhu očuvanja zdravlja stanovništva, isključeni iz društva, dok u društvu, zauzvrat, vlada red i kontrola. Za razliku od pravnog mehanizma koji počiva na zakonskoj regulativi, disciplinarni mehanizam usmjeren je na uspostavu društvene kontrole putem discipline. Kao primjer disciplinarnog mehanizma Foucault navodi pandemiju kuge za vrijeme koje je uvedeno niz mjera koje određuju i kontroliraju ponašanje pojedinca, ograničavaju njegovo kretanje, prate njegove kontakte itd.

Pravni i disciplinarni mehanizmi pogodni su za upravljanje individualnim tijelima – pojedincima, no ne i socijalnim tijelom – populacijom. Upravljanje i kontrola populacijom nisu mogući isključivo putem zabrane odnosno discipline. Kontrola populacije primarno se ostvaruje putem mehanizma sigurnosti ili jednostavnije – putem *biopolitike*. Prema Krivaku (2008: 56), biopolitika podrazumijeva „rastuću brigu države za biološko blagostanje populacije, uključujući kontrolu i prevenciju bolesti, primjereno snabdijevanje hranom i vodom, osiguravanje sanitarnih čvorova i obrazovanje“. Ona podrazumijeva nadzor i regulaciju stanovništva i ljudskog života u kojem ključnu ulogu imaju znanost (biomedicina), tehnologija (biotehnologija) i etika (bioetika) (Krivak, 2008: 55-58). Ono po čemu se mehanizam sigurnosti razlikuje od prethodna dva mehanizma je to da on dominantno funkcionira u „efektivnoj stvarnosti“, odnosno „domeni prirode“ (Foucault, 2009: 46-47). Sloboda je za Foucaulta korelat mehanizma sigurnosti, uvjet bez kojega nema biopolitike (Foucault, 2009: 48). Kao uzor rađanja biopolitike Foucault vidi ideologiju liberalizma, najprije u ekonomskoj sferi, a zatim i u društvenoj, gdje se mogućnost intervencije države u „domenu prirode“ ograničava. Sigurnost „dopušta da se stvari dogode“, ona odgovora na zbilju na način da ju „poništi“, „limitira“ ili „regulira“ (Foucault, 2009: 47-48).

U praksi, biopolitika počiva na kontroli odnosa između ljudi kao vrste i njihovog okruženja, miljea. Biopolitika kao mehanizam kontrole podrazumijeva tehnike poput prognoza, procjena,

² U svom tekstu 'Biopolitika kao kritika „nove normalnosti“' (2020) Mislav Žitko koristi sintagmu „juridičko-disciplinarni mehanizam“.

mjerenja (Foucault, 2003: 246). Ona se oslanja na procjene vjerojatnosti, analize isplativosti (*cost-benefit*), intervenciju u određeni fenomen te uspostavljanje odgovarajuće norme (Foucault, 2009:6). Kao primjer primjene mehanizma sigurnosti Foucault navodi epidemiju boginja. Glavni mehanizmi upravljanja prijetnjom koju predstavljaju boginje više nisu bili zabrana ili disciplina, već pitanja vezana za raspoložive podatke, informacije te znanje o fenomenu u odnosu na učinak koji njegova pojava ima za stanovništvo: koliko je ljudi zaraženo, pod kojim uvjetima, u kojoj dobi, s kojim posljedicama, koji su rizici i vjerojatnosti zaraze odnosno smrtnosti i sl. (Foucault, 2009: 10). Biopolitika kao takva ne nastoji *disciplinirati*, već radije *regulirati* procese ključne za život stanovništva (Foucault, 2003: 247).

S porastom svjetskog stanovništva te učestalijom i lakšom mobilnošću unutar i među populacijama biopolitika sve više dobiva na važnosti. Osim tehničkih razloga primjene biopolitike kao mehanizma upravljanja, tu su i oni vrijednosni. Visoki zahtjevi liberalnih demokratskih društava ne trpe disciplinu, barem ne u svojstvu dominantnog mehanizma upravljanja društvenim izazovima. Politička vlast dužna je osigurati slobodu svojim građanima, istovremeno se suočavajući s mnoštvom različitih problema, prijetnji i izazova. Neophodno je regulirati „domenu prirode“ i milje koji nas okružuje te neutralizirati potencijalne prijetnje. Znanje o populaciji i promjenama koje se odvijaju unutar nje stoga postaje osnova kreiranja politika. Mehanizmi prognoza, analiza, procjena, nadzora i praćenja dio su svakodnevnog upravljanja državom i društvom. Specijalizirana državna tijela i institucije produciraju znanje o stanovništvu na temelju podataka o njegovom prirodnom i prostornom kretanju, dobi, spolu, plodnosti, zdravlju, bolesti i sl. One također definiraju normu koja propisuje optimalan broj rođenih, umrlih, bolesnih, broj starih i broj mladih te po potrebi interveniraju i reguliraju poneka odstupanja. Bit mehanizma sigurnosti je da regulira nepoželjne fenomene u toj mjeri da ih ograniči i zadrži u okviru prihvatljive norme, u mjeri u kojoj one ne predstavljaju prijetnju populaciji kao cjelini (Foucault, 2009: 62-63). No Foucault pritom napominje da pravni mehanizam, disciplinarni mehanizam i mehanizam sigurnosti nisu međusobno isključivi (Foucault, 2009:7). Riječ je samo o tome da je mehanizam sigurnosti dominantni, no nikako ne i jedini raspoloživi mehanizam upravljanja.

Nemogućnost učinkovite regulacije prirode putem biopolitike nameće nužnost usvajanja drugačijeg pristupa u suočavanju s društvenim izazovima. Kada se regulativni mehanizmi biopolitike pokažu nedostatnima javlja se potreba za primjenom drugih mehanizama. Prekomjerno odstupanje od norme postaje osnova za snažniju intervenciju. U svrhu povratka na *normalno* stanje, pravni i disciplinarni mehanizam ponovno postaju dominantna tehnika upravljanja neizvjesnim. Upravo u ulozi koju mehanizam sigurnosti ima u *održavanju*

normalnog stanja treba potražiti i objašnjenje zašto disciplina i zabrana postaju legitimni instrumenti *vraćanja* normalnom stanju. Foucaultovo razlikovanje mehanizma sigurnosti i slobode, s jedne strane te mehanizma zabrane i discipline, s druge stoga je dobra uvertira u poglavlje koje slijedi, u kojem ćemo problematiku pravnog i disciplinarnog mehanizma sagledati iz nešto drugačije perspektive.

4. Teorijska podloga: država i pravni poredak

4.1 Moć države i pravna moć

Postojanje određenog *pravnog poretka* karakteristično je za sve zajednice ljudi, počevši od onih najmanjih kao što je npr. obitelj, pa sve do onih najrazvijenijih kao što je moderna država (Kelsen, 2012: 93). Putem normi, počevši od one vrhovne i svima ostalima nadređene norme – ustava – pa sve do onih nižih kao što su zakoni i njima slični propisi, država nastoji urediti ljudsko ponašanje i različite oblike društvenih odnosa unutar vlastitog teritorija. Za Kelsena, vodećeg pravnog mislioca 20. stoljeća, država nije ništa drugo nego sâm pravni poredak. Prema Kelsenu, i državu i pravni poredak „karakteriziraju isti akti prisile“ te zaključuje kako „ne može jedna te ista društvena zajednica biti konstituirana dvama različitim porecima“ (Kelsen, 2012: 92). Kao prilog izjednačavanju države i pravnog poretka, Kelsen navodi kako „svaki državni akt može nastupiti samo kao pravni akt, kao akt stvaranja ili primjene pravnih normi“ (Kelsen, 2012: 94). Na ovaj način Kelsen državi zapravo odriče svako pravo „samostalnog“, od prava nezavisnog ili, jednostavnije rečeno, političkog djelovanja. Ovakvo stanje stvari kada je u pitanju država teško je održivo iz perspektive drugih društvenih znanosti, ponajprije politologije i sociologije, a iz razloga koji su bili navedeni uvodu ovoga rada.

No donekle slično viđenje možemo pronaći i kod Webera. U svojoj tipizaciji legitimne vlasti Weber razlikuje tri čista tipa vlasti – tradicionalnu, karizmatiku i zakonsku – koje svoj legitimitet crpe iz triju različitih izvora. Tradicionalna vlast svoj legitimitet crpi iz svetosti tradicije. Ona se ne zasniva ni na kakvim formalnim normama, već na normama tradicije koje „oduvijek važe“, te na volji gospodara motiviranoj „osjećajem pravičnosti“ (Weber, 1922 u: Đurić, 1964: 323). Nasuprot tradicionalnoj vlasti, karizmatika vlast svoj legitimitet crpi iz vjere podređenih u izvanredne, božanske sposobnosti vođe. Karizmatika vlast ne ograničava se ni normama tradicije ni formalnim normama. Ona se, nasuprot tradiciji, zasniva na logici

„Zapisano je, ali ja vam kažem“ (Weber, 1922 u: Đurić, 1964: 327). Za razliku od prethodne dvije vlasti, karakteristična vlast za modernu državu je *zakonska vlast*. Neograničenu vlast karizmatiskog pojedinca odnosno neupitnu svetost tradicije zamjenjuje vladavina *zakona*, materijalizirana u mnoštvu različitih pravnih normi, pravila, načela, akata itd. Zakonska vlast je, prema Weberu, ona koja je „propisno ustanovljena“ (Weber, 1922 u: Đurić, 1964: 320). Ona ne proizlazi iz nadnaravnih sposobnosti vođe ili iz svetosti tradicije, već iz pravila kojima su se dužni pokoravati svi. Weber navodi: „Čak i onaj koji naređuje, u trenutku kad zapovijed izdaje, pokorava se jednom pravilu – zakonu ili službenom propisu, dakle jednoj formalnoj i apstraktnoj normi“ (Weber, 1922 u: Đurić, 1964: 321). Novi pravni poredak, sačinjen od ukupnosti pravnih normi, uređuje kompletni društveni život. Normiranju podliježu društveni, politički, ekonomski, religijski i drugi odnosi unutar jedne države. Određeno ponašanje ili djelovanje tumačeno je kao pravno ukoliko je u skladu s postojećim normama odnosno protupravno ukoliko se njima protivi ili ih krši. Volja karizmatiskog pojedinca, jednako kao i svetost tradicije sada su važeći jedino ako su iskazani u obliku neke pravne norme, propisa odnosno zakona. Upoznavši se s određenjem zakonske vlasti, lako bismo mogli zaključiti kako između onoga što tvrdi velikan pravne znanosti i klasik sociološke teorije nema gotovo nikakve razlike. No iz tog razloga ključno je podsjetiti da Weberovi tipovi legitimne vlasti predstavljaju tzv. *čiste tipove*, odnosno *idealtipove*, čija je svrha teorijska simplifikacija socijalne zbilje, pri čemu se sva odstupanja, ako ne već prešućuju, onda barem ne ističu. Stvarna socijalna zbilja ipak je nešto kompleksnija.

Vladavina zakona odnosno prava u pogledu koje se Kelsen i Weber tek naočigled zbližavaju nužno nameće pitanje o mogućnostima političke moći države. Posjeduje li država „moć“ slobodnu od ograničenja vlastitih pravnih normi? Imajući u vidu Weberovo razlikovanje vlasti od moći, državna moć očitovala bi se u vjerojatnosti nametanja vlastite volje onih koji državom upravljaju, usprkos otporu odnosno ograničenjima koja predstavljaju pravne norme. Prema Kelsenu, „moć“ države kao takve ne postoji. Svi elementi državne prisile sami po sebi su tek „mrtvi predmeti“ koji mogu zaživjeti jedino ako su u skladu s postojećim pravnim normama (Kelsen, 2012: 97-98). Tvrdnja usmjerena na negiranje moći države izvan zadanog pravnog konteksta rijetko kojeg sociologa ili politologa može ostaviti ravnodušnim. Kelsen, međutim, lišavanjem državne moći ne želi reći da moć pripada pravu. On tvrdi da pravo „ne može opstati bez moći, ali da s njom ipak nije identično“ te dodaje kako je pravo „određen poredak (ili organizacija) moći“ (Kelsen, 2012:60). Ono se „posve jednako kao i država, ne može spoznati kao ništa drugo nego prisilni poredak ljudskog ponašanja (...)“. S jedne strane, pravo je za Kelsena *poredak*, te kao takav ujedno i predmet proučavanja pravne znanosti, dok je s druge

strane *moć*, „to jest pravna moć“, što ga čini objektom interesa drugih društvenih znanosti kao što su socijalna psihologija ili sociologija (Kelsen, 2012: 98-99). Kelsenova ambivalentnost u pitanju priznavanja (političke) moći države koja se u konačnici ipak predstavlja kao „pravna moć“ vidljiva je i na drugom mjestu, govoreći o ustavu.

Za razliku od svih nižih normi koje se propisuju sukladno temeljnoj normi te kao takve čine pozitivno, odnosno *postavljeno* pravo, temeljna norma, odnosno ustav, stvara se izvan tek nastajućeg pravnog poretka. Ona kao takva nije postavljena, već *pretpostavljena*. Ovo *pretpostavljanje* norme koja čini osnovu pravnog poretka, a time i države, ozbiljno dovodi u pitanje Kelsenovo poimanje državne moći jedino kao „pravne moći“. I sâm Kelsen priznaje da, ukoliko se postavi pitanje porijekla i valjanosti ustava, „dolazi se možda do nekog još starijeg ustava te tako naposljetku do nekog povijesno prvog, koji je donio jedan jedini uzurpator ili nekakvo formirano kolegijalno tijelo“ (Kelsen, 2012: 56-58). „Uzurpator“ i „kolegijalno tijelo“ o kojima govori Kelsen, s obzirom na to da stvaraju pravni poredak, nalaze se na samom rubu pravnog poretka. No sâm stvaranje pravnog poretka ne znači isto što i stvaranje države. Određeni pravni poredak naziva se državom ukoliko sadrži organe među kojima postoji podjela rada te ukoliko postoji „stanoviti stupanj centralizacije“ (Kelsen, 2012: 93). Nije, međutim, jasno u kojoj mjeri mora biti razvijena podjela rada ni koji stupanj centralizacije mora biti dosegnut. Sav Kelsenov opus općenito se svodi na tvrdnju da svaki pravni poredak ne mora biti država, no „svaka država mora biti pravna država“ (Kelsen, 2012: 98).

