

# ZARAZNE BOLESTI KAO IZVOR UGROŽAVANJA POLITIČKE SIGURNOSTI: SLUČAJ EPIDEMIJE KORONAVIRUSA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Pavao Jergović \*

UDK: 355.02:616.9](497.5)  
616.2-036.21(497.5):355.02  
355.02 (497.5):616.2-036.21

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: 22.IX.2022.

Prihvaćeno: 14.II.2023.

## SAŽETAK

Promjena sigurnosne paradigme i odmak od realističke vojnocentrične perspektive, potencirani završetkom hladnog rata, omogućili su ulazak niza nevojnih prijetnji u fokus sigurnosnih studija. Zarazne bolesti u tom su kontekstu prepoznate primarno kao prijetnja sigurnosti pojedinca, ali isto tako, uzimajući u obzir razmjor posljedica i učinak na različite sfere države i društva, i kao ozbiljna prijetnja nacionalnoj sigurnosti. Pojava pandemije bolesti COVID-19 početkom 2020. godine ubrzo se pokazala kao najveća javnozdravstvena kriza u 21. stoljeću. Nemogućnost kontrole i suzbijanja pandemije mehanizmima biopolitike s jedne strane, te uspješna sekuritizacija virusa s druge strane, rezultirale su prihvaćanjem virusa kao izvanredne sigurnosne prijetnje i, posljedično, proširenjem ovlasti izvršne vlasti i restriktivnim sigurnosnim mjerama usmjerenim k njezinom otklanjanju. Faktičko izvanredno stanje u kojem se zateklo hrvatsko društvo, a koje se manifestiralo ograničavanjem niza ustavnih prava i sloboda, dovelo je do ugrožavanja političke sigurnosti stanovnika Republike Hrvatske.

Ključne riječi: koronavirus, izvanredno stanje, biopolitika, sekuritizacija, politička sigurnost.

## UVOD

Sa sada već dvogodišnjim odmakom od izbijanja pandemije bolesti COVID-19 možemo ustvrditi kako je Hrvatsku i svijet zadesila dosad neviđena javnozdravstvena kriza. Na to ukazuju i brojke. Prema podacima Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo (HZJZ) zaključno s 1. veljače 2023., u Hrvatskoj je od početka pandemije od bolesti COVID-19 umrlo gotovo 18 tisuća ljudi, što je broj koji premašuje i broj poginulih u

---

\* Pavao Jergović (pavao.jergovic@gmail.com) magistar je sociologije i ukrainistike. Vanjski je suradnik na Odsjeku za istočnoslavenske jezike i književnost Filozofskog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu. Rad je proizašao iz diplomskog rada pod naslovom *Zarazne bolesti i (ne)stabilnost ustavnopravnog poretka – studija slučaja Republike Hrvatske* kojeg je autor izradio i obranio na Filozofskom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu u lipnju 2022.

Domovinskom ratu, a u svijetu je zabilježeno oko 6,7 milijuna umrlih (Koronavirus. hr, 2023). Nedugo nakon što se bolest pojavila, uzročnik bolesti, koronavirus SARS-CoV-2, obilježen je i tretiran kao ozbiljna prijetnja ljudskom zdravlju i životima, da bi potom prerastao u globalni sigurnosni izazov ne samo za pojedinca kao referentnog objekta sigurnosti, već i za državu kao subjekta i glavnog isporučitelja sigurnosti. Zarazna bolest COVID-19 preko noći je promijenila percepciju sigurnosti i sigurnosne prijetnje. Iako višedimenzionalna sigurnosna prijetnja od zaraznih bolesti nije novost, razmjor pandemije bolesti COVID-19 i njezinih posljedica zarazne je bolesti stavio na sâm vrh prioriteta međunarodne sigurnosne agende.

Zarazne bolesti, međutim, nisu uvijek bile percipirane kao sigurnosna prijetnja. O zaraznim bolestima dosad je mnogo toga rečeno u književnim djelima i povijesnoj literaturi. Tumačenje bolesti kao *nadnaravnog* fenomena, odnosno Božje kazne, prvo je poznato tumačenje zaraznih bolesti (Glesinger 1978. prema: Cvetnić 2019). Kuga, čirevi, boginje, guba te ostale zarazne bolesti u Levitskom zakoniku spominju se kao posljedica ljudskog neposluha i nepokoravanja Božjim zakonima (Dodig 2016. prema: Maly 2020). S razvojem znanosti i medicine zarazne su bolesti definirane kao prirodan fenomen čija znanstvena demistifikacija traje sve do danas. Bez obzira na dalekosežne posljedice zaraznih bolesti po društvo u cjelini, zarazne bolesti dominantno su bile u fokusu prirodnih znanosti, dok je pitanje društvenog učinka istih dugo bilo zanemareno.

O razmjerima posljedica zaraznih bolesti po društvo 2002. godine govorila je tadašnja ravnateljica američke Nacionalne zaklade za znanost (engl. National Science Foundation) Rita R. Colwell. Zarazne bolesti najsmrtonosniji su fenomen u povijesti čovječanstva, nakon kojega slijede dvije društveno uvjetovane svjetske katastrofe – Prvi i Drugi svjetski rat (Colwell 2002). Epidemije velikih boginja odnijele su 300 – 500 milijuna života, što je broj veći od broja žrtava svih ratova uzevši zajedno (Morse 2009. prema: Cvetnić 2019). „Majka svih pandemija“, pandemija tzv. španjolske gripe 1918. – 1920., usmrtila je 20 – 50 milijuna ljudi, a prema procjenama nekih znanstvenika čak do sto milijuna ljudi (Taubenberger i Morens 2006). Ipak, ovi su brojevi ostali u sjeni razornog Prvog svjetskog rata čiji je tijek također bio uvjetovan širenjem bolesti. Loši higijenski uvjeti na ratištu doprinijeli su lakšem širenju virusa i sukladno tome visokoj smrtnosti među vojnicima (Cvetnić 2009: 45). Uza sve navedeno, zarazne bolesti dominantno su ostajale u sferi prirodnih znanosti, dok je pandemija španjolske gripe u prvom redu razmatrana kao javnozdravstveno, a ne sigurnosno pitanje.

Zdravlje i biološka opstojnost stanovništva strateški su ciljevi, ali i sigurnosni interes svake suvremene države. Maldini (2021: 407) ističe primat dobrobiti zajednice u odnosu na prava i slobode pojedinca zbog toga što moć države uvelike ovisi o broju i zdravlju njezinih stanovnika. Svaka veća ugroza zdravlja i života građana prijetnja je nacionalnoj sigurnosti. Epidemije zaraznih bolesti ne odražavaju se samo na zdravlje i biološku egzistenciju stanovnika neke države, nego imaju brojne društvene, gospodarske, političke i ine posljedice, a zadaće države su višestruke. Strateški su ciljevi države sigurnost stanovništva, gospodarski razvoj, učinkovito i neometano funkcioniranje državnih institucija te zaštita i jačanje ustavnog poretka.

Ustavnopravna regulacija i uređenje totaliteta društvenih odnosa ne znači automatski i primjenu odnosno provedbu tih normi u praksi. Dapače, diskrepancija između pravnih normi i stvarnog stanja je učestala (Mratović, Filipović i Sokol 1986: 7) i može predstavljati ozbiljnu prijetnju stanovnicima jedne države, ali i državi samoj, naročito ako su u pitanju temeljne norme pravnog poretka. U radu ćemo nastojati pokazati kako je pandemija bolesti COVID-19 kao neposredna prijetnja zdravlju i životima hrvatskih građana, ali i nacionalnoj sigurnosti, ugrozila političku sigurnost hrvatskih građana.

## ZARAZNE BOLESTI KAO SIGURNOSNI FENOMEN

Interes sigurnosnih studija za zdravstvene prijetnje nije se pojavio s izbijanjem pandemije bolesti COVID-19. Od konca hladnog rata interes za netradicionalne prijetnje u porastu je kako u akademskim, tako i u *policy* krugovima. Konsolidacija međunarodnog poretka završetkom hladnog rata eksponirala je neke druge, nevojne ugroze, za koje se ispostavilo da mogu biti jednako opasne i štetne kao i vojne. Prema Ullmanu (1983: 133), prijetnja nacionalnoj sigurnosti postaje svaki događaj koji u kratkom vremenu može značajno degradirati kvalitetu života građana neke zemlje te bitno ograničiti mogućnosti djelovanja državne vlasti i nedržavnih aktera. Odmak od realističke vojnocentrične perspektive nacionalne sigurnosti otvorio je prostor za novi pogled na sigurnost, koji više nije usmjeren samo na vanjske vojne ugroze, već se fokusira na ranjivost referentnog objekta u odnosu na niz različitih prijetnji (Buzan 1991: 75). Novi pogled na sigurnost orijentiran je na *emancipaciju* pojedinca od svakog oblika ugroze, a koja postaje sinonimom za sigurnost (Booth 1991: 319). Nacionalna sigurnost više se ne mjeri tek kroz prizmu vojnih prijetnji, već se u jednadžbu sigurnosti uvrštavaju i gospodarske, socijalne, ekološke i političke prijetnje (Buzan, Wćver i de Wilde 1998). Spektar prijetnji nacionalnoj sigurnosti postaje sve širi, a zadatak države da zaštiti sebe i svoje građane sve složeniji.

U tom kontekstu i zarazne bolesti, shvaćene kao vid ekološke prijetnje, postaju predmet državnog i međunarodnog interesa s izrazitom sigurnosnom dimenzijom. Tome, između ostalog, svjedoči i UNDP-ovo izvješće o ljudskom razvoju (Human Development Report 1994) u kojem se navodi kako „suše i bolesti mogu nanijeti gubitke ništa manje okrutne nego ratno oružje“ (str. 53). Širenje zaraze HIV-om u Africi rezultiralo je povijesnom Rezolucijom Vijeća sigurnosti UN-a 1308 (2000) u kojoj je širenje zaraze HIV-om ocijenjeno kao rizik za stabilnost i sigurnost koji može imati razarajući efekt po različite sektore društva. Epidemija SARS-a 2003. bila je prva epidemija u 21. stoljeću, a manjak spremnosti za suradnju kineskih vlasti u njezinom sprječavanju ukazao je na važnost međunarodne suradnje u pitanjima od globalnog javnozdravstvenog značaja, ali i na nezaobilaznu potrebu jačanja uloge nacionalnih država u očuvanju zdravstvene sigurnosti te jačanja vlastitih nacionalnih kapaciteta zaštite od zaraznih bolesti.

Usprkos primjerima nadnacionalnih inicijativa i aktivnosti na području obrane od zaraznih bolesti, npr. Europska unija je 2005. osnovala Europski centar za sprečava-

nje i kontrolu bolesti (engl. European Centre for Disease Prevention and Control), odgovornost i obveza države da pruži sigurnost svojim građanima ostaje nepromijenjena. Štoviše, „brisanje granica između unutarnje i vanjske sigurnosti“ (Tatalović 2011: 37), kao i prevladavajuća logika posljedica (engl. *logic of consequences*) u odnosu na logiku primjerenosti (engl. *logic of appropriateness*) u međunarodnom okruženju (Krasner 1999), argumenti su za jači angažman države po svim pitanjima od sigurnosnog značaja, uključujući zarazne bolesti. Nacija-država ostaje temeljni garant sigurnosti u međunarodnom okruženju. Nacije-države suvereno definiraju sigurnosne prioritete i prijetnje koje ih ugrožavaju, te sukladno tome kreiraju sigurnosne politike. No neuravnoteženi fokus na vojno-obrambeni sektor sigurnosti u konačnici rezultira zanemarivanjem ostalih područja nacionalne sigurnosti, a samim time i ugrožavanjem nacionalne sigurnosti (Tatalović 2011). Takva sigurnosna politika povećava rizik od neposrednog suočavanja s onim što je bivši američki ministar obrane Donald Rumsfeld nazvao „nepoznate nepoznanice“ (engl. *unknown unknowns*), odnosno s rizicima i prijetnjama koje je nemoguće predvidjeti.