No ukoliko država može nastati ili, preciznije rečeno, *nastajati* izvan pravnog poretka, opravdano je zapitati se može li kao takva i djelovati? Može li se ona nekako vratiti u svoj *status nascendi*, u kojem glavnu riječ vodi neki drugi „uzurpator“ ili „kolegijalno tijelo“? Ima li država moć koja se izdiže iznad njezinih pravnih normi?

Slabost Kelsenove čiste teorije prava očituje se upravo u tome da „bilo kakva činjenična stanja ona shvaća samo ukoliko su ona sadržaj pravnih normi, to jest određena pravnim normama“ (Kelsen, 2012: 19). Stoga se s pravom nameće pitanje može li pravna norma obuhvatiti sva činjenična stanja koja proizlaze u stvarnosti. Kompleksnost društvenih odnosa i nepredvidivost raznih „činjeničnih stanja“ ukazuju na suprotno. Riječima bivšeg američkog ministra obrane Donalda Rumsfelda, u stvarnosti postoji mnogo „nepoznatih nepoznanica“ (*unknown unknowns*). Mnogobrojni nepredvidivi izazovi stavljeni pred državnu vlast dovode u pitanje snagu pravnih normi kao mehanizma regulacije društvenih odnosa. To je posebno očito u trenutcima prijetnje nacionalnoj sigurnosti. Pravo, shvaćeno kao socijalna tehnika za postizanje određenog poželjnog društvenog stanja (Kelsen, 2012: 31), pri pojavi nepoznate prijetnje postaje više teret nego sredstvo postizanja poželjnog društvenog stanja. Pravni poredak

postaje prepreka uklanjanju sigurnosne prijetnje. Učinkovitost *pravne moći* države time je dovedena u pitanje. Stoga Kelsenova tvrdnja o pravnoj državi kao jedinom mogućem obliku manifestacije države zahtijeva dodatnu teorijsku provjeru.

4.2 Izvanredno stanje: na granici pravnog i političkog

Ambivalentan odnos moći države, s jedne strane i moći pravnog poretka, s druge središnji je interes njemačkog pravnika, ali u tom pogledu ništa manje ni politologa, sociologa i političkog filozofa Carla Schmitta. Svjestan, s jedne strane, važnosti uloge ustavnopravnog poretka za društveni i politički život države te, s druge strane, njegove ograničene učinkovitosti u ostvarenju vitalnih državnih interesa – naime, vlastitog samoočuvanja te očuvanja reda i sigurnosti – Schmitt rješenje pokušava pronaći u međuprostoru između pravnog normativizma i političkog decizionizma, između norme i odluke. Bez obzira na Schmittovu, po mnogima kontroverznu, osobnu i političku biografiju te status „glavnog pravnika“ Trećeg Reicha, njegov teorijski doprinos ne samo pravnoj znanosti, nego i sociologiji, politologiji, političkoj filozofiji od velikog je značaja. Schmittov koncept *iznimke* (njem. *Ausnahme*), kao i teorijska raščlamba države, demokracije, moći i vlasti ostaje trajan doprinos društvenim znanostima. U ovom poglavlju njoj ćemo posvetiti posebnu pozornost, s obzirom na to da ona predstavlja direktnu kritiku Kelsenova poimanja prava, države i shvaćanja moći.

Ranije smo ustanovili kako za Kelsena moć shvaćena kao suverena politička moć nekog pojedinca ili tijela koje upravlja državom, u stvarnosti ne postoji. Samovolja obnašatelja izvršne vlasti ograničena je temeljnom i vrhovnom pravnom normom – ustavom, a sva moć države proizlazi isključivo i jedino iz važećih pravnih normi koje reguliraju kako ponašanje građana, tako i ponašanje cjelokupnog državnog aparata, pa i izvršne vlasti. Izjednačivši državu s pravnim poretkom, političku moć s pravnom moći, ideja suverena kao apsolutne i trajne vlasti u državi, neograničene bilo kojim zakonima (pa tako i vlastitim) ili nekom drugom instancom (Bodin, 2002: 33-39), kod Kelsena izostaje.

U prvoj rečenici *Političke teologije* (1922./2019.), kao odgovor na pitanje o nositelju apsolutne vlasti, Schmitt konstatira kako je suveren „onaj tko odlučuje o iznimnom stanju“. Nekoliko je aspekata u kojima se Schmittovo određenje vrhovne vlasti razlikuje od Kelsenova. Prvo, vrhovnu vlast Schmitt ne definira kao normu ili pravilo, već kao subjekta – *onoga*. Drugo, s obzirom na to da vrhovna vlast ne proizlazi iz norme, već dolazi od subjekta, ona se ne može

ni očitovati u normi, već u *odluci*. Treći aspekt odnosi se na sam sadržaj te odluke, a to je da je suveren onaj koji odlučuje o *iznimnom stanju*.

Iznimno stanje za Schmitta nije pravna kategorija, već radije „opći pojam nauka o državi“ (Schmitt, 2019: 13). Suprotno Kelsenovom normativizmu, prema kojem je država suverena onoliko koliko joj dopušta vlastiti pravni poredak, Schmitt državi priznaje mogućnosti koje nadilaze granice tog poretka. Ovo „razbijanje“ jedinstva pravnog poretka i države ključna je razlika između Schmitta i Kelsena. Za Schmitta odluka, međutim, nije ništa manje pravni element od pravne norme (Schmitt, 2019: 19). U tom smislu Schmitt nastoji inkorporirati *političko* u *pravno* što treba promatrati u duhu njegovih vlastitih pogleda na ulogu državne vlasti u trenucima društvene i političke nestabilnosti. Prema Schmittu (2019: 14), moderna pravna država svojim mehanizmima unutardržavne kontrole i nadzora – trodiobom vlasti na izvršnu, zakonodavnu i sudsku – nastoji ukloniti pitanje nositelja najveće vlasti. U mirnodopskom razdoblju, kada pravni poredak neometano funkcionira, suverenitet je podijeljen između svih triju grana vlasti. Proces odlučivanja funkcionira prema utvrđenim pravilima, pravnim normama kojima su propisane dužnosti, obveze i granice svake od triju vlasti. To je slučaj vladavine prava u kojem najveća vlast ne pripada nikome: „Najviša kompetencija ne pripada nekoj osobi ili sociološko-psihološkom kompleksu moći, već jedino samom suverenom poretku u jedinstvu sustava normi“ (Schmitt, 2019: 26).

Međutim, ono što interesira Schmitta nije slučaj socijalnog i političkog blagostanja u kojem pravne norme neometano diktiraju društvene, političke i sve ostale odnose, već radije nekakav ekstremni slučaj, slučaj krajnje nužde, „ugroze egzistencije države ili nečeg sličnog“ (Schmitt, 2019: 14). Slučaj krajnje nužde tada bi morao dati konačan odgovor i na pitanje nositelja apsolutne vlasti, s obzirom na to da otklanjanje prijetnje koja ugrožava egzistenciju države zahtijeva „izvanredne“ mjere, koje mogu proturječiti postojećim pravnim normama. To je zbog toga što je ekstremni slučaj pravno „neuhvatljiv“, njega nije moguće tek tako ugraditi u pravni poredak. S obzirom na to da izniman slučaj kao takav nije moguće propisati, odnosno nije moguće unaprijed definirati njegove značajke, prirodu, razmjer i sl., on postaje izniman jedino odlukom nekog subjekta, osobe ili tijela koje tim činom istovremeno apsolvira pitanje apsolutne vlasti (Schmitt, 2019: 14). Problem zakonodavnog, a onda i ustavnog normiranja slučaja krajnje nužde i uvjeta njegova nastupanja te postupanja izvršne vlasti ističe i Jasna Omejec, napominjući kako je izvjesno da „pravna norma ne uspije adekvatno predvidjeti i urediti sve situacije koje u izvanrednim stanjima stvarno nastupaju“ (Omejec, 1996: 348).

Slično kao što debata i rasprava o sigurnosnim prioritetima države predstavlja smetnju pri pojavi egzistencijalne prijetnje, Schmitt opasnost prepoznaje u heterogenoj prirodi državnog

aparata. Očuvanje sigurnosti ne može biti prepušteno vijećanju. Sud o tome vladaju li u državi red i sigurnost može se bitno razlikovati „ovisno odlučuje li, primjerice, vojna birokracija, samouprava kojom prevladava trgovački duh ili radikalna stranačka organizacija (...)“ (Schmitt, 2019: 16). Očuvanje sigurnosti u državi stoga nužno mora počivati na odluci suverena, s obzirom na to da bilo kakve formalno-pravne procedure po pitanju sigurnosnih mjera državu izlažu sve većoj prijetnji. Državni suverenitet Schmitt stoga definira kao „monopol na odluku“ (Schmitt, 2019: 20). Suverenova se uloga sastoji u rješavanju nastalih proturječnosti i sukoba unutar državnog aparata, „da se definitivno odredi što je javni red i sigurnost, kad su poremećeni itd“ (Schmitt, 2019: 17). Kako bi pravni poredak uopće imao smisla prethodno mora postojati red, a red počiva na odluci suverena koji ujedno dokazuje da „za stvaranje prava pravo nije potrebno“ (Schmitt, 2019: 20).

Ovdje Schmitt jasno ističe ono što Kelsen naročito ne problematizira ili možda jednostavno prešućuje. Naime, da nositelj suvereniteta nije pravni poredak, već onaj koga je Kelsen nazvao „uzurpatorom“ ili „kolegijalnim tijelom“, koji se po logici stvari nalazi negdje na granici, koji ne pripada pravnom poretku, ali ga stvara. U sličnoj je poziciji i suveren koji, obrnuto, pripada pravnom poretku, ali ga suspendira u cilju njegove zaštite. Ovime Schmitt nastoji dokazati da „svaki red počiva na odluci“, pa tako i pravni poredak koji „sadrži u sebi proturječje dvaju različitih pravnih elemenata“, naime odluke i pravne norme (Schmitt, 2019: 16-17).

Inzistiranjem na prevazi odluke u odnosu na pravnu normu Schmitt ne želi umanjiti vrijednost prava u odnosu na politiku, pravnog poretka u odnosu na političku vlast. Odluka je, jednako kao i norma, „pravni element“. Slučaj krajnje nužde, makar i nastupa odlukom suverena, ne znači ukidanje pravnog poretka, već nastupa stanje *izuzetka* od prava, a koje opravdanje pronalazi u *nuždi*, odnosno u onom što smo u prethodnom poglavlju nazvali „egzistencijalna prijetnja“ (Buzan et al., 1998: 25). Agamben (2008: 36-37) se pritom poziva na staru latinsku izreku prema kojoj „nužda ne poznaje zakon“ (*necessitas legem non habet*) s obzirom na to da je svrha zakona u „općem spasenju ljudi“. Sukladno tome, jednom kada zakon ne zadovoljava tu svrhu, on prestaje biti obvezujući (*virtutem obligandi non habet*).

Izvanredno stanje je stanje između politike i prava, ono je „točka neravnoteže između državnog prava i političkog fakta“ (Saint Bonnet, 2001 u: Agamben, 2008: 9). Ono predstavlja alat kojim se „pravo poziva na život i uključuje ga u sebe vlastitom obustavom“ (Agamben, 2008: 10). Izvanredno stanje nije ukidanje norme, već njezina *suspenzija* i nastanak jedne „zone anomalije“ koja i dalje ostaje neodvojiva od pravnog poretka (Agamben, 2008: 36). Schmitt navodi: „Kao što se u normalnom slučaju samostalni moment odluke može potisnuti na

minimum, u iznimnom slučaju poništava se norma“ (Schmitt, 2019: 19). Kao takvo, izvanredno stanje nije ni u cijelosti pravno, ni isključivo političko stanje. Za Schmitta je ono pojam koji se nalazi na sâmoj granici pravnog poretka (Agamben, 2008: 36). Ono predstavlja zakonski oblik nečega što ne može biti zakonski formulirano (Agamben, 2008: 10).

Ono što zaokuplja Agambena nije toliko pitanje *locusa* izvanrednog stanja, koliko utjecaj koji izvanredno stanje ima na uspostavu određenog tipa političke vlasti. Svojim pozicioniranjem na granici između prava i politike, izvanredno stanje pokazuje se ne samo kao „originalno rješenje kojim se pravo poziva na život i uključuje ga u sebe vlastitom obustavom“ (Agamben, 2008: 10), već i kao povod za prelazak na drugačiji oblik političke vladavine. Izvanredno stanje može se promatrati kroz prizmu dvaju bitno različitih oblika vlasti, kao „prag neodlučnosti između demokracije i apsolutizma“ (Agamben, 2008: 11). U praksi, izvanredno stanje očituje se proširenjem vladinih ovlasti na način da uredbe koje vlada donosi dobivaju snagu zakona. Izvanredno stanje podrazumijeva svojevrсно ukidanje trodiobe vlasti karakteristične za demokratska društva i povratak na stanje prije njezina razvitka (Agamben, 2008: 15). Izvanredno stanje, koje po logici stvari predstavlja *izuzetak*, tako pokazuje tendenciju transformiranja u trajnu praksu vladanja (Agamben, 2008: 18). Suspenzija sustava kočnica i ravnoteža i koncentracija političke moći u rukama jednog političkog subjekta povećava opasnost od postupne transformacije parlamentarnih liberalnih demokracija u oblik političke diktature. Kao takvo, izvanredno stanje stoga predstavlja veliku opasnost za pravni poredak jedne države.