Sigurnosna prijetnja od zaraznih bolesti već je godinama predmet interesa zdravstvenih i sigurnosnih struktura mnogih država. Tako su, primjerice, osim kao prijetnja zdravlju stanovništva, u njemačkom *Weißbuchu* (White Paper 2016) zarazne bolesti prepoznate kao prijetnja nacionalnom gospodarstvu, regionalnoj stabilnosti, javnom redu te funkcioniranju sustava javnog zdravstva. Masovne zarazne bolesti nameću se kao prijetnja onome što je Krasner (1999) nazvao „domaći suverenitet“ (engl. *domestic sovereignty*), odnosno kao prijetnja sposobnosti državne vlasti da kontrolira procese na svom teritoriju. Zarazne bolesti prepoznate su kao prijetnja i u drugačijim kontekstima. Opasnost od agroteorizma, odnosno zlouporabe patogenih mikroorganizama od strane nedržavnih aktera i terorističkih organizacija postaje velik sigurnosni izazov za suvremene države, a koji može imati značajne posljedice u pogledu povjerenja u državu kao glavnog garanta i isporučitelja sigurnosti (Defence and National Security Strategic Review 2017; National Security Strategy of the USA 2017).

Sigurnosne implikacije širenja zaraznih bolesti prepoznale su i hrvatske vlasti. U Procjeni rizika od katastrofa za Republiku Hrvatsku (2015), čiji je naručitelj hrvatska Vlada, konstatira se da pandemije zaraznih bolesti mogu imati višestruke posljedice katastrofalnih razmjera (Mikac 2020), te se navodi pet aspekata posljedica koje bi mogle proizaći iz pandemijskog scenarija: 1) socijalni aspekt, odnosno posljedice koje se tiču veličine hrvatske populacije, distribucije različitih dobnih skupina unutar nje te utjecaja na ponašanje i životni stil populacije, 2) tehnički i znanstveni aspekt, odnosno posljedice koje se primarno tiču tehničkih i znanstvenih mogućnosti identifikacije slučaja zaraze, prihvatljivih preventivnih mjera i primjene terapije, 3) ekonomski aspekt, odnosno posljedice koje se tiču različitih vrsta troškova te utjecaja pandemije na hrvatsko gospodarstvo u cjelini, 4) etički aspekt, odnosno posljedice koje se tiču osobne privatnosti, upotrebe neodobrenih proizvoda i transparentnosti, i 5) politički aspekt, odnosno posljedice koje se tiču reakcije državnih službi, vlasti i medija na krizu. Politički aspekt može se protumačiti na dva načina. S jedne strane, kako će institucije odgovoriti na prijetnju iz perspektive efektivnog svladavanja i

eliminacije prijetnje. I s druge strane, kako će se postojanje takve prijetnje odraziti na moć izvršne vlasti i razmjer njezine primjene u trenutku krize.

Sprečavanje zaraznih bolesti spominje se i u strategijama nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske. U Strategiji nacionalne sigurnosti iz 2002. konstatirano je kako „opasnosti povezane sa širenjem infektivnih bolesti i zaraza te bolesti ovisnosti predstavljaju sigurnosni rizik, koji bi u budućnosti mogao rasti“. Nadalje, u Strategiji nacionalne sigurnosti iz 2017. navodi se kako će hrvatski zdravstveni sustav nastaviti „razvijati mjere prevencije i izgradnje sposobnosti u području javne zdravstvene zaštite usmjerene na sprječavanje zaraznih i masovnih nezaraznih bolesti“ te da će se unaprijediti „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“. Iz svega navedenog razvidno je da zarazne bolesti višestruko nadilaze zdravstvenu dimenziju prijetnje.

Uz ljudsko zdravlje i život kao najranjivije vrijednosti u kontekstu pandemije, politička sigurnost, odnosno poštivanje prava i sloboda građana (Human Development Report 1994), pokazala se kao jedna od najranjivijih vrijednosti. Političke i etičke posljedice pandemije, istaknute u Procjeni rizika od katastrofa za Republiku Hrvatsku (2015), pokazale su se točnima. Pandemija je ugrozila redovno funkcioniranje izvršne i zakonodavne vlasti, te je otvorila niz etičkih pitanja o dopuštenim sredstvima za njezino suzbijanje. Zato je nužna detaljna analiza događaja koji su prethodili takvom ishodu kako bi pokušali doći do uzroka takvog razvoja događaja, ali i ponudili odgovarajuća rješenja u cilju sprječavanja ponavljanja sličnog scenarija u budućnosti. Pandemija bolesti COVID-19 zasigurno nije posljednja pandemija koja je zadesila čovječanstvo. Ona je, radije, tek prva pandemija u 21. stoljeću koja je neselektivno prodrila u gotovo svaki kutak planeta. Paušalne tvrdnje kako nakon ove pandemije *svijet više nikad neće biti isti* ne bi smjele biti *a priori* prihvaćene, naročito kada je u pitanju ograničavanje građanskih prava i sloboda. Nasuprot tome, treba uporno tražiti rješenja koja će pomiriti dvije vrijednosti: potrebu za sigurnošću i potrebu za *emancipacijom*. Taj zadatak, dakako, nije lak, no uzimajući u obzir dosadašnja dostignuća kada su u pitanju liberalno-demokratske vrijednosti i standardi, razvijene države nemaju puno izbora.

Na primjeru epidemije bolesti COVID-19 u Hrvatskoj pokušat ćemo pokazati i objasniti kontekst događanja, logiku djelovanja te redosljed aktivnosti koje su za posljedicu imale ugrožavanje političke sigurnosti hrvatskih građana, a onda i sâmog ustavnog poretka.

## IZBIJANJE PANDEMIJE BOLESTI COVID-19

Vijest o pojavi nove zarazne bolesti u Kini dočeka je sa stanovitim oprezom u ostatku svijeta. Poučena iskustvom izbijanja epidemije SARS-a 2003., također u Kini, Svjetska zdravstvena organizacija upozorila je na mogućnost značajnijeg širenja nove bolesti uzrokovane koronavirusom, dok su kineski znanstvenici procijenili da je izbijanje epidemije sličnih razmjera kao u slučaju SARS-a malo vjerojatno („Misteriozna bolest u Kini“, 2020; „WHO upozorava...“, 2020). Suprotno procjenama kineskih stručnjaka, nova se bolest počela širiti u različite dijelove svijeta. Sve veći broj zaraženih u nizu zemalja na Zapadu ukazivao je na potencijalni zdravstveni, a onda i sigurnosni rizik za države i njihove građane.

Pojava nove zarazne bolesti u Europi izazvala je reakciju nadležnih hrvatskih službi. Središnja medicinska ustanova Republike Hrvatske na području javnoga zdravstva, Hrvatski zavod za javno zdravstvo (HZJZ), rizik od intenzivnijeg širenja bolesti u Europskoj uniji, a onda i Hrvatskoj, ocijenio je „vrlo niskim do niskim“ (Luzar i HINA 2020). Ulaženje u razloge ovakve, iz današnje perspektive lakomislene procjene izlazi iz okvira ovog rada jer je riječ o procjeni *zdravstvenih*, a ne *sigurnosnih* službi. To je ujedno dokaz da je pojava nove bolesti na samom početku razmatrana primarno kao zdravstvena, a ne sigurnosna prijetnja. O percepciji prijetnje kroz prizmu *nacionalne sigurnosti* u vrijeme izbijanja pandemije ne može biti ni govora. S druge strane, da je pojava nove bolesti tada prepoznata kao sigurnosna prijetnja procjena bi, zasigurno, bila odmjerena i konzervativnija.

S porastom broja zaraženih osoba u Europskoj uniji, aktivnosti hrvatskih nadležnih službi postupno postaju sve izraženije. Uzimajući u obzir prirodu prijetnje, glavne aktivnosti poduzimale su se pod okriljem Ministarstva zdravstva. Krizni stožer Ministarstva zdravstva, osnovan prije pandemije, imao je glavnu ulogu. Zadaća Kriznog stožera je „upravljanje i koordiniranje rada zdravstvenih ustanova... u većim incidentnim/kriznim situacijama“ (Zakon o zdravstvenoj zaštiti, 2018). Aktivnosti Kriznog stožera podrazumijevale su praćenje događaja vezano za širenje bolesti u Europskoj uniji, komunikaciju s drugim nadležnim institucijama te odlučivanje o mjerama koje su trebale zaustaviti ili usporiti prodor virusa u Hrvatsku. Osim toga, infektološka i epidemiološka služba pratila je broj zaraženih i preminulih od bolesti COVID-19 u europskim zemljama („Osniva se Nacionalni krizni stožer...“, 2020). Podatci o broju inficiranih i preminulih u Europi služili su kao temelj učinkovitog djelovanja nadležnih nacionalnih službi.

U tom smislu, upravljanje prijetnjom od širenja bolesti u predvečerje eskalacije pandemije počivalo je na logici onoga što je Foucault nazvao biopolitikom. Biopolitiku je Foucault (2009: 11) definirao kao mehanizam „upravljanja neizvjesnim“ (engl. *treatment of the uncertain*). Foucault biopolitiku dovodi u blisku vezu sa sigurnošću. Riječ je o specifičnom *mehanizmu sigurnosti* koji se u svom pristupu razlikuje od druga dva mehanizma upravljanja socijalnim devijacijama: pravnog, koji se oslanja na sankcioniranje pojedinaca, i disciplinarnog, koji kao dominantnu tehniku moći koristi disciplinu. Za razliku od njih, mehanizam sigurnosti, shvaćen kao najsofisticiranija tehnika moći, određeni fenomen uključuje u niz vjerojatnih

dogadaja, podrazumijeva analizu troška i dobiti sankcioniranja tog fenomena i definira optimalno stanje te granicu prihvatljivog i dopuštenog (Foucault 2009: 5–6). Krivak biopolitiku definira kao „rastuću brigu države za biološko blagostanje populacije, uključujući kontrolu i prevenciju bolesti, primjereno snabdijevanje hranom i vodom, osiguravanje sanitarnih čvorova i obrazovanje” (Krivak 2008: 56). *Modus operandi* biopolitike je regulacija i kontrola ljudskog života ne pomoću sile ili pravnih alata, već radije putem (bio)znanosti, (bio)tehnologije i (bio)etike (Krivak 2008). Kao nužni preduvjet efektivnog funkcioniranja biopolitike Foucault vidi slobodu, odnosno „efektivnu stvarnost” ili „domenu prirode”. Za razliku od druga dva mehanizma, mehanizam sigurnosti „dopušta da se stvari dogode” regulirajući i limitirajući stvarnost (Foucault 2009: 46–48).

Utoliko možemo reći da je „natalna” faza epidemije bolesti COVID-19 u Hrvatskoj obilježena *biopolitikom*. Država nije posegnula za sredstvima kažnjavanja i discipline populacije (kojima nedvojbeno raspolaže), već se primarno oslanjala na podatke, informacije i znanje o bolesti COVID-19. Konferencije za medije HZJZ-a, na kojima se javnost izvještavalo o novim saznanjima i spoznajama vezanim za širenje koronavirusa, postale su dio svakodnevice. Aktivacija mehanizma integriranog političkog odgovora na krizu (engl. *integrated political crisis response* – IPCR) na razini Europske unije, a čija je primarna svrha koordinacija i razmjena informacija između država članica u slučaju izbijanja krize, još je jedan primjer funkcioniranja mehanizma sigurnosti u praksi. Biopolitika je bila mehanizam reguliranja i limitiranja nove hrvatske i europske stvarnosti.

Tijesna suradnja članica Europske unije i aktivacija mehanizma integriranog političkog odgovora na krizu na samom početku pandemije upućuje i na percepciju bolesti COVID-19 kao prijetnje ne nacionalnoj, već radije međunarodnoj sigurnosti. Da određeno pitanje postane relevantni čimbenik međunarodne sigurnosti, ono mora biti postavljeno kao prioritetno na agendi međunarodnih odnosa (Buzan, Wćver i de Wilde 1998). Bolest COVID-19 to je nedvojbeno postala. Širenje novog koronavirusa postalo je povod za održavanje nekolicine sastanaka na razini Europske unije na kojima je iznova naglašavana potreba za zajedničkim i usuglašenim odgovorom europskih zemalja. Izjava hrvatskog ministra zdravstva Viliija Beroša „*Europa promišlja, Europa se priprema i Europa je oprezna*” možda najbolje oslikava prevladavajući narativ o novoj prijetnji neposredno prije njezine eskalacije („Beroš sazvaio sastanak ministara zdravstva EU-a”, 2020).