Shvaćanje izvanrednog stanja kao oblika političke diktature pronalazimo i kod Schmitta. Schmitt (1994 u: Kalyvas, 2008: 89) razlikuje dvije vrste diktature s obzirom na odnos prema važećem pravnom poretku. Jedna od njih je suverena diktatura (*sovereign dictatorship/ souveräne Diktatur*) koja se provodi s ciljem potpunog *ukidanja* postojećeg i uspostave sasvim novog pravnog poretka. Ona je po svojoj prirodi ustavotvorna te, s obzirom da je usmjerena na stvaranje novog poretka, neograničena bilo kakvim važećim pravnim normama. Nasuprot njoj, povjerenička diktatura (*comissarial dictatorship/ kommissarische Diktatur*) ne ukida postojeći pravni poredak, već ga samo *suspendira* u cilju otklanjanja postojeće prijetnje te povratka na *status quo ante*. U stvarnosti, ona se provodi *unutar* postojećeg pravnog poretka. Kao što sugerira sâm naziv, povjereničku diktaturu ne provodi suveren, već od strane suverena imenovani povjerenik, čije su ovlasti, zbog toga što je delegiran od strane suverena, ipak bitno ograničene.

Upravo na tragu povjereničke diktature, u modernim republikama stanje izuzetka rijetko je rezultat tek suverene odluke izvršne vlasti. Izvanredno stanje uključuje se u ustavnopravni

poredak i postaje njegov integralni zakonski dio (Agamben, 2008: 39). Korištenje širokih ovlasti ograničava se bilo ustavom koji, manje ili više precizno, propisuje postupanje izvršne vlasti u „nuždi“ bilo državnim zakonodavstvom u vidu posebnih zakona „o punim ovlastima“ koji izvršnoj vlasti omogućuju da samostalno usvaja nove ili derogira već važeće zakone (Tingsten, 1934 u: Agamben, 2008: 17). Ovakvo izvanredno stanje koje se nastoji pravno regulirati u cilju zaštite prava i sloboda za Schmitta je tek „fiktivno“ izvanredno stanje (Agamben, 2008: 82). Normativno gledajući, izvanredno stanje može se odnositi na različite fenomene koji se tumače kao neposredna opasnost za sigurnost države, njezinog ustavnog poretka, funkcioniranje institucija ili sigurnost njezinih građana. Omejec (1996: 347-348) ih dijeli u tri kategorije: rat, odnosno neposredna opasnost od izbijanja rata, zatim različiti oblici društvenih poremećaja kao što su pobune, nemiri, štrajkovi te različiti prirodni poremećaji odnosno prirodne nepogode kao što su potresi, poplave, požari, epidemijska oboljenja i sl.

Iako za Schmitta (2019: 19) primjena jedne ili više izvanrednih ovlasti ne znači i nastupanje *izvanrednog stanja*, značaj izvanrednih mjera za ustavnopravni poredak liberalnih demokracija teško je precijeniti. Tingsten zaključuje kako „sustavno i redovito provođenje tog instituta nužno vodi likvidiranju demokracije“ (Agamben, 2008:17). Glavna dilema oko korištenja izvanrednih ovlasti tiče se pitanja hoće li se one doista prakticirati isključivo u „nuždi“ odnosno u cilju suzbijanja određene „egzistencijalne prijetnje“ i postoji li objektivna opasnost da one postanu instrumenti političkih ciljeva izvršne vlasti. Jednostavnije formulirano, jesu li motivi korištenja izvanrednih ovlasti *sigurnosni* ili *politički*?

Odgovor na pitanje je li doista riječ o krajnjoj nuždi, pa onda i na pitanje opravdanosti i razmjernosti izvanrednih mjera objektivno je teško dokučivo, imajući u vidu sâmu prirodu nužde. Slično kao i Schmitt koji je ukazao na postojeće proturječnosti volje suverena i pravnog poretka, iste aporije svjestan je i Agamben konstatirajući kako su nužne i iznimne „samo one okolnosti koje su takvima proglašene“ (Agamben, 2008: 43). Nužda se ovdje predstavlja ne kao faktičko, već radije političko pitanje. Subjektivna priroda nužde upravo i je razlog zbog kojega ona ne može biti precizno pravno regulirana. Ona je uvjetovana vrijednosnom, političkom, moralnom ili nekom drugom ocjenom onoga koji o njoj odlučuje u cilju očuvanja sigurnosti države, njezinih građana, pravnog poretka ili nečega drugog (Agamben, 2008: 43).

U činjenici da je nužda kojom se legitimira korištenje izvanrednih ovlasti subjektivan pojam krije se opasnost od neograničenog produljenja izvanrednog stanja. Ne postoji kontrolni institucionalni mehanizam pomoću kojega bi se mogla ustanoviti (ne)legitimnost korištenja izvanrednih ovlasti. Stoga kao jedini alat kontrole izvršne vlasti u pogledu donošenja „nužnih“

odluka prilikom korištenja širokih ovlasti Carl J. Friedrich (1901.-1984.) ističe „odlučnost samog naroda u provjeravanju koriste li se one u tom cilju (...)“ (Agamben, 2008:18).

U tom smislu veliki doprinos teoriji o izvanrednom stanju dao je i američki povjesničar te politolog Clinton Rossiter (1917.-1970.). Rossiter konstruira pojam ustavne diktature (*constitutional dictatorship*) kao one vrste diktature izvršne vlasti koja se provodi u svrhu eliminacije sigurnosne prijetnje i povratka u normalno stanje, ne izlazeći pritom iz okvira postojećih ustavnih normi.

Slično kao i Agamben, Rossiter smatra da bi u nuklearnom dobu korištenje proširenih izvršnih ovlasti lako moglo postati pravilo, a ne tek izniman slučaj (Rossiter, 1948: 297). Svjestan opasnosti koju korištenje izvanrednih ovlasti i proglašenje izvanrednog stanja predstavlja za demokratske i liberalne vrijednosti, Rossiter koncipira jedanaest kriterija, svojevrsnih kontrolnih mehanizama, koji bi trebali garantirati „ispravno“ korištenje proširenih ovlasti izvršne vlasti u okolnostima krize.

Prema Rossiteru (1948: 297-306), za institutom ustavne diktature opravdano je posegnuti samo u slučaju kada je to apsolutno neophodno za očuvanje države i njezinog ustavnog poretka. Evidentno je, međutim, da pitanje objektivne „neophodnosti“ odnosno „nužde“ u ovom kriteriju i dalje ostaje prijeporno. Stoga ističe da odluku o proglašenju, kao i o prekidu ustavne diktature nikada ne bi smio donositi onaj koji će diktaturu i provoditi, no pritom ukazuje na problematiku pitanja *stvarnog* donositelja odluke, imajući u vidu stapanje zakonodavne vlasti s izvršnom zahvaljujući disciplini i lojalnosti stranačke većine u parlamentu.

Govoreći o prestanku izvanrednog stanja, Rossiter ističe nužnost postojanja specifične odredbe o prekidu ustavne diktature odnosno usklađenosti preuzetih ovlasti s ustavom ili zakonom. Doista je za očekivati da bi uspostava odgovarajućeg konkretnog vremenskog okvira trajanja diktature, kao i striktna usklađenost ovlasti sa slovom zakona ili ustava smanjila mogućnost zloupotrebe proširenih ovlasti. No pritom pitanje sigurnosnog rizika ostaje neodgovoreno. Prijetnja sigurnosti može biti dugovječnija od propisanog vremena trajanja proširenih ovlasti, a može zahtijevati i mjere koje izlaze iz ustavnih okvira. Proširene ovlasti prema Rossiteru bi se trebale koristiti samo u onoj mjeri koja je nužna za prevladavanje krize. No ovdje opet dolazimo do ranije spomenutog problema „nužde“. Pitanje *nužnosti*, a još više *mjere* dominantno ostaje u domeni subjektivne ocjene.

Nadalje, Rossiter ističe da nijedna od mjera donesenih izvan uobičajene zakonodavne, odnosno redovne procedure ne smije biti trajnog karaktera ili učinka. Ona bi to mogla postati tek njezinim usvajanjem putem uobičajene zakonodavne procedure, dakle u parlamentu. No što ako ranije spomenut vremenski okvir trajanja izvanrednog stanja nije unaprijed postavljen.

Tada, po logici stvari, nije ni nužno da izvanredne mjere (uredbe) postanu trajne, odnosno sastavni dio državnog zakonodavstva. One su trajne ako ne prema svome karakteru (kao *zakon*), onda prema svome učinku (imajući *snagu* zakona), sve dok se ne donese odluka o njihovom prekidu.

Prema Rossiteru, izvršna vlast koja provodi ustavnu diktaturu trebala bi u jednakoj mjeri predstavljati i zastupati interese cijeloga stanovništva. Rossiter ovime sugerira da bi krizna vlada trebala biti vlada širokog i općeg konsenzusa, odnosno koalicijska vlada. Dok kod Schmitta vidimo nužnost koncentracije moći u trenutku krize, Rossiter, potpuno suprotno, ističe potrebu za njezinom disperzijom. Suštinska suprotnost Schmittovoj logici više je nego očita. Ono što Rossiter predlaže *de facto* podrazumijeva vijećanje, zasjedanje, dogovore, pregovore i tome slično, dok sigurnosna logika slučaja „egzistencijalne prijetnje“ zahtijeva ranije spomenutu „tišinu i brzinu“.

Rossiter također ukazuje na važnost pojedinačne odgovornosti za sve odluke i mjere donesene za vrijeme trajanja diktature. Na taj način bi svaka eventualna zloupotreba ovlasti za vrijeme izvanrednog stanja mogla biti sankcionirana po njegovu isteku. Međutim i ovaj se mehanizam u praksi suočava s određenim poteškoćama. Kako utvrditi prekomjernu upotrebu odnosno zloupotrebu ovlasti? Kako objektivno utvrditi da je sigurnost mogla biti očuvana na drugačiji način? Također se postavlja pitanje kako ustanoviti individualnu odgovornost u slučaju koalicijske vlade, kada su odgovornost i moć podijeljeni?

Konačno, Rossiter zaključuje da se ustavna diktatura ne smije provoditi nakon završetka krize zbog koje je uvedena, dok završetak krize mora biti popraćen povratkom na stanje prije proglašenja ustavne diktature. Ovdje se ponovno susrećemo sa sličnim problemom kao i u početku krize. Tko i na temelju kojih kriterija odlučuje o tome je li sigurnosna prijetnja prestala i je li sigurnost i dalje ugrožena? Kako, primjerice, možemo biti sigurni da prividni prekid rata nije tek njegovo primirje?

Iz prethodne elaboracije jasno je da Rossiterovi kriteriji sadrže mnoge manjkavosti. Njihova učinkovitost u praksi je u velikoj mjeri ograničena. Upitno je stoga i u kojoj mjeri „ustavna diktatura“ uopće opravdava svoj naziv. Praktičnu vrijednost Rossiterovih kriterija stoga ne treba precjenjivati, no sasvim sigurno ih ne treba ni u potpunosti odbaciti kao beskorisne. Oni pružaju dobar uvid u kompleksnost izvanrednog stanja shvaćenog kao graničnog fenomena. I sâm Rossiter priznaje kako nijedna institucija ustavne diktature neće zadovoljiti svaki od navedenih kriterija, no pritom upozorava kako njihovo potpuno zanemarivanje ujedno znači i zanemarivanje temeljnih demokratskih principa (Rossiter, 1948: 298).

U poglavlju koje slijedi posvetit ćemo se slučaju izbijanja epidemije virusa COVID-19 u Hrvatskoj. Egzistencijalna prijetnja koju je donio novi koronavirus ozbiljno je ugrozila ne samo zdravstvenu te u širem smislu ljudsku sigurnost hrvatskih građana, već je ozbiljno dovela u pitanje nacionalnu sigurnost predstavljajući veliki izazov efektivnom funkcioniranju niza državnih institucija. Pojava nove sigurnosne prijetnje rezultirala je proširenjem ovlasti izvršne vlasti i limitiranjem pojedinih prava i sloboda. Potreba za očuvanjem u prvom redu zdravstvene, a onda i nacionalne sigurnosti neposredno je ugrozila političku sigurnost hrvatskih građana. Nova društveno-politička zbilja u kojoj se zateklo hrvatsko društvo aktualizirala je pitanje instituta izvanrednog stanja kao osobitog društvenog, političkog i pravnog stanja, s posebnim naglaskom na pitanja njegova proglašenja, praktičnog funkcioniranja kao i njegovih konačnih posljedica.

5. Analiza: studija slučaja Republike Hrvatske

5.1 Egzistencijalna prijetnja: izbijanje pandemije i sekuritizacija virusa COVID-19

U siječnju 2020. godine svjetski i domaći mediji prvi su puta počeli pisati o novoj, „misterioznoj bolesti“ koja se u prosincu 2019. godine izvorno pojavila u kineskom gradu Wuhanu. Rastući broj evidentiranih slučajeva zaraze unutar granica Kine postupno je izazvao sve veći interes, ali i oprez međunarodne zajednice. Kineski znanstvenici te medicinski stručnjaci, već ranije suočeni s pojavom i posljedicama izbijanja epidemija SARS-a 2003. godine, iako uz poneke rezerve, vjerojatnost izbijanja slične epidemije ocijenili su kao malo vjerojatnu (Radio slobodna Evropa, 2020). Vijest o novom virusu privukla je pozornost i relevantnih međunarodnih organizacija. Poučena prethodnim iskustvom širenja zaraznih bolesti od kojih su neke rezultirale pojavom epidemija i pandemija tijekom 21. stoljeća, kao što je već spomenuti slučaj SARS-a iz 2003. godine, ali također pandemija svinjske gripe iz 2009. godine ili epidemija ebole iz 2014. godine, Svjetska zdravstvena organizacija sredinom siječnja 2020. godine upozorila je na mogućnost intenzivnijeg širenja novog koronavirusa, kao i na mogućnost izbijanja šire epidemije (Radio slobodna Evropa, 2020a).