## SEKURITIZACIJA KORONAVIRUSA

S postupnim pogoršanjem zdravstvene situacije uslijed sve većeg broja zaraženih osoba u Europi i svijetu, postupno se mijenjalo i shvaćanje prijetnje s obzirom na njezinu prirodu te s obzirom na objekt sigurnosti. Usporedo s eskalacijom broja zaraženih i umrlih u Italiji zdravstvena prijetnja od širenja koronavirusa sve jasnije je poprimila obilježja sigurnosne prijetnje, a dotadašnji naponi uloženi u traženje zajedničkog europskog odgovora izgubili su na važnosti u korist neodgodive zaštite nacionalnih interesa.

Razvoj događaja u Italiji drastično je pridonio postupnom prijelazu iz faze politizacije u fazu *ekstremne politizacije*, odnosno *sekuritizacije* nove zarazne bolesti (Buzan, Wćver i de Wilde 1998: 23). Sekuritizaciju čine tri ključna elementa: postojanje određene egzistencijalne prijetnje, usvajanje hitnih i neodgodivih izvanrednih mjera te napuštanje uobičajenih procedura i pravila (Buzan, Wćver i de Wilde 1998: 26). Konačni ishod sekuritizacije bilo kojeg pitanja podrazumijeva odstupanje od redovnih političkih procesa i procedura s ciljem otklanjanja egzistencijalne prijetnje, pri čemu se *egzistencijalna* prijetnja ne mora odnositi na biološku egzistenciju, već na opstojnost bilo kojeg referentnog objekta: ljudskog života, države, nacionalne kulture, identiteta ili nečeg drugog (Buzan, Wćver i de Wilde 1998: 21–22). Sociološki odnosno politološki koncept sekuritizacije u tom se smislu značajno podudara s pravnim konceptom *izvanrednog stanja*, o čemu će više biti rečeno u sljedećem poglavlju.

Broj umrlih od bolesti COVID-19 u Italiji „zacementirao“ je novi virus kao neposrednu egzistencijalnu prijetnju životima ljudi koja je ubrzo dovela i do neodgodivih izvanrednih mjera. Zatvaranje škola i vrtića, otkazivanje kulturnih, sportskih i ostalih događanja te izoliranje i „zatvaranje“ naselja i gradova postalo je nova talijanska stvarnost. Izjava talijanskog premijera Giuseppea Contija o mogućnosti mobilizacije vojske samo je pojačala percepciju kako je riječ o ozbiljnoj ne više zdravstvenoj, već *sigurnosnoj* krizi (D. I. 2020). Razvoj događaja u Italiji imao je snažan efekt na percepciju virusa i procese u drugim europskim zemljama. Međutim, izjava premijera Andreja Plenkovića kako „građani mogu normalno nastaviti živjeti svoj život“ („Prvi oboljeli od koronavirusa...“, 2020), u trenutku kada je u Hrvatskoj zabilježen prvi slučaj zaraze virusom, desekuritizirajuća je te nam može poslužiti kao dokaz još uvijek efektivnog funkcioniranja mehanizma sigurnosti i biopolitike na samom početku epidemije u Hrvatskoj. Posjedovanje relevantnih podataka i informacija o zaraženim osobama, njihovoj dobi, spolu i bliskim kontaktima, te ugroženim i zaraženim područjima pokazalo se ključnom prednošću u održavanju stabilnog epidemiološkog stanja u zemlji. Usporedo s tim, institucionalno-operativne izmjene upućivale su na značajnu sigurnosnu dimenziju prijetnje od novog virusa u Hrvatskoj.

Od trenutka pojave prvog slučaja zaraze koronavirusom u Hrvatskoj, iako je u Zakonu o zdravstvenoj zaštiti definiran kao operativno tijelo za krizne situacije u području zdravlja, Krizni stožer Ministarstva zdravstva izgubio je svaku operativnu relevantnost. Vodeći računa o višedimenzionalnosti prijetnje koju može predstavljati pandemija zarazne bolesti, zadaća upravljanja epidemijom prenesena je na drugo,

ekstenzivnije tijelo. Novi institucionalni okvir borbe s pandemijom imao je vidljive pravne, političke i socijalne implikacije. Iako je Hrvatski sabor 2017. donio Strategiju nacionalne sigurnosti kao pravni okvir za suočavanje s krizama, njegov potencijal u kontekstu epidemije bolesti COVID-19 u Hrvatskoj ostao je neiskorišten. Sustav domovinske sigurnosti, 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 nacionalne sigurnosti, 2017), nije bio aktiviran, o čemu su pisali i drugi autori (Mikac 2020). Umjesto aktivacije sustava domovinske sigurnosti, zadatak upravljanja krizom povjeren je Stožeru civilne zaštite, tijelu u nadležnosti Ministarstva unutarnjih poslova. Prenošenje upravljačke palice iz ruku Kriznog stožera Ministarstva zdravstva u ruke Stožera civilne zaštite bio je jasan signal da nije riječ o zdravstvenoj, nego o puno većoj, sigurnosnoj krizi.

Prijelomnu ulogu u sekuritizaciji bolesti COVID-19 u Hrvatskoj imali su događaji izvan Hrvatske, napose u Italiji. Dok je epidemiološko stanje u Hrvatskoj još bilo relativno povoljno, situacija u Italiji posve je izmakla kontroli. Medijska izvješća o porastu broja zaraženih i umrlih od bolesti COVID-19 te fotografije pustih talijanskih gradova, vojske na ulicama i ljesova za preminule od bolesti COVID-19 konačno su definirali koronavirus kao ozbiljnu egzistencijalnu prijetnju. Uloga elektroničkih i tiskanih medija bila je ključna u tom procesu, dok su sablasni prizori iz Italije potvrdili važnost slikovnih sadržaja u procesu sekuritizacije (Williams 2003). Osim tradicionalnih medija koji su se pokazali ključnim sekuritizacijskim akterima, neki autori ističu sve važniju ulogu same javnosti koja, zahvaljujući utjecaju društvenih mreža, postaje jedan od nositelja sekuritizacijskog diskursa (Ajzenhamer i Rokvić 2021). Veliki značaj imale su izjave talijanskih zdravstvenih radnika koji su iskoristili svoj socijalni kapital i odigrali ulogu eksternih olakšavajućih uvjeta sekuritizacije (Buzan, Wćver i de Wilde 1998: 33). Njihove ocjene, mišljenja i stavovi o bolesti kao egzistencijalnoj ugrozi dodatno su utvrdili sigurnosnu dimenziju virusa. Suočavanje s pandemijom okarakterizirano je kao „rat” čije su bitke „neprekidne danju i noću”, virus kao „neprijatelj”, a pacijenti kao „ratnici na fronti” (Marković 2020). Medijska izvješća iz izrazito pogođenog grada Bergama govorila su o prepunim mrtvačnicama i krematorijima, mnoštvu osmrtnica i višesatnim pogrebima („Potresne snimke iz Italije...”, 2020). Ovakav diskurs predstavljao je „gramatiku sigurnosti” koju čine isticanje egzistencijalne prijetnje i točke bez povratka (Buzan, Wćver i de Wilde 1998: 33).

Porast broja zaraženih osoba u Hrvatskoj sve je više ukazivao na manjkavosti i nedostatke biopolitičkih mehanizama kao dominantne tehnike upravljanja krizom. Strah od eskalacije broja zaraženih i talijanskog scenarija hrvatske je vlasti potaknuo na promjenu modela upravljanja krizom. Imperativ zaštite zdravlja i života kao i očuvanja vlastite sposobnosti nadzora i kontrole procesa unutar zemlje (domaćeg suvereniteta), odmak od dotadašnjeg biopolitičkog pristupa upravljanja krizom nametnuo je kao nužnost. Juridičko-disciplinarni mehanizam (Žitko 2020) ubrzo je postao osnova upravljanja epidemijom u Hrvatskoj. Dok su prve restriktivne protuepidemijske mjere bile uglavnom individualnog karaktera te se nisu značajnije

reflektirale na stanovništvo u cjelini, mjere koje su uslijedile bile su općedruštvenih razmjera. U tom kontekstu, a kao uvod u poglavlje koje slijedi, Ullman (1983) postavlja pitanje koje glasi otprilike ovako: Koliko daleko države smiju ići da bi zaštitile sebe prije nego što same postanu prijetnja vlastitom stanovništvu? Na tragu ovoga, a u kontekstu rasprave o pravima pojedinca i pravima zajednice, Maldini (2021: 394) postavlja slično pitanje: Do koje mjere država smije ograničiti slobodu svojih građana nastojeći služiti javnom dobru?

## TEORIJA IZVANREDNOG STANJA

Univerzalan odgovor na ova pitanja teško je dati, a ponuditi odgovor na temelju pojedinačnih slučajeva podjednako je teško. Veliki doprinos u tom pogledu dao je njemački pravnik Carl Schmitt (2019) uvodeći pojam *iznimke* (njem. *Ausnahme*) odnosno *iznimnog/izvanrednog stanja* (njem. *Ausnahmezustand*). Nastojeći pomiriti nužnost postojanja pravnog poretka i potrebu zaštite reda i sigurnosti, Schmitt predlaže svojevrsni „srednji put“. Prema Schmittu, izvanredno stanje nije pravna kategorija, već radije pojam koji je svojstven životu i logici države. Suprotno normativizmu Hansa Kelsena, prema kojemu je djelovanje države ograničeno postojećim pravnim poretkom, Schmitt državi pripisuje puno veće mogućnosti djelovanja. Prema Schmittu, mehanizam državne samokontrole, odnosno sistem kočnica i ravnoteža (engl. *checks and balances*), može efektivno funkcionirati u mirnodopskom razdoblju, kada ne postoji opasnost koja bi ugrozila funkcioniranje države, njezinu sigurnost, sigurnost njezinih građana te postojeći red i mir. Državni suverenitet tada je ravnopravno podijeljen između različitih grana vlasti – zakonodavne, izvršne i sudske. Država tada funkcionira prema utvrđenim pravilima, pravnim normama koje reguliraju sve odnose u društvu, pa tako i ponašanje nositelja izvršne državne vlasti, odnosno „suverena“. Tada govorimo o vladavini prava, civilizacijskom dostignuću u kojem „najviša kompetencija ne pripada nekoj osobi ili sociološko-psihološkom kompleksu moći, već jedino samom suverenom poretku u jedinstvu sustava normi“ (Schmitt 2019: 26). Pitanje koje se nameće je što činiti u razdoblju krize, u slučaju „ugroze egzistencije države ili nečeg sličnog“ (Schmitt 2019: 14). Ovdje dolazimo do *izvanrednog stanja*.

Pravna norma ne može s preciznošću predvidjeti i regulirati sva moguća izvanredna stanja (Omejec 1996) zbog toga što je ekstremni slučaj pravno „neuhvatljiv“, što ga čini podložnim interpretaciji i subjektivnoj prosudbi. Schmitt i Agamben slažu se oko toga da je razlog izvanrednog stanja *nužda*. Prema Agambenu (2008: 36–37), polazeći od toga da je svrha zakona *opće spasenje ljudi*, ako zakon ne ispunjava tu svrhu on je beskoristan i suvišan. Utoliko „nužda ne poznaje zakon“ (*necessitas legem non habet*), već radije stvara vlastita pravila. Stoga je svako izvanredno stanje ujedno i opasnost po postojeći ustavnopravni poredak i demokratski sustav zemlje. S obzirom na to da izvanredno stanje obično zahtijeva i podrazumijeva koncentraciju političke moći u rukama jednog političkog subjekta, odnosno veću ulogu izvršne vlasti u političkom životu zemlje i proširenje njezinih ovlasti, šmitovska politika

izvanrednog stanja potaknuta sekuritizacijom predstavlja opasnost za demokratsko-liberalno državno uređenje (Aradau 2004). Agamben (2008: 11) s tim u vezi karakterizira izvanredno stanje kao „prag neodlučnosti između demokracije i apsolutizma“. Otuda ujedno i opasnost od transformacije *izvanrednog/iznimnog* stanja u *redovno* stanje, odnosno trajnu praksu vladanja (Agamben 2008: 18). Unatoč tomu što svako izvanredno stanje predstavlja prijetnju ustavnopravnom poretku zemlje, u teoriji izvanredno stanje ne označava ukidanje ili rušenje tog poretka. Riječima Saint Bonneta, radi se o *točki neravnoteže između državnog prava i političkog fakta* (Agamben 2008: 9). Izvanredno stanje nije *ukidanje*, već radije *suspenzija* prava. Kao takvo, ono se nalazi na samoj granici pravnog poretka, pozicionirajući se između pravnog i političkog (Agamben 2008).