Novootkriveni virus iz Kine u kratkom se vremenu ubrzano počeo širiti i u ostale dijelove Azije, ali i svijeta. Njegova pojava okarakterizirana je kao potencijalna prijetnja zdravstvenoj

sigurnosti. Slučajevi zaraze novim virusom zabilježeni su i u Europi, a konkretno u Francuskoj koja je, prema riječima francuske ministrice zdravstva, prva europska zemlja u kojoj su otkriveni slučajevi zaraze (Deutsche Welle, 2020), a onda i u Italiji, koja je posegnula za preventivnim epidemiološkim mjerama te u cilju sprječavanja daljnjeg širenja virusa obustavila zračni promet s Kinom (Tportal.hr, 2020).

Spoznaja o pojavi i širenju novog virusa u Kini utjecala je i na procese u Hrvatskoj. Iako je u početku Hrvatski zavod za javno zdravstvo (HZJZ), jedna od glavnih državnih javnozdravstvenih institucija, rizik od daljnjeg značajnijeg širenja virusa unutar granica Europske Unije ocijenio „vrlo niskim do niskim“ (Telegram, 2020), s porastom broja evidentiranih slučajeva zaraze u drugim EU zemljama aktivnosti nadležnih hrvatskih institucija postupno su se intenzivirale.

S obzirom na prirodu prijetnje, prve aktivnosti u cilju suzbijanja širenja koronavirusa bile su poduzete u okviru Ministarstva zdravstva. Krizni Stožer Ministarstva zdravstva, osnovan u vrijeme prije epidemije „radi upravljanja i koordiniranja rada zdravstvenih ustanova i privatnih zdravstvenih radnika u većim incidentnim/kriznim situacijama“ (Zakon o zdravstvenoj zaštiti, NN 100/18), imao je zadatak pratiti razvoj situacije po pitanju širenja virusa u ostalim europskim zemljama, kontaktirati s drugim nadležnim organima te donositi odgovarajuće odluke u cilju prevencije prodora virusa na područje Republike Hrvatske. U tom smislu, uloga nadležnih zdravstvenih tijela i službi bila je regulirati te neutralizirati nadolazeću prijetnju u „domeni prirode“, ne zadirući previše u normalni tijek društvene svakodnevice. Organizirao se rad epidemiološke i infektološke službe, a naglasak je stavljen na nadzor i praćenje broja oboljelih i preminulih u drugim europskim zemljama. Iako u to vrijeme u Hrvatskoj nije bio zabilježen još nijedan slučaj zaraze virusom, HZJZ obvezao se svakodnevno izvještavati o novim spoznajama i razvoju događaja vezano za širenje virusa (Ministarstvo zdravstva, 2020). Važnost koju su informacije i znanje o fenomenu imale na samom početku epidemije upućivali su na mehanizam sigurnosti kao dominantni pristup borbe s epidemijom.

Elementi funkcioniranja „mehanizma sigurnosti“ manifestirali su se i na međunarodnoj razini. Unutar Europske unije aktiviran je mehanizam integriranog političkog odgovora na krizu (Integrated Political Crisis Response - IPCR) čija je primarna zadaća razmjena informacija u cilju uspješnog nošenja s krizama i prijetnjama za članice EU-a, bile one unutar ili izvan granica EU-a, prirodnog ili društvenog karaktera. Mehanizam se sastoji od praćenja (*monitoring*) krize, dijeljenja dostupnih informacija (*information-sharing*) među državama članicama te potpune aktivacije (*full activation*) koja za sobom povlači akcijske odluke Europske Unije (European Union, 2018).

Prema Buzanu, da bi neko pitanje postalo relevantni faktor međunarodne sigurnosti, ono se mora tretirati kao prioritetno pitanje u međunarodnim odnosima (Buzan et al, 1998:24). Pitanje novog virusa to je nedvojbeno postalo. S porastom broja slučajeva zaraze u svijetu i Europi porastao je i politički interes za novi zdravstveni fenomen. Novi koronavirus ubrzo je postao prioritetni interes međunarodne politike, a koraci i mjere u pogledu njegova suzbijanja dominantno su bile međunarodnog karaktera. Početkom veljače održana je prva videokonferencija na visokoj razini posvećena pitanju koronavirusa na kojoj su države članice Europske Unije usuglasile mjere informiranja i nadzora te potvrdile visok stupanj pripravnosti (Ministarstvo zdravstva, 2020a). Nedugo zatim održan je i izvanredni sastanak ministara zdravstva 27 članica EU-a, a u središtu kojega se još jednom nalazilo pitanje reakcije europskih država na nadolazeću zdravstvenu prijetnju. Bez obzira na još uvijek relativno mali broj zaraženih osoba koronavirusom u Europi, na sastanku ministara iznova je naglašena važnost zajedničkog i koordiniranog odgovora Europske unije na moguću prijetnju, što možda najbolje ilustrira i tadašnja izjava hrvatskog ministra zdravstva: „Europa promišlja, Europa se priprema i Europa je oprezna“ (Ministarstvo zdravstva, 2020b).

S intenzivnijim prodorom virusa u pojedine zemlje članice EU-a, postupno se počeo mijenjati i modus upravljanja novonastalom zdravstvenom prijetnjom. Nacionalne države, svakim danom sve opterećenije porastom broja zabilježenih slučajeva zaraze, sve su suverenije pokušavale suzbiti prijetnju koja je, iako i međunarodnog karaktera, sve izraženije počela poprimati obilježja prijetnje nacionalnoj sigurnosti. S eskalacijom epidemiološkog stanja u Italiji dotadašnji prevladavajući diskurs o nužnosti zajedničkog europskog odgovora na zdravstvenu prijetnju dominantno se promijenio u korist suverenog djelovanja nacionalnih država. Ovo promjena ujedno je označavala i postupni prijelaz iz faze politizacije u fazu sekuritizacije nove zdravstvene prijetnje. Rast broja slučajeva zaraze i broja smrtnih slučajeva potaknuo je promjenu percepcije virusa koji se od početne zdravstvene prijetnje sve više počeo percipirati kao ozbiljni sigurnosni problem. Opće stanje u državi sve je očitije počelo poprimati karakteristike sigurnosne krize, a talijanske vlasti posegnule su za izvanrednim sigurnosnim mjerama. U pojedinim dijelovima Italije odlukom lokalnih i državnih vlasti zatvorene su škole, otkazane kulturne, sportske i vjerske manifestacije, a talijanska policija blokirala je ulaz i izlaz iz određenih gradova i općina. O izvanrednosti općeg stanja u Italiji svjedoči i tadašnja izjava talijanskog premijera koji u cilju suzbijanja prijetnje nije isključio ni opciju mobilizacije talijanske vojske (Dnevnik.hr, 2020).

Novi virus predstavljen je kao egzistencijalna prijetnja životima građana, a talijanske vlasti uspjele su uvjeriti svoje stanovništvo u opravdanost hitnih izvanrednih mjera. Aktivnosti

poduzete uslijed povećane stope zaraženih i umrlih od zarazne bolesti evidentno su izašle iz okvira uobičajenih procedura po pitanju prevencije širenja zaraznih bolesti. Jednom sekuritiziran, jedan po prirodi zdravstveni fenomen postao je važan čimbenik nacionalne sigurnosti i predmet interesa za to nadležnih državnih struktura.

Sekuritizacija virusa u Italiji odrazila se i na procese u Hrvatskoj. Zabrinutost nadležnih hrvatskih institucija zbog eskalacije zdravstvene krize u Italiji postajala je sve očitija. Pojavom prvog slučaja zaraze virusom na području Republike Hrvatske ranije *potencijalna* prijetnja zdravlju hrvatskih građana pretvorila se u realnu prijetnju. Prvi sekuritizirajući potezi u Hrvatskoj bili su više institucionalne nego komunikacijske naravi. Da prijetnja koju je predstavljala pojava novog virusa nadilazi zdravstveni karakter možda najbolje potvrđuje institucionalna reorganizacija upravljanja prijetnjom. Uloga Kriznog stožera Ministarstva zdravstva zakonski predviđenog kao operativno tijelo koje djeluje u „većim incidentnim/kriznim situacijama“, a koje po sebi podrazumijevaju „bilo koji događaj koji predstavlja ozbiljnu prijetnju zdravlju ljudi u određenoj zajednici te uzrokuje ili bi mogao uzrokovati takav broj ili vrstu žrtava koje nije moguće zbrinuti redovitom organizacijom rada zdravstvenih ustanova i privatnih zdravstvenih radnika“ (Zakon o zdravstvenoj zaštiti, NN 100/18), s pojavom prvog evidentiranog slučaja zaraze izgubila je svaki značaj. Bitno je spomenuti i to da se uloga sustava domovinske sigurnosti, prvotno materijaliziranog u Strategiji nacionalne sigurnosti, a onda i u posebnom Zakonu o sustavu domovinske sigurnosti (NN 108/2017), također pokazala beznačajnom (Mikac, 2020). Iako zamišljen kao sveobuhvatni novoparadigmatski sigurnosni sustav čije je središnje tijelo Vijeće za nacionalnu sigurnost i čiji je cilj „postizanje sinergijskoga preventivnog učinka djelovanja više čimbenika, brzo i učinkovito sprječavanje, odnosno uklanjanje štetnih posljedica izvanrednog ili kriznog događaja te skraćivanje vremena oporavka i povratka u stanje funkcionalnosti prije nastupanja kriznog događaja“ (Strategija, NN 73/2017), operativna aktivacija sustava domovinske sigurnosti u upravljanju epidemijom je izostala. Umjesto njega, nadležnost upravljanja zdravstvenom prijetnjom povjerena je Stožeru civilne zaštite (dalje: Stožer)

Angažiranje Stožera u borbi protiv koronavirusa *de facto* je značilo i potvrdu sigurnosne dimenzije prijetnje. Da je tomu tako svjedoči i sama definicija civilne zaštite. Civilna zaštita zakonski definirana je kao „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“ (ZSCZ, NN 82/15). Djelokrug i aktivnosti civilne zaštite opisane u zakonu nedvojbeno upućuju na njezinu sigurnosnu namjenu. No inherentno sigurnosna namjena Stožera civilne zaštite kao

operativnog tijela za „provođenje mjera i aktivnosti civilne zaštite u velikim nesrećama i katastrofama“ (ZSCZ, NN 82/15) vidljiva je i iz njegove institucionalne pripadnosti, s obzirom na to da su sve mjere i aktivnosti civilne zaštite, uz ostale relevantne subjekte, pod upravljačkom ingerencijom Ministarstva unutarnjih poslova, ali i Oružanih snaga Republike Hrvatske i policije (ZSCZ, NN 82/15). Da je riječ o sigurnosnom, a ne tek zdravstvenom problemu, govori i činjenica da je za načelnika Stožera imenovan sâm ministar unutarnjih poslova (Rješenje o imenovanju, NN 20/20).

No unatoč uključivanju Stožera u „borbu“ protiv virusa, izjava predsjednika Vlade RH da, uz odgovarajuće mjere opreza, „građani mogu normalno nastaviti živjeti svoj život“ (Ministarstvo zdravstva, 2020c) upućivala je na mehanizam sigurnosti kao još uvijek dominantnu tehniku upravljanja zdravstvenom prijetnjom. Različitim tehnikama nadzora prijetnju se pokušalo kontrolirati oslanjajući se na raspoloživo znanje i informacije. Stožer je svakodnevno informirao javnost o epidemiološkoj situaciji u državi, a konkretno – koliki je broj zaraženih osoba, na kojem području, u kojoj dobi, s kojim posljedicama, kolika je smrtnost, koji su kontakti itd. Svi ovi *alati znanja*, zajedno sa smjernicama o pridržavanju preventivnih mjera, imali su zadatak očuvati stabilno epidemiološko stanje u zemlji.

Uspješnoj sekuritizaciji novog virusa u Hrvatskoj, a zatim i promjeni mehanizma upravljanja krizom s mehanizma sigurnosti na juridičko-disciplinarni mehanizam, znatno su doprinijela događanja izvan Hrvatske, a naročito tiskani i elektronički mediji koji su svakodnevno izvještavali o razvoju događaja u Italiji. Svakodnevni medijski napisi o sve većem broju zaraženih i preminulih od posljedica virusa u Italiji, kao i fotografije ispražnjenih gradova, vojske na ulicama i mrtvačkih sanduka potvrdile su Williamsovu (2003: 524-528) tvrdnju o važnosti slikovnih sadržaja u procesu sekuritizacije te su posljedično dodatno ojačale percepciju o virusu kao ozbiljnoj egzistencijalnoj prijetnji ljudskim životima. Osim izvješća o broju zaraženih i umrlih, mediji su prenosili i osobna svjedočanstva ljudi suočenih s novim virusom, koji su, saznajući da su pozitivni na koronavirus, poželjeli „plakati“ te su se osjećali kao da im se „srušio cijeli svijet“ (Jutarnji.hr, 2020). Posebno važnu ulogu u procesu sekuritizacije koronavirusa imali su liječnici i medicinsko osoblje, čiji je i inače velik socijalni kapital odigrao ulogu eksternih olakšavajućih uvjeta (Buzan et al, 1998: 33). Njihov sud o virusu, zarazi i smrtonosnim posljedicama koje ona donosi presudno su utjecali na građansku percepciju virusa kao egzistencijalne prijetnje te općenito na utvrđivanje sigurnosne dimenzije virusa. Tako je, primjerice, jedan talijanski liječnik stanje u kojem se našla Italija usporedio s „ratom“ koji je „doslovno eksplodirao i bitke su neprekidne danju i noću“, dok je o virusu govorio kao o „neprijatelju“, a o pacijentima kao o „ratnicima na fronti“ (Slobodna Dalmacija, 2020). U

medijima se opsežno pisalo i o epidemiološkoj situaciji u talijanskom gradu Bergamo, posebno pogođenom zarazom od novog virusa. Medijski napisi govorili su o pretrpanim bolničkim mrtvačnicama i krematorijima, vojsci koja je preminule odvozila na kremiranje u druge gradove, osmrtnicama na desetak novinskih stranica, kao i o neprekidnim višesatnim sprovodima (Jutarnji.hr, 2020a). Sve te informacije predstavljale su prethodno spomenutu „gramatiku sigurnosti“ (Buzan et al, 1998: 33) bez koje bi sekuritizacija bilo kojeg javnog pitanja bila teško provediva. Kao još jedan olakšavajući uvjet uspješne sekuritizacije koronavirusa treba, međutim, dodati već prethodno spomenutu činjenicu da je riječ o prijetnji koja je ujedno i međunarodnog karaktera. Izvanredne mjere određenih državnih vlasti ne samo da su priznate kao legitimne od strane drugih država, već su i poticane od strane odgovarajućih međunarodnih institucija. Ova okolnost objašnjava zašto su neke države, unatoč protivljenju jednog dijela svog stanovništva, uspjele nametnuti odgovarajuće izvanredne mjere.