Osim što je određeno pravno-političko stanje, izvanredno stanje je i faktičko stanje (Bilandžić 2020). S obzirom na nadprosječni te i dalje rastući broj zaraženih osoba novim te, iz znanstvenog i sigurnosnog aspekta, nepoznatim virusom, hrvatsko društvo zateklo se u faktičkom izvanrednom stanju. Pogoršanje epidemiološke situacije odnosno sve veća potreba za restriktivnijim protuepidemijskim mjerama u svrhu očuvanja javnog zdravlja hrvatskim je vlastima nametnula pitanje raspoloživih mogućnosti i prostora za djelovanje s obzirom na ustavni okvir i ograničenja koja on postavlja. Ustavne norme koje se tiču prava i sloboda građana u promijenjenim javnozdravstvenim i sigurnosnim okolnostima percipirane su kao prijetnja javnom zdravlju i životima hrvatskih građana. Potreba za hospitalizacijom sve većeg broja bolesnika također je postala prijetnja efektivnom funkcioniranju zdravstvenog sustava, a onda i funkcioniranju drugih organa javnog i državnog aparata.

Iako, prema Schmittu (2019), izvanredno stanje počiva isključivo na odluci (*deciziji*) nositelja državne vlasti, izvanredno stanje u modernim ustavnim republikama obično je i pravna kategorija. Izvanredno stanje postaje pitanje pravne regulacije koje se uključuje u ustavni poredak zemlje i postaje njegov integralni dio. Ovakvo, „uređeno“ izvanredno stanje Schmitt pak označuje kao *fiktivno* izvanredno stanje. Budući da postojanje bilo kakve regulacije ili procedure u uvjetima neposredne opasnosti predstavlja dodatnu prijetnju sigurnosti i opstojnosti države, izvanredno stanje prema Schmittu može biti rezultat jedino odluke suverenog nositelja državne vlasti. Uloga suverena sastoji se u rješavanju eventualnih neslaganja unutar sâmog državnog aparata u kojem mogu postojati različiti pogledi i ocjene u odnosu na postojeću prijetnju. Stoga je na nositelju suverene državne vlasti „da se definitivno odredi što je javni red i sigurnost, kad su poremećeni“ (Schmitt 2019: 17).

Kao što je to slučaj u većini današnjih ustavnih demokracija, institut izvanrednog stanja sastavni je dio Ustava Republike Hrvatske. Nekoliko je članaka Ustava koji normativno reguliraju različite forme izvanrednog stanja. Općenito, postoji nekoliko kategorija fenomena koje možemo svesti pod zajednički nazivnik *izvanredno stanje*. Omejec (1996) ih dijeli u tri kategorije: rat i predratna stanja, zatim različite vrste društvenih prijetnji kao što su pobune i nemiri većih razmjera te prirodne katastrofe kao što su poplave, požari, potresi, epidemije itd. Na tragu ovakve klasifikacije je i hrvatski Ustav koji u člancima predviđa različite vrste izvanrednog stanja, kao i okvirni *modus operandi* prema kojem izvršna vlast treba djelovati u slučaju pojave

takvih prijetnji. Na ovaj način izvršnoj se vlasti postavljaju ograničenja, svojevrsne „kočnice“ koje trebaju onemogućiti zloupotrebu političke moći koju sa sobom nosi izvršna vlast, naročito u trenutcima krize. Najveći prijepori oko izvanrednog stanja tiču se korištenja širokih ovlasti, odnosno pitanja hoće li se izvanredne ovlasti doista koristiti u nuždi, s ciljem suzbijanja postojeće egzistencijalne prijetnje ili će se koristiti u neke druge svrhe. Jednostavnije rečeno, je li korištenje širokih izvanrednih ovlasti motivirano *sigurnosnim* ili *političkim* razlozima?

Agamben (2008: 43) zaključuje da su nužne „samo one okolnosti koje su takvima proglašene“, iz čega proizlazi da nužda nije objektivno ili faktičko stanje, već radije političko stanje zasnovano na subjektivnoj ocjeni nositelja vlasti i političkoj odluci, dok Rossiter (1948) smatra da je nužnost uvođenja izvanrednog stanja u velikoj mjeri moguće verificirati, jednako kao i kontrolirati intenzitet mjera poduzimanih radi otklanjanja sigurnosne prijetnje, koristeći se različitim mehanizmima političke i građanske kontrole. U tom smislu Rossiter predlaže jedanaest kriterija koji bi trebali garantirati „ispravno“, odnosno ustavno korištenje proširenih izvanrednih ovlasti u situaciji neposredne prijetnje. Oni se tiču uvjeta uvođenja izvanrednog stanja, njegova trajanja te uvjeta njegova završetka i vraćanja u prvobitno, „normalno“ stanje. Nešto detaljnije o samim kriterijima bit će govora u nastavku.

## IZVANREDNO STANJE U REPUBLICI HRVATSKOJ

Ranije smo konstatali kako je pitanje *izvanrednog stanja* u hrvatskom Ustavu riješeno člancima koji reguliraju postupanje izvršne vlasti u takvim situacijama, iako se *izvanredno stanje* izrijeком u Ustavu ne spominje. Članak 101. Ustava regulira postupanje državne vlasti u uvjetima ratnog stanja odnosno omogućuje predsjedniku Republike da u uvjetima ratnog stanja donosi uredbe sa snagom zakona. Uz ove široke ovlasti koje se ustupaju jednom političkom subjektu u članak su, međutim, ugrađeni kontrolni mehanizmi koji imaju svrhu ograničavanja moći predsjednika. Hrvatski sabor tako ima funkciju dodjeljivanja ovlasti predsjedniku Republike, odnosno naknadnog potvrđivanja već donesenih uredbi ako zasjedanje Sabora nije moguće u trenutku krize. Osim Sabora, kontrolnu funkciju ima i predsjednik Vlade, koji „u slučaju neposredne ugroženosti neovisnosti, jedinstvenosti i opstojnosti države, ili kad su tijela državne vlasti onemogućena da redovito obavljaju svoje ustavne dužnosti“ svojim prijedlogom i potpisom omogućuje predsjedniku Republike da donosi uredbe sa snagom zakona.

Ovakvi i slični mehanizmi nadzora na tragu su nekih od kriterija Rossiterove *ustavne diktature*. U kontekstu sprječavanja koncentracije političke moći u rukama jednog političkog subjekta, Rossiter (1948) navodi kako odluka o uvođenju ustavne diktature ne bi trebala pripadati onome koji će istu i provoditi. Rossiter ističe i pitanje trajanja uredbi, naglašavajući kako nijedna mjera donesena izvan uobičajene parlamentarne procedure ne bi smjela biti trajnog karaktera. Odredbe Ustava prema kojima izvanredne ovlasti dodjeljuje Hrvatski sabor te prema kojima je predsjednik

Republike ranije donesene uredbe dužan podnijeti na potvrdu Hrvatskom saboru u tom su smislu primjer dobrog pravnog rješenja.

Uz članak 101. Ustava koji se specifično tiče ratnog odnosno predratnog stanja, prema članku 17. Ustava pojedina prava i slobode mogu se ograničiti „u doba ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti države, te velikih prirodnih nepogoda“. Slično kao članak 101., članak 17. Ustava također sadrži mehanizme kontrole i nadzora koji imaju funkciju verifikacije nužnosti korištenja proširenih izvanrednih ovlasti. Tu funkciju primarno ima odredba o sudjelovanju dvotrećinske većine zastupnika u parlamentu kod donošenja takve odluke odnosno odredba o konsenzusu predsjednika Republike i predsjednika Vlade. Osim toga, članak 17. sadrži i odredbe koje se tiču nedozvoljenih ograničenja, odnosno ograničenja onih prava i sloboda koja su nepovrediva neovisno o razmjerima ugroženosti: „Opseg ograničenja mora biti primjeren naravi pogibelji, a za posljedicu ne može imati nejednakost građana s obzirom na rasu, boju kože, spol, jezik, vjeru, nacionalno ili socijalno podrijetlo. 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.“

Za razliku od dva spomenuta članka kojima se regulira postupanje organa vlasti u *izvanrednom stanju*, članak 16. Ustava regulira postupanje vlasti prilikom pojave ugroza za *redovnog, normalnog* stanja, o čemu postoji konsenzus pravnih stručnjaka (vidi: Gardašević 2020; Jursić 2020). Prema članku 16., „slobode i prava mogu se ograničiti samo zakonom da bi se zaštitila sloboda i prava drugih ljudi te pravni poredak, javni moral i zdravlje“. Za razliku od članka 17. i članka 101., koji sadrže relativno čvrste mehanizme nadzora izvršne vlasti, članak 16. Ustava navodi tek da „svako ograničenje slobode ili prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju“. U smislu mehanizama nadzora evidentno je da je članak 16. znatno „šturiji“ od druga dva spomenuta članka te se u bitnom naslanja na stanovitu *nuždu*, a koja, kao što je ranije prezentirano, prema Schmittu i Agambenu proizlazi iz subjektivne ocjene – odluke – nositelja političke vlasti.

Evidentno je da se pandemija zarazne bolesti može tumačiti kao vrsta *prirodne nepogode*, što je odredba članka 17. Ustava, dok je istovremeno i prijetnja *zdravlju*, što je odredba članka 16. Pitanje koji članak „primijeniti“, a prema tome i kako *djelovati* u slučaju epidemije bolesti COVID-19 u Hrvatskoj, ubrzo je postalo jedno od središnjih pitanja u hrvatskoj političkoj i stručnoj javnosti (Lukić 2020). Prema članku 16. Ustava određena prava i slobode mogu se ograničiti *samo zakonom*, dakle natpolovičnom parlamentarnom većinom, dok članak 17. nalaže dvotrećinsku podršku zastupnika u parlamentu. Postojanje dviju ustavnih normi koje uređuju proširenje ovlasti izvršne vlasti u kontekstu pandemije, od kojih je jedna „praktičnija“, može imati pozitivan učinak na sigurnost u zemlji, u smislu operativnosti odnosno pravovremenosti mjera, ali se može i negativno odraziti na demokratski i ustavni poredak zemlje u smislu njihove (ne)legitimnosti i eventualne neustavnosti. Kako treba djelovati u kontekstu javnozdravstvene krize uzrokovane pandemijom u praksi se pokazalo kao pitanje – odluke. U tom smislu, prijedor oko toga koju ustavnu

normu treba „primijeniti“ u suštini nije bio prijemor oko norme, već radije prijemor oko „subjekta suvereniteta“ (Schmitt 2019: 14). U danom slučaju, pitanje je sljedeće: Je li nositelj suvereniteta Hrvatski sabor ili, preciznije, dvotrećinska većina svih zastupnika u Hrvatskom saboru, ili je to pak Vlada koja uživa podršku natpolovične većine zastupnika u Saboru? Ovo pitanje proizlazi iz Schmittove (2019) slavne teze da je suveren onaj koji *odlučuje* o izvanrednom stanju, odnosno o slučaju krajnje nužde iz čega, nadalje, proizlazi da izvanredno stanje nije izvanredno u smislu činjeničnog stanja, već ono izvanredno postaje političkom odlukom.

O tome da suvereni izbor ili *odluka* o izvanrednom stanju doista mogu prouzročiti krizu ustavnog poretka pisao je i sudac Ustavnog suda Andrej Abramović: „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*“, također izvanredno stanje „je prvenstveno činjenično stanje, a tek onda pravno pitanje“ (Rješenje Ustavnog suda RH od 14. rujna 2020.). Abramović zapravo želi reći da je epidemija bolesti COVID-19 u Hrvatskoj činjenično izvanredno stanje koje, sukladno tome, treba i tretirati na za to predviđen način, odnosno djelovanjem sukladno članku