Mehanizam sigurnosti, o kojem je bilo riječi ranije, pokazao se nedostatnim alatom „upravljanja neizvjesnim“. Nemogućnost normalizacije krize u „domeni prirode“ izazvao je potrebu za upotrebom drugog, umjetnog mehanizma, naime juridičko-disciplinarnog. Dok su prve mjere, donesene u obliku pravno još uvijek neobvezujućih „preporuka“, „uputa“ ili „obveza“, iako hitne i izvanredne, bile primarno individualnog karaktera te nisu imale veći učinak na društveno-politički život zemlje, mjere koje su uslijedile imale su puno veći društveni značaj. Ugrožavanje zdravstvene sigurnosti hrvatskih građana stvorilo je preduvjete za ugrožavanje druge vrste sigurnosti. Uspješna sekuritizacija koronavirusa hrvatskim je vlastima omogućila usvajanje izvanrednih mjera koje su osjetno utjecale na redovno funkcioniranje društveno-političkog života u Hrvatskoj. Općedruštveno, političko i sigurnosno stanje u zemlji poprimilo je karakteristike izvanrednog stanja. Dok je pojava novog virusa ugrozila zdravstvenu sigurnost hrvatskih građana i unutarnji suverenitet države, odgovor državnih vlasti reflektirao se na druge aspekte javno-političkog života zemlje. Odluke Stožera dovele su do ograničenja pojedinih prava i sloboda, a ustanovljeni demokratski mehanizmi i procedure erodirali su u korist neodgodive i izvanredne intervencije državnih vlasti.

5.2 „Novo normalno“: izvanredno stanje u Republici Hrvatskoj

Ranije smo ustvrdili kako stanje izuzetka, a koje se manifestira u obliku korištenja širokih izvršnih ovlasti, u modernim liberalnim demokracijama gotovo nikad nije rezultat tek puke suverene odluke nositelja izvršne vlasti temeljene na slobodnoj procjeni o nužnosti zaštite

ustavnog poretka države ili njezinih građana. Mogućnosti izvršne vlasti da proglasi stanje izuzetka te da se koristi proširenim ovlastima koje idu u smjeru ograničavanja zajamčenih prava i sloboda građana obično su regulirane odgovarajućim ustavnim odnosno zakonskim normama. Pravna ograničenja u tom smislu predstavljaju primjer potiskivanja pitanja suvereniteta (Schmitt, 2019: 19). Ni Republika Hrvatska po tom pitanju nije iznimka. Pojava nove egzistencijalne prijetnje u obliku eskalacije pandemije nametnula je pitanje načina upravljanja tom prijetnjom, kao i pravni okvir unutar kojeg bi se ono trebalo odvijati. Odluke o ograničenju prava i sloboda upućivale su na, ako već ne izvanredno, onda svakako na određeno društveno-sigurnosno stanje koje se teško može nazvati redovnim, a potreba za usvajanjem sve strožih mjera dovela je pod upitnik stvarnu i praktičnu manifestaciju niza pravnih i ustavnih normi, a time i stabilnost ustavnopravnog poretka Republike Hrvatske. U tom kontekstu Schmittovo poimanje izvanrednog stanja kao graničnog stanja, u kojem glavnu riječ ne vodi norma, već *odluka*, nameće se kao adekvatan okvir za analizu modela upravljanja koronakrizom u Hrvatskoj.

Normativni mehanizmi zaštite ustavnog poretka

Prije nego što prijedemo na analizu konkretnih mjera i odluka izvršne vlasti koje su u cilju zaštite stanovništva od zaraze novim koronavirusom za posljedicu imale ograničenja prava i slobode hrvatskih građana, nužno je prethodno upoznati se s pravnim okvirom koji se odnosi na proglašenje izvanrednog stanja u Republici Hrvatskoj. Naime, kako bismo mogli započeti raspravu o „destabilizaciji“ ustavnopravnog poretka, prethodno je potrebno upoznati se s normativnim mehanizmima koji se odnose na očuvanje njegove stabilnosti i integriteta u uvjetima određene egzistencijalne prijetnje. Ti mehanizmi sadržani su u hrvatskom ustavu, a s obzirom da ustav nije ništa drugo nego skup ustavnih normi, u nastavku ćemo, kako bismo izbjegli pretjerani pravnički žargon, o ustavu govoriti kao o ustavnim *normama*, a ne isključivo o „člancima“ ili „kategorijama“ kao što bi to inače bio slučaj.

U Ustavu Republike Hrvatske nekoliko je normi koje imaju zadatak regulirati postupanje vlasti u situaciji koju bismo najbliže mogli opisati kao izvanredno stanje, odnosno koje se tiču ograničavanja ustavom zajamčenih prava i sloboda radi suzbijanja neke vrste prijetnje sigurnosti. Prije ulaženja u dublju analizu slučaja ograničavanja prava i sloboda u Republici Hrvatskoj tijekom pandemije koronavirusa, neophodno se prethodno upoznati s njihovim sadržajem, sličnostima i razlikama. Prva u nizu normi koje reguliraju pitanje ograničenja prava

i sloboda hrvatskih građana je norma članka 16. Ustava³ koja propisuje da se određena prava i slobode mogu ograničiti „samo zakonom“, i to u svrhu zaštite slobode i prava drugih te pravnog poretka, javnog morala i zdravlja, dok istovremeno sva ograničenja moraju biti „razmjerna naravi potrebe za ograničenjem“. Za razliku od njega, ustavna norma članka 17. nešto je temeljitija, a konkretno u smislu da manje ili više precizno propisuje uvjete u kojima se pojedina prava mogu ograničiti, nadležnosti i uloge relevantnih državnih tijela i institucija u tom procesu, proceduru prema kojoj se ograničavanje provodi, kao i prava koja se ni u kojem slučaju *ne mogu* ograničiti. Prema njoj, prava i slobode mogu se ograničiti u uvjetima „ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti države, te velikih prirodnih nepogoda“. Norma propisuje da o ograničenjima prava i sloboda odlučuje zakonodavna vlast, odnosno Hrvatski Sabor dvotrećinskom većinom svih zastupnika odnosno Predsjednik Republike na prijedlog Vlade RH, u slučaju kada se Sabor ne može sastajati⁴. Norma također propisuje da upotreba izvanrednih ovlasti „za posljedicu ne može imati nejednakost osoba s obzirom na rasu, boju kože, spol, jezik, vjeru, nacionalno ili socijalno podrijetlo“, kao i da se ograničenja ne mogu ticati „odredbi Ustava o pravu na život, zabrani mučenja, surovog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, o pravnoj određenosti kažnjivih djela i kazni, te o slobodi misli, savjesti i vjeroispovijedi“ (Ustav Republike Hrvatske, NN 85/2010)⁵.

Još jedna ustavna norma koja regulira ograničenje prava i sloboda norma je članka 101.⁶ koja se, za razliku od prethodne dvije, ograničava specifično i isključivo na ratno stanje te regulira proces donošenja odluka za vrijeme njegova trajanja. Ona omogućuje Predsjedniku Republike da, neograničen parlamentarnom procedurom, donosi uredbu sa snagom zakona po svim nužnim pitanjima, pod uvjetom da su ovlasti koje se pritom dodjeljuju Predsjedniku

³ Članak 16. Ustava RH glasi: (1) Slobode i prava mogu se ograničiti samo zakonom da bi se zaštitila sloboda i prava drugih ljudi te pravni poredak, javni moral i zdravlje. (2) Svako ograničenje slobode ili prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju.

⁴ Stavak 1. članka 17. Ustava RH glasi: (1) U doba ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti države, te velikih prirodnih nepogoda pojedine slobode i prava zajamčena Ustavom mogu se ograničiti. O tome odlučuje Hrvatski sabor dvotrećinskom većinom svih zastupnika, a ako se Hrvatski sabor ne može sastati, na prijedlog Vlade i uz supotpis predsjednika Vlade, Predsjednik Republike.

⁵ Stavak 2. i 3. članka 17. Ustava RH glasi: (2) Opseg ograničenja mora biti primjeren naravi pogibelji, a za posljedicu ne može imati nejednakost osoba s obzirom na rasu, boju kože, spol, jezik, vjeru, nacionalno ili socijalno podrijetlo. (3) Niti u slučaju neposredne opasnosti za opstanak države ne može se ograničiti primjena odredbi Ustava o pravu na život, zabrani mučenja, surovog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, o pravnoj određenosti kažnjivih djela i kazni, te o slobodi misli, savjesti i vjeroispovijedi.

⁶ Stavak 1. i 2. članka 101. Ustava RH glasi: (1) Za vrijeme trajanja ratnog stanja Predsjednik Republike može donositi uredbu sa zakonskom snagom na temelju i u okviru ovlasti koje je dobio od Hrvatskoga sabora. Ako Hrvatski sabor nije u zasjedanju, Predsjednik Republike ima ovlast da uredbama sa zakonskom snagom uređuje sva pitanja koja zahtijeva ratno stanje. (2) U slučaju neposredne ugroženosti neovisnosti, jedinstvenosti i opstojnosti države, ili kad su tijela državne vlasti onemogućena da redovito obavljaju svoje ustavne dužnosti, Predsjednik Republike može, na prijedlog predsjednika Vlade i uz njegov supotpis, donositi uredbu sa zakonskom snagom.

Republike potvrđene u parlamentu odnosno predložene od strane Predsjednika Vlade u slučaju da se parlament ne može sastati. Kako bi se svejedno osigurao demokratski legitimitet prethodno donesenih uredbi, Predsjednik Republike obvezan ih je podnijeti na potvrdu parlamentu čim se stvore uvjeti za njegovo sastajanje, u suprotnom uredba postaju nevažeće⁷ (Ustav Republike Hrvatske, NN 85/2010).

Prethodno spomenute norme imaju funkciju, parafrazirajući Schmitta, potiskivanja pitanja suvereniteta u slučaje pojave bilo kakve egzistencijalne prijetnje. Različiti elementi kočnica i ravnoteža služe kao prepreka suverenoj odluci nositelja političke moći da samostalno i proizvoljno ograničava prava i slobode. Tako kao mehanizam nadzora korištenja proširenih ovlasti i stjecanja suverene moći jednog političkog subjekta mogu poslužiti zakoni izglasani u redovnoj parlamentarnoj proceduri natpolovičnom većinom zastupnika (u normi članka 16. Ustava RH), široki politički konsenzus ostvaren putem dvotrećinske većine u parlamentu ili suglasnost dvaju političkih subjekta koji čine izvršnu vlast u državi – Predsjednika Vlade i Predsjednika Republike (u normama članaka 17. i 101. Ustava RH).

Svrha normativnih mehanizama je suženje manevarskog prostora za suvereno odlučivanje jednog političkog subjekta u uvjetima postojanja određene sigurnosne prijetnje, čime se štiti ustavni poredak Republike Hrvatske, a konkretno – ustavom zajamčena prava i slobode te načelo diobe vlasti koje je sastavni dio norme članka 4. Ustava Republike Hrvatske. No, kao što je prije već rečeno, diskrepancija između normativnog i empirijskog nije neuobičajena pojava u upravljanju državom. Puko postojanje određene pravne odnosno ustavne norme nije isto što i *vladavina prava*, odnosno realizacija te norme u praksi. Povijest pravne znanosti uči nas kako su ugovori, sporazumi ili konvencije čiji je cilj bio očuvanje reda, sigurnosti, stabilnosti, blagostanja ili neke druge vrijednosti nerijetko bivali kršeni. Države mogu same kršiti vlastite zakonske ili ustavne norme, čime destabiliziraju vlastiti ustavnopravni poredak. Iz tog razloga proučavanje isključivo sadržaja odnosno teksta pravnih normi može biti korisno, no nikako ne dostatno za spoznaju socijalne zbilje.

Iznimno stanje kao posljedica odluke

Eskalacija broja zaraženih u Republici Hrvatskoj te posljedično nužnost usvajanja sve restriktivnijih mjera zaštite stanovništva nakon prvotno objavljenih preporuka i uputa Stožera

⁷ Stavak 3. i 4. članka 101. Ustava RH glasi: (3) Predsjednik Republike podnijet će uredbu sa zakonskom snagom na potvrdu Hrvatskom saboru čim se bude mogao sastati. (4) Ako Predsjednik Republike ne podnese uredbu Hrvatskom saboru na potvrdu u skladu sa stavkom 3. ovoga članka ili Hrvatski sabor istu ne potvrdi, uredba sa zakonskom snagom prestaje važiti.

civilne zaštite, stvorili su potrebu za pronalaskom adekvatnog i trajnog pravnog okvira za efektivno upravljanje pandemijom u Republici Hrvatskoj. Polemika hrvatskih političara i pravnih stručnjaka primarno se vodila oko pitanja ustavnog uporišta na temelju kojega izvršna vlast može donositi odluke koje ograničavaju prava i slobode građana, s obzirom na činjenicu da se određena prava i slobode mogu ograničavati prema ustavnoj normi članka 16., kao i prema normi članka 17. Ustava. S obzirom na to da se ustavna norma članka 101. tiče specifično ratnog stanja, ona nije bila dijelom te polemike.

Prijepor oko toga treba li djelovati na osnovu ustavne norme članka 16. ili norme članka 17. nije, kao što se možda naizgled čini, prijepor oko pitanja norme. U svojoj srži, riječ je o prijeporu oko pitanja kome treba pripasti odluka o iznimci, odnosno rječnikom Schmitta, o pitanju „subjekta suvereniteta“ (Schmitt, 2019: 14). Značaj odluke pri uvođenju izvanrednog stanja teško je precijeniti čak i u slučaju kada je riječ o državama koje odlikuju strogi mehanizmi demokratskog nadzora. Tome svjedoči i rasprava oko toga kako treba tumačiti okolnost koja je zadesila hrvatsko društvo. Jer, upravo o njezinom tumačenju ovisi primjena norme 16. odnosno 17. članka Ustava RH.

Kao što je prethodno bilo konstatirano, prema ustavnoj normi članka 17., odluku o ograničavanju prava i sloboda donosi Hrvatski Sabor dvotrećinskom većinom glasova, i to u slučaju „ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti države, te velikih prirodnih nepogoda (...)“ (Ustav Republike Hrvatske, NN 85/2010). Istovremeno, određena prava i slobode se prema normi članka 16. Ustava RH mogu ograničiti „da bi se zaštitila sloboda i prava drugih ljudi te pravni poredak, javni moral i zdravlje“ (Ustav Republike Hrvatske, NN 85/2010). Za razliku od norme članka 17. Ustava prema kojoj se odluka o *nuždi* donosi dvotrećinskom većinom glasova u parlamentu, ustavna norma članka 16. to pitanje ne regulira. Ona propisuje tek način nastupanja izvanrednog stanja jednom kada je odluka o nuždi već donesena, naime da se prava i slobode mogu ograničiti „samo zakonom“. Iz toga da se određena prava i slobode mogu ograničiti „samo zakonom“ proizlazi i da je usvajanje izvanrednih mjera vezanih za zaštitu zdravlja građana u nadležnosti natpolovične parlamentarne većine koja, kao mehanizam demokratskog nadzora, ima svoje prethodno spomenute manjkavosti (Rossiter, 1948: 299-300). Ova pravna praznina u pogledu donošenja odluke o nuždi omogućava veći manevarski prostor izvršnoj vlasti.

Neupitno je da se pandemija neke bolesti, imajući u vidu prirodno porijeklo i razmjer, može smatrati slučajem koji je pravno okarakteriziran kao „velika prirodna nepogoda“, no istovremeno ostaje pravna činjenica da se neka prava i slobode mogu ograničiti s ciljem zaštite zdravlja građana. Hoće li se pandemija tumačiti kao „velika prirodna nepogoda“ ili će se pak

tumačiti kao prijetnja zdravlju pitanje je jedino – odluke. Činjenica postojanja dvije različite ustavne norme koje reguliraju u suštini istu vrstu državno-političkog djelovanja odluku nameće kao neizbježni uvjet izvanrednog stanja. Ta činjenica evidentno destabilizira ustavni poredak.

Nešto drugačijeg mišljenja u tom pogledu je jedan od sudaca Ustavnog suda Republike Hrvatske (USRH) Andrej Abramović prema kojem „Ustav nije slastičarnica u kojoj svatko bira ono na što u datom momentu ima najbolji apetit. Ako dvije norme konkuriraju, onda jednu od njih *svakako treba*, a drugu *nikako ne treba* primijeniti“ (Rješenje Ustavnog suda RH, NN 105/2020). Jer, prema mišljenju istog suca, izvanredno stanje je „prvenstveno činjenično, a tek onda pravno pitanje“ (Rješenje Ustavnog suda RH, NN 105/2020). Evidentno je da Abramović postojeće ustavne norme vidi kao dovoljno iscrpne alate regulacije društvene stvarnosti koji, ukoliko se uzorito „primjenjuju“, ne mogu ugroziti ustavni poredak. Ono što Abramović zapravo želi reći je to da je eskalacija epidemije činjenični primjer izvanrednog stanja. No, kvalifikacija izvanrednog stanja kao „prvenstveno činjeničnog pitanja“ uvelike proturječi Schmittovu tumačenju izvanrednog stanja. Prema Schmittu (2019:14), izniman slučaj nije izniman u smislu činjeničnog stanja. Iz tog razloga on ni ne može biti opisan u pravnom poretku. On postaje izuzetan tek odlukom. Naime, nije činjenica ta koja se suprotstavlja normi, već odluka. Stoga se i uvođenje izvanrednog stanja događa prije svega temeljem odluke, a ne činjenice. Jedino odluka može razriješiti tu pravnu dilemu izuzetka. Suveren donosi odluku „kako o tome je li nastupio ekstremni slučaj nužde, tako i o tome što se treba dogoditi da se on ukloni“ (Schmitt, 2019:14). Ovaj slučaj ilustrira ograničenu moć ustavnih normi o izvanrednom stanju. One se pokazuju nužno ovisne o odluci odnosno izboru političkog subjekta, čime se stvaraju uvjeti za destabilizaciju ustavnog poretka, s obzirom na to da jedna od njih ne pronalazi svoju praktičnu primjenu.

Suverena odluka o primjeni jedne ustavne norme i zanemarivanju druge ilustrira svu kompleksnost izvanrednog stanja shvaćenog kao *graničnog pojma*, odnosno pojma između prava i politike te norme i odluke. Postojeće ustavne norme o izvanrednom stanju pogodovala su načinu njegova uvođenja upravo na način kako ga je vidio Schmitt, naime putem suverene odluke o iznimci. Izvanredno stanje, iako ustavno-pravno normirano, u empiriji se pokazalo kao neizbježno pitanje odluke. Subjektivna priroda nužde te postojanje dviju različitih ustavnih normi o „izvanrednom stanju“ suverenu političku odluku nametnuo je u „uvjet bez kojeg se ne može“, a koji je, posljedično, narušio stabilnost ustavnog poretka.

Svakodnevni rast broja zaraženih i sekuritizirajući diskurs prihvaćen od strane društva konačno su rezultirali poduzimanjem izvanrednih mjera u cilju otklanjanja sigurnosne prijetnje te dodatnom destabilizacijom ustavnopravnog poretka. Nepredvidiva priroda nove zdravstvene

prijetnje hrvatske političke elite uvjerala je u nužnost centraliziranog upravljanja krizom i proširenja ovlasti nadležnih institucija. Prvi korak prema ograničavanju prava i sloboda hrvatskih građana s ciljem sprječavanja širenje zaraze i zaštite njihova zdravlja i života bio je usvajanje svojevrsnog zakona „o punim ovlastima“ (Tingsten u: Agamben, 2008: 17) čija je svrha bila zakonsko proširenje ovlasti izvršne vlasti u svrhu efektivnijeg upravljanja krizom. Specifičnost hrvatskog slučaja kod proširenja ovlasti izvršne vlasti u vrijeme tzv. koronakrize je u tome što se, pravno gledajući, zakon „o punim ovlastima“, nije odnosio na ovlasti nositelja izvršne vlasti, odnosno Vlade RH, već su one dodijeljene posebnom operativnom tijelu – Stožeru civilne zaštite.

Izmjenom Zakona o sustavu civilne zaštite Stožer je postao, Schmittovim rječnikom govoreći, svojevrсно „povjereničko“ tijelo, odnosno, kako je to sročio jedan od sudaca Ustavnog suda, „Vladin klon pod nadzorom Vlade“ koji „ne može ništa što već Vlada i njezini ministri ne bi mogli ranije učiniti“ (Rješenje Ustavnog suda RH, NN 105/2020). Ovlasti povjerene Stožeru ostaju uvjetovane odlukom izvršne vlasti koja je i dalje jedini nositelj, odnosno „subjekt suvereniteta“. Iako je oko donošenja zakona postignut široki parlamentarni konsenzus te je u konačnici usvojen s dvotrećinskom većinom glasova u hrvatskom parlamentu, novim zakonskim izmjenama Stožeru su dodijeljene posebne ovlasti donošenja odluka „u slučaju nastupanja posebnih okolnosti“ (Zakon o dopuni ZSCZ, NN 31/2020) čime je Stožer postao centralno tijelo za donošenje odluka za vrijeme trajanja izvanrednog stanja. Zadatak Stožera bio je da donosi „odluke i upute“ koje se odnose na „događaj ili određeno stanje koje se nije moglo predvidjeti i na koje se nije moglo utjecati, a koje ugrožava život i zdravlje građana“ (Zakon o dopuni ZSCZ, NN 31/2020).

Zakonsko proširenje ovlasti Stožera po prirodi stvari označava pokušaj naknadne stabilizacije ustavnog poretka, odnosno „usuglašavanja“ izvanrednog stanja s normom članka 16. Ustava prema kojoj se bilo kakvo ograničenje prava i sloboda može provesti jedino zakonom.

S postupnim pogoršanjem epidemiološke situacije dotadašnji model upravljanja krizom putem mehanizam sigurnosti zamijenjen je juridičko-disciplinarnim mehanizmom. Regulacija prijetnje u „domeni prirode“ pokazala se kao nedovoljno efikasna, a zabrana i disciplina ubrzo su postali dominantni mehanizmi upravljanja krizom. Pozivajući se na izmijenjeni zakon, a u svrhu zaštite zdravstvene sigurnosti, Stožer civilne zaštite donio je niz odluka koje su za posljedicu imale suspenziju prava i sloboda hrvatskih građana. Pojedinačne odluke Stožera, neograničene bilo kakvim mehanizmom institucionalnog demokratskog nadzora ili kontrole, dobile su snagu zakona. Načelo diobe vlasti u pitanjima vezanim za sigurnosne mjere zaštite

zdravlja suspendirano je u korist proširenja ovlasti izvršne vlasti. Zdravstvena prijetnja prouzročila je „povratak na neko izvorno pleromatsko stanje u kojemu se razlika između raznih vrsta vlasti (izvršna, zakonodavna itd.) još nije razvila“ (Agamben, 2008: 15). Parafrazirajući Schmitta, u pravnom smislu i dalje je sačuvan određeni red, ali ne i ustavnopravni poredak (Schmitt, 2019: 19). Upravljanje sigurnosnom prijetnjom putem Stožera poprimilo je karakteristike Schmittove „povjereničke diktature“. „Diktatura“ koju je provodio Stožer stubokom je promijenila svakodnevicu hrvatskog društva. Odlukama Stožera obustavljena je primjena niza ustavnopravnih normi. Primjer je zabrana održavanja svih javnih događanja i okupljanje više od pet osoba na jednom mjestu, kao i rad niza kulturnih, ugostiteljskih, uslužnih i sportskih djelatnosti kao što su npr. kina, kazališta, muzeji, knjižnice, kafići, restorani, razni saloni te sportski i rekreacijski centri (Odluka, NN 32/2020). Osim tih, uvedena su i značajna ograničenja kretanja. Građanima je uskraćeno pravo zadržavanja na ulicama, trgovima, u parkovima i na ostalim javnim površinama (Odluka, NN 34/2020). Kretanje je uvelike ograničeno i unutar cijelog teritorija Republike Hrvatske; osim u strogo propisanim slučajevima, odlukom Stožera zabranjeno je napuštanje mjesta prebivališta i stalnog boravka (Odluka, NN 35/2020). Napustiti mjesto prebivališta i stalnog boravka bilo je moguće jedino uz predočenje posebne isprave, tzv. propusnice, o čijem se izdavanju odlučivalo u svakom individualnom slučaju te po jasno propisanim kriterijima. Ustavna prava i slobode koji se u iznimnom slučaju mogu ograničiti jedino zakonskom normom, u samom početku tzv. koronakrize ograničavane su isključivo temeljem Stožerovih odluka, ne i zakona. Ustavnu problematičnost norme „o punim ovlastima“ prepoznao je i sudac USRH-a Andrej Abramović prema kojem „načelo ustavnosti i zakonitosti traži da norma bude jasna i predvidiva adresatima, a što norma s općim i okvirnim ovlastima nikako ne može niti biti“ (Rješenje Ustavnog suda RH, NN 105/2020). Naime, nije Zakon o sustavu civilne zaštite bio taj koji je propisivao konkretna ograničenja prava i sloboda hrvatskih građana povezana sa zaštitom zdravlja i života. Zakon regulira tek pitanje donositelja „odluka i uputa“ o takvim ograničenjima te načelnu svrhu i uvjete u kojima se takve odluke mogu donositi, a koje opet proizlaze jedino iz odluke. Iz toga slijedi da, kada je riječ o ograničavanju ustavom zajamčenih prava i sloboda, konkretna ograničenja ustavnih prava i sloboda nisu proizašla iz zakonske norme, već iz odluka Stožera. Uzimajući u obzir referentni normu članka 16. Ustava prema kojoj prava i slobode mogu biti ograničene samo zakonom, ova činjenica dodatno je destabilizirala ustavni poredak Republike Hrvatske

Odgovor na pitanje zašto su pojedina prava i slobode ograničeni putem odluke, a ne zakonske norme treba potražiti u već spomenutom Agambenovom određenju izvanrednog

stanja kao „zakonskog oblika nečega što ne može biti zakonski regulirano“. Pravna „neuhvatljivost“ slučaja krajnje nužde nameće odluku kao nužnost, odnosno etablira ju kao neizbježan čimbenik provedbe izvanrednog stanja. Suveren, jednako tako kao što donosi odluku o tome „je li nastupio ekstremni slučaj nužde“, odlučuje i o tome „što se treba dogoditi da se on ukloni“ (Schmitt, 2019: 14).

Bez obzira na široki parlamentarni konsenzus o proširenju ovlasti Stožera, praktična realizacija prava i sloboda kao što su pravo na slobodno kretanje, pravo na rad i slobodu rada, pravo na javno okupljanje, sloboda kulturnog i umjetničkog stvaralaštva obustavljeni su bez zakonodavnog postupka koji bi takvim odlukama dao neposredni demokratski legitimitet. Svoje uporište u zakonskoj normi dobile su ovlasti Stožera, no ne i konkretne odluke o ograničavanju pojedinih prava i sloboda koja proizlaze iz Ustava. Želja i odgovornost izvršne vlasti da zaštiti zdravlja i živote hrvatskih građana doveli su u pitanje stabilnost i integritet ustavnopravnog poretka.

Ozakonjenje odluka Stožera

Polazeći od shvaćanja izvanrednog stanja kao *graničnog pojma*, pojma koji se, slikovito rečeno, jednom nogom nalazi unutar pravnog poretka, a drugom nogom izvan njega, svaka suverena odluka nekog „subjekta suvereniteta“ predstavlja približavanje njegovoj političkoj dimenziji, dok svaki čin normiranja ili usklađivanja te iste odluke s postojećim pravnim poretkom predstavlja približavanje njegovoj pravnoj dimenziji. U tom smislu možemo govoriti o istovremenom postojanju dva paralelna poretka, određene „dvostruke strukture“ koju čine normativni, odnosno pravni poredak, s jedne strane i anomijski, odnosno metapravni poredak, s druge strane (Agamben 2008: 118).

Da je odlukama Stožera narušena stabilnost ustavnopravnog poretka Republike Hrvatske govori i činjenica o naknadnom „ugrađivanju“ Stožera, kao i svih prethodno donesenih odluka u već postojeći zakon koji je do pojave koronavirusa regulirao postupanje tijela izvršne vlasti po pitanju zaštite od zaraznih bolesti. Ustavna norma članka 16. koja nalaže da pojedina prava i slobode mogu biti ograničena „samo zakonom“, a ne odlukom, nositelje izvršne vlasti natjerala je na svojevrsno „ozakonjenje“ svih prethodno donesenih odluka što se može tumačiti kao pokušaj ponovne stabilizacije već destabiliziranog ustavnog poretka. U tom slučaju zanimljivo je i rješenje Ustavnog suda RH prema kojem je ugrađivanjem svih prethodno donesenih odluka u zakon „definirana njihova pravna narav“ iz čega proizlazi da ustavni poredak nije narušen. Međutim, druga dva ustavna suca u svojim izdvojenim mišljenjima ukazuju da je *de facto* riječ o „retroaktivnosti“ koja proturječi normi članka 90. Ustava, a koja

propisuje da „zakoni i drugi propisi državnih tijela i tijela koja imaju javne ovlasti ne mogu imati povratno djelovanje“ (Ustav Republike Hrvatske, NN 85/2010). U konačnici, ostaje činjenica da su demokratski deficitne odluke Stožera *pretvorene* u zakonske norme. One su uključene u ustavnopravni poredak nakon što su donesene izvan njega.

Tvrdnja o „definiranju pravne naravi“ otvara prostor i za nešto drugačije poimanje suspenzije pravnog poretka, ne u smislu kontinuirane ili cjelovite suspenzije, već radije neke vrste „retrolegalne“ suspenzije, odnosno one suspenzije koja subjektu suvereniteta omogućava da protuustavno donesene odluke koje zadiru u ustavna prava i slobode, natpolovičnom parlamentarnom većinom *postanu* zakon, a time i sastavni dio pravnog poretka.

Višekratnim zakonskim izmjenama Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti (ZZPZB) Stožer civilne zaštite dobio je izrijekom propisane zakonske ovlasti naređivanja niza „sigurnosnih mjera“ kao što su osnivanje karantene, zabrana i ograničenje putovanja i kretanja osoba, zabrana prometa određenih roba i proizvoda, obavezno sudjelovanje određenih pravnih i fizičkih osoba u suzbijanju bolesti te zabrana uporabe pojedinih objekata. Pored tih, Stožer je također dobio ovlasti naređenja tzv. samoizolacije, odnosno izolacije osobe u vlastitom domu ili drugom odgovarajućem prostoru u slučaju zaraze ili sumnje na zarazu koronavirusom. Prethodno donesene odluke Stožera proglašene su „sigurnosnim mjerama“ iz zakona te su na taj način *de facto* ozakonjene (Zakon o izmjeni i dopunama ZZPZB, NN 47/2020). Izmjenom istog zakona koja je uslijedila nekoliko mjeseci kasnije, u ZZPZB ugrađene su i odluke Stožera koje su se odnosile na obavezno nošenje maski za lice, zatim zabranu i ograničenje održavanja javnih događanja i okupljanja, ali i zabranu svih vrsta privatnih okupljanja (Zakon o izmjeni i dopunama ZZPZB, NN 134/2020). U pravni poredak na taj su način uvrštene prethodno donesene odluke Stožera koje su ograničile pravo kretanja i pravo na javno okupljanje, dok su odlukom o zabrani svih vrsta privatnih okupljanja državne strukture kao rijetko kada prije ušle u privatnu sferu vlastitih građana. Konačno, posljednjom zakonskom izmjenom Stožer civilne zaštite dobio je ovlasti donošenja odluke prema kojoj su određene skupine osoba, kao uvjet boravka u određenim javnim i državnim ustanovama, obavezne predložiti dokaz o testiranju, cijepljenju ili preboljenju novog koronavirusa (Zakon o izmjenama i dopunama ZZPZB, NN 143/2021). Praktična primjena ustavnih imperativa jednakosti i ravnopravnosti građana derogirana je temeljem procjene zdravstvenog, odnosno sigurnosnog rizika koji ta ista primjena predstavlja. Svođenjem ranije donesenih odluka Stožera pod zakonsku normu te izmjenama zakona koje neograničeno ovlašćuju Stožer da donosi određene odluke koje zadiru u prava i slobode građana, prema mišljenju suca Ustavnog suda RH Gorana Selanca, ostvaruje se „prekid jasne linije demokratskog nadzora nad tijelima izvršne vlasti nadležnih za aktivaciju

epidemioloških mjera kojima se zadire u temeljna prava i slobode“ (Rješenje Ustavnog suda RH, NN 105/2020).

Destabilizacija ustavnopravnog poretka nije, međutim, jedina posljedica koronakrize. Jedno od ključnih pitanja koje problematizira Agamben, ali koje spominje i Rossiter, pitanje je prelaska izvanrednog stanja, kao po prirodi stvari *iznimnog* stanja, u *redovno* odnosno *trajno* stanje, svojevrsnu tehniku vladanja (Agamben, 2008:18). Uz ostala relevantna pitanja koja su pretežno pravne naravi te kao takva nisu predmet ove analize, ustavni sudac Goran Selanec problematizira „rok postojanja“ Stožera te postavlja pitanje može li postojeći sustav zaštite od zaraznih bolesti spriječiti „urušavanje ustavnog načela trodiobe vlasti i povećanje koncentracije državne vlasti u izvršnoj grani“ (Rješenje Ustavnog suda RH, NN 105/2020). Da ovo pitanje nadilazi interes pravne znanosti te ulazi duboko u područje interesa drugih društvenih znanosti, ponajprije sociologije i politologije, potvrđuje Aradau (2004) koja u „šmitijanskoj“ politici proizašloj iz sekuritizacije vidi ozbiljnu opasnost za demokraciju i liberalni parlamentarizam.

Jedina postojeća pravna prepreka „trajanju“ Stožera može se pronaći u ZZPZB-u u kojem se navodi da Stožer može naređivati sigurnosne mjere kada je „...proglašena epidemija zarazne bolesti ili opasnost od epidemije zarazne bolesti u odnosu na koju je i Svjetska zdravstvena organizacija proglasila pandemiju, odnosno epidemiju ili opasnost od nje...“ (Zakon o izmjeni i dopunama ZZPZB, NN 47/2020). Problem ovog kriterija proizlazi iz činjenice da je vremenski okvir trajanja pandemije odnosno epidemije nepredvidiv. Nije poznato koliko trenutna pandemija koronavirusa može potrajati. Ona može trajati godinama ili čak desetljećima i pritom, kao što je praksa već pokazala, može predstavljati manju ili veću prijetnju zdravlju i životima. S druge strane, pojava „slučaja krajnje nužde“, kao što smo pokazali, uvjetovana je jedino odlukom, a ne normom, a još manje, kao što se ispostavilo, činjeničnim stanjem. U trenutku pisanja ovog rada ona, većim ili manjim intenzitetom, traje nešto više od dvije godine. Iako, uzevši u obzir dosadašnje iskustvo upravljanja koronakrizom, ne postoji empirijska osnova koja bi opravdala tvrdnju o eventualnoj transformaciji izvanrednog stanja u trajnu praksu vladanja, postoje određene naznake političke instrumentalizacije proširenih ovlasti koje svakako ne idu u prilog dosadašnjem modelu upravljanja. Uzrok tomu također treba potražiti u deficitu parlamentarnog demokratskog nadzora koji je, pak, kao što smo vidjeli, isto tako posljedica odluke „nositelja suvereniteta“, nikako ne norme.

6. Zaključak

Prijetnja koju predstavljaju zarazne bolesti u značajnoj mjeri nadilazi zdravstvene okvire. Zaštita vrijednosti zdravlja i života, percipiranih kao *najveće vrijednosti*, zahtijevaju mobilizaciju svih državnih struktura. Njihovo očuvanje društveni je i politički imperativ čija cijena osjetno nadmašuje cijenu ostalih sigurnosnih prioriteta. Egzistencijalna ugroza koju zarazne bolesti po prirodi čine stoga je ujedno i veliki izazov za nacionalnu sigurnost u cijelosti. Paraliza društvenog, gospodarskog, kulturnog i političkog života te prijetnja učinkovito funkcioniranju temeljnih državnih institucija dovoljna je potvrda ovakvoj tezi.

Epidemija koronavirusa u Hrvatskoj pokazala je slabosti i manjkavosti funkcioniranja mehanizma biopolitike kao dominantne tehnike *upravljanja neizvjesnim*. Nemogućnost hrvatske Vlade da učinkovito regulira prijetnju od virusa u „domeni prirode“ mehanizme zabrane i discipline učinilo je jedinom raspoloživom opcijom prevladavanja sigurnosne krize. Nužnost prelaska na juridičko-disciplinarni mehanizam stvorila je novu prijetnju, ovoga puta na pravno-političkom polju. Iako iz pravne točke gledišta još uvijek *redovno*, politički gledano pojava zdravstvene prijetnje rezultirala je faktičkim uvođenjem *izvanrednog* stanja. Suvereni „izbor“ između dviju ustavnih normi ukazao je na slabost pravnih normi u reguliranju izvanrednog stanja, dok se *odluka* pokazala kao jedini nužni čimbenik njegova nastupanja. Proširenjem ovlasti Stožera nastupilo je razdoblje svojevrsne „povjereničke diktatura“ koja je za cilj imala uklanjanje nove zdravstveno-sigurnosne prijetnje. Postojeće ustavne norme pokazale su se kao smetnja učinkovito upravljanju prijetnjom što je dovelo do njihova praktičkog dokidanja. Faktička suspenzija ustavnih normi odlukama Stožera ujedno je potvrdila inferiornost pravnih normi u odnosu na političku odluku. Funkcija pravnih normi time se svela tek na njihovo nominalno postojanje, ne i njihovu praktičnu primjenu, što je u konačnici rezultiralo ugrožavanjem političke sigurnosti hrvatskih građana i destabilizacijom ustavnopravnog poretka Republike Hrvatske.

Iako se transformacija onakvog izvanrednog stanja kakvo je bilo na snazi u prvim mjesecima epidemije u Hrvatskoj u *redovno* stanje ne čini izglednim ishodom koronakrize, s perspektivom pojave pandemija i epidemija u budućnosti nastavak prakse spomenute „retrolegalne“ suspenzije pravnog poretka u maniri „definiranja pravne naravi“ čini se puno izglednijim. Imajući u vidu činjenicu da ustavno načelo diobe vlasti i ustavom zajamčena prava i slobode u bilo kojem trenutku *de jure* trajanja epidemije u Hrvatskoj mogu biti faktički suspendirani, zarazne bolesti predstavljaju trajnu prijetnju stabilnosti ustavnopravnog poretka. S obzirom na to da svako narušavanje prava, sloboda ili državnog ustroja koji proizlazi iz normi

Ustava ujedno predstavlja i destabilizaciju ustavnopravnog poretka Republike Hrvatske, rješenje problema ne treba tražiti u ustavno-pravnim modifikacijama. Preciznija ustavna regulacija izvanrednog stanja u najboljem slučaju mogla bi dovesti do „demokračičnije“ destabilizacije ustavnopravnog poretka. Prema tome, rješenje ne treba tražiti u promjenama prava, već radije pristupa sigurnosnoj prijetnji kao što su zarazne bolesti. Nacionalna biopolitika evidentno je zakazala, stoga se rješenje možda nalazi u drugačijoj verziji biopolitike, onoj koja nadilazi nacionalne granice. Djelomični angažman međunarodnih i nadnacionalnih institucija svakako je korak prema rješenju problema, no problem rješenja krije se u njegovoj efektivnoj provedbi u praksi. Jedino istinski globalni naponi te otvorena, tijesna i efektivna međunarodna suradnja po pitanju zaraznih bolesti mogu biti barijera ponovnoj destabilizaciji ustavnopravnog poretka u budućnosti.

7. Literatura i izvori

KNJIGE I ČLANCI

1. Akrap, G. (2019). Suvremeni sigurnosni izazovi i zaštita kritičnih infrastruktura. *Strategos*, 3 (2), 37-49. URL: <https://hrcak.srce.hr/231009>.
2. Aradau, C. (2004). Security and the democratic scene: Desecuritization and Emancipation. *Journal of International Relations and Development* 7(4). URL: https://www.researchgate.net/publication/42793985_Security_and_The_Democratic_Scene_Desecuritization_and_Emancipation.
3. Bilandžić, M. (2017). Socijalna politika (sigurnost) kao područje nacionalne sigurnosti: prilog raspravi o kritičkim sigurnosnim studijama. *Revija za socijalnu politiku*, 24 (3), 343-358. URL: <https://hrcak.srce.hr/clanak/280773>.
4. Bilandžić, M. (2021). Sekuritizacija zdravlja i (ne)sigurnost ustavnog poretka. *Međunarodne studije*, Vol. XXI No. 1, 11-22. URL: <https://hrcak.srce.hr/clanak/376499>.
5. Bodin, J. (2002). *Šest knjiga o republici*. Politička kultura; Zagreb.
6. Booth, K. (1991). Security and Emancipation. *Review of International Studies*, 17(4): 313–327.
7. Brower, J., & Chalk, P. (2003). *The Global Threat of New and Reemerging Infectious Diseases: Reconciling U.S. National Security and Public Health Policy* (1st ed.). RAND Corporation. <http://www.jstor.org/stable/10.7249/mr1602rc>.
8. Buzan, B. (1991). *People, states, and fear: An agenda for international security studies in the post-cold war era*. London: Harvester Wheatsheaf.
9. Buzan, B., Wæver, O., i Wilde, J. (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Pub.
10. Castells, M. (2000). *Uspon umreženog društva*. Golden marketing; Zagreb.
11. Cvetnić, Ž. (2019). *Bolesti koje su mijenjale svijet*. Medicinska zaklada; Zagreb.
12. Đurić, M. (1964). *Sociologija Maxa Webera*. Matica Hrvatska; Zagreb.
13. Foucault, M. (2003). *Society must be defended: lectures at the Collège de France, 1975-76*. New York: Picador.
14. Foucault, M. (2009). *Security, Territory, Population: Lectures at the Collège de France, 1977-1978*. New York, N.Y: Picador/Palgrave Macmillan.

15. Kalyvas, A. (2008). *Democracy and the Politics of Extraordinary: Max Weber, Carl Schmitt and Hannah Arendt*. Cambridge University Press, New York.
16. Kelsen, H. (1934/2012). *Čista teorija prava: Uvod u problematiku pravne znanosti*. Naklada Breza; Zagreb.
17. Krasner, S. D. (1999). *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. New Jersey: Princeton University Press.
18. Krivak, M. (2008). *Biopolitika: Nova politička filozofija*. Antibarbarus; Zagreb.
19. Kuhar, M. i Fatović-Ferenčić, S. (2020). Pobjede i porazi: borbe s pandemijama virusnih bolesti tijekom posljednjih stotinu godina. *Liječnički vjesnik*, 142 (3-4), 107-113. URL: <https://hrcak.srce.hr/238514>.
20. Malik, S. (2015). Framing a discipline. U: *International Security Studies: Theory and Practice*. London; New York: Routledge.
21. Maly, A. (2020). Biblijska antropologija zdravlja i bolesti. *Bogoslovska smotra*, 90 (2020.) 2, 339–357. URL: <https://hrcak.srce.hr/clanak/353273>.
22. Mikac, R. (2020). COVID-19 Pandemic and Crisis Management in the Republic of Croatia. *Anali Hrvatskog politološkog društva*, 17 (1), 31-55. URL: <https://doi.org/10.20901/an.17.02>.
23. Newman, E. (2005). Human Security: Mainstreamed Despite the Conceptual Ambiguity?. *St Antony's International Review*, Vol. 1, No. 2, pp. 24-36. URL: https://www.jstor.org/stable/26227008?seq=1#metadata_info_tab_contents.
24. Omejec, J. (1996). OGRANIČAVANJE SLOBODA I PRAVA ČOVJEKA I GRAĐANINA U IZVANREDNIM STANJIMA. *Društvena istraživanja*, 5 (2 (22)), 345-376. URL: <https://hrcak.srce.hr/32147>.
25. Paris, R. (2001). Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?. *International Security*, Vol. 26, No.2, pp. 87-102. URL: <https://www.jstor.org/stable/pdf/3092123.pdf?refreqid=excelsior%3A4dcdf2fe511fa3e5d9f8550273b9e180>.
26. Radić Đozić, J. (2020). *Politizacija i sekuritizacija plinske trgovine - studija slučaja odnosa Europske unije i Ruske Federacije*. Doktorski rad. Zagreb: Sveučilište u Zagrebu, Fakultet političkih znanosti. URL: <https://repositorij.fpzg.unizg.hr/islandora/object/fpzg:1267>.
27. Rossiter, C. J. (1948). *Constitutional Dictatorship: Crisis Government in the Modern Democracies*. Princeton University Press, New Jersey. URL: <https://archive.org/details/in.ernet.dli.2015.502379/page/n9/mode/2up>.

28. Tatalović, S. (2011). Treba li Hrvatskoj nova strategija nacionalne sigurnosti. *Političke analize*, 2 (6), 34-37. URL: <https://hrcak.srce.hr/102853>.
29. Tatalović, S. i Malnar, D. (2015). Sigurnosni aspekti izbjegličke krize. *Političke analize*, 6 (23), 23-29. URL: <https://hrcak.srce.hr/151260>.
30. Taubenberger, J. K., & Morens, D. M. (2006). 1918 Influenza: the mother of all pandemics. *Emerging infectious diseases*, 12(1), 15–22. URL: <https://doi.org/10.3201/eid1201.050979>.
31. Ullman, R. H. (1983). Redefining Security. *Security Studies*, Vol. 8, No. 1, pp. 129-153. URL: https://is.muni.cz/el/1423/jaro2017/BSS177/um/Ullman_Redefining_Security.pdf. (Pristupljeno: 05.10.2021).
32. V. Mratović, N. Filipović, S. Sokol. (1986). *Ustavno pravo i političke institucije*. Udžbenici i skripta; Zagreb.
33. Weber, M. (2013). *Vlast i Politika*. Naklada Jesenski i Turk, Hrvatsko sociološko društvo; Zagreb.
34. Williams, M. C. (2003). Words, Images, Enemies: Securitization and International Politics. *International Studies Quarterly*, 47 (4), 511-531. URL: <http://www.jstor.org/stable/3693634>.

INTERNETSKI IZVORI

1. Colwell, R. (2002). *Interagency Meeting on Disease and Homeland Security*. National Science Foundation. URL: <https://www.nsf.gov/news/speeches/colwell/rc020925dishmlndsecmtg.htm>. (Pristupljeno: 15.09.2021.)
2. Deutsche Welle. (2020, 25. siječnja). Koronavirus stigao u Europu. URL: <https://www.dw.com/hr/koronavirus-stigao-u-europu/a-52146723> (Pristupljeno: 08.01.2022).
3. Dnevnik.hr. (2020, 23. veljače). Dramatično u Italiji: Umrle i treća žrtva koronavirusa, zaraženo više od 150 ljudi. URL: <https://dnevnik.hr/vijesti/hrvatska/talijanska-vlada-odlucila-izolirati-gradove-koji-su-najvise-pogodjeni-koronavirusom---594974.html>. (Pristupljeno: 10.12.2021.)
4. European Centre for Disease Prevention and Control. (n.d.). *About ECDC*. URL: <https://www.ecdc.europa.eu/en/about-ecdc>. (Pristupljeno: 08.10.2021).
5. European Union. (2018). How does the Integrated Political Crisis Response (IPCR) mechanism work? URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/publications/ipcr/> (Pristupljeno: 08.01.2022).
6. Jutarnji.hr. (2020, 05.ožujka). Poželio sam plakati, kao da mi se srušio cijeli svijet: Pacijent progovorio o trenutku kad je saznao da ima koronavirus, otkrio je i gdje se zarazio. URL: <https://www.jutarnji.hr/vijesti/pozelio-sam-plakati-kao-da-mi-se-srusio->

- [cijeli-svijet-pacijent-progovorio-o-trenutku-kad-je-saznao-da-ima-koronavirus-otkrio-je-i-gdje-se-zarazio-10048774](#). (Pristupljeno: 12.01.2022).
7. Jutarnji.hr. (2020a, 19. ožujka). POTRESNE SNIMKE IZ ITALIJE: VOJSKA ODVOZI TIJELA PREMINULIH NA KREMIRANJE U DRUGE GRADOVE Naš krematorij radi punim kapacitetom, ali to nije dovoljno. URL: <https://www.jutarnji.hr/vijesti/svijet/potresne-snimke-iz-italije-vojska-odvozi-tijela-preminulih-na-kremiranje-u-druge-gradove-nas-krematorij-radi-punim-kapacitetom-ali-to-nije-dovoljno-10109035>. (Pristupljeno: 12.01.2022).
 8. Ministarstvo zdravstva. (2020, 31. siječnja). Ministarstvo zdravstva: Osniva se Nacionalni krizni stožer zbog koronavirusa. URL: <https://zdravlje.gov.hr/vijesti/ministarstvo-zdravstva-osniva-se-nacionalni-krizni-stozer-zbog-koronavirusa/4956>. (Pristupljeno: 10.01.2022).
 9. Ministarstvo zdravstva. (2020a, 07. veljače). U Bruxellesu održana videokonferencija o koronavirusu. URL: <https://zdravlje.gov.hr/vijesti/u-bruxellesu-odrzana-videokonferencija-o-coronavirusu/5022>. (Pristupljeno: 10.01.2022).
 10. Ministarstvo zdravstva. (2020b, 13. veljače). Beroš sazvaio sastanak ministara zdravstva EU-a: Za suzbijanje koronavirusa nužna koordinacija mjera država članica. URL: <https://vlada.gov.hr/vijesti/beros-sazvaio-sastanak-ministara-zdravstva-eu-a-za-suzbijanje-koronavirusa-nuzna-koordinacija-mjera-drzava-clanica/28774?fbclid=IwAR3GGadtpki1ZeRrEGSgy4BSLPV5zWyVYAz7SIjD4USB2n8-3BHSCG8sfNg>. (Pristupljeno: 10.01.2022).
 11. Ministarstvo zdravstva. (2020c, 25. veljače). Prvi oboljeli od koronavirusa u Hrvatskoj je stabilno, ima blage simptome i nalazi se pod nadzorom. URL: <https://zdravlje.gov.hr/vijesti/prvi-oboljeli-od-koronavirusa-u-hrvatskoj-je-stabilno-ima-blage-simptome-i-nalazi-se-pod-nadzorom/5052>. (Pristupljeno: 09.05.2022).
 12. Radio slobodna Evropa. (2020, 08. siječnja). Misteriozna bolest u Kini. URL: <https://www.slobodnaevropa.org/a/30364752.html> (Pristupljeno: 08.12.2021).
 13. Radio slobodna Evropa. (2020a, 14. siječnja). WHO upozorava na moguću epidemiju novog kineskog korona virusa. URL: <https://www.slobodnaevropa.org/a/30376907.html> (Pristupljeno: 08.12.2021).
 14. Slobodna Dalmacija. (2020, 10. ožujka). Jezive informacije dokazuju da je Italija u pravom ratu: liječnici su prisiljeni birati kome će spasiti život. URL: <https://slobodnadalmacija.hr/vijesti/svijet/jezive-informacije-dokazuju-da-je-italija-u-pravom-ratu-lijecnici-su-prisiljeni-birati-kome-ce-spasiti-zivot-1008095>. (Pristupljeno: 12.01.2022).
 15. Telegram. (2020, 20. siječnja). URL: Širi se misteriozna upala pluća koja nalikuje SARS-u; potvrđen prvi slučaj u Južnoj Koreji, u Kini za vikend oboljelo još 139 ljudi. URL: <https://www.telegram.hr/politika-kriminal/siri-se-misteriozna-upala-pluca-koja-nalikuje-sars-u-potvrden-prvi-slucaj-u-juznoj-koreji-u-kini-oboljelo-jos-139-ljudi/> (Pristupljeno: 08.12.2021).
 16. Tportal.hr. (2020, 30. siječnja). U Italiji potvrđena dva slučaja koronavirusa, prekinut zračni promet. URL: <https://www.tportal.hr/vijesti/clanak/u-italiji-potvrdena-dva-slucaja-koronavirusa-prvi-u-toj-zemlji-20200130>. (Pristupljeno: 08.01.2022).
 17. Žitko, M. (2020, 27. prosinca). *Biopolitika kao kritika „nove normalnosti“*. Slobodni filozofski. URL: <http://slobodnifilozofski.com/2020/12/biopolitika-kao-kritika-nove-normalnosti.html>.

PRAVNI AKTI

1. Odluka o mjerama ograničavanja društvenih okupljanja, rada u trgovini, uslužnih djelatnosti i održavanja sportskih i kulturnih događanja. Narodne novine, 32/2020.
2. Odluka o mjeri strogog ograničavanja zadržavanja na ulicama i drugim javnim mjestima. Narodne novine, 34/2020.
3. Odluka o zabrani napuštanja mjesta prebivališta i stalnog boravka u Republici Hrvatskoj. Narodne novine, 35/2020.
4. Rješenje o imenovanju načelnika, zamjenika načelnika i članova Stožera civilne zaštite Republike Hrvatske. Narodne novine, 20/2020.
5. Rješenje Ustavnog suda RH. Narodne novine, 105/2020.
6. Strategija nacionalne sigurnosti. Narodne novine, 32/2002.
7. Ustav Republike Hrvatske. Narodne novine, 85/2010.
8. Zakon o dopuni Zakona o sustavu civilne zaštite. Narodne novine, 31/2020.
9. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti. Narodne novine, 47/20, 134/20, 143/21.
10. Zakon o sustavu civilne zaštite. Narodne novine, 82/2015.
11. Zakon o sustavu domovinske sigurnosti. Narodne novine, 108/2017.
12. Zakon o zdravstvenoj zaštiti. Narodne novine, 100/2018.

DOKUMENTI

1. Bundeswehr. (2016). *White Paper*. URL: <https://issat.dcaf.ch/Learn/Resource-Library/Other-Documents/The-2016-German-White-Paper-Strategic-Review-and-Way-Ahead>.
2. French Republic Presidency. (2017). *Defence and National Security Strategic Review*. URL: <https://espas.secure.europarl.europa.eu/orbis/document/defence-and-national-security-strategic-review-2017>.
3. HM Government. (2015). *National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015: A Secure and Prosperous United Kingdom*. URL:
4. UN Security Council. (2000). *Resolution 1308*. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/418823?ln=en#record-files-collapse-header>.
5. White House. (2017). *National Security Strategy of the United States of America*. URL: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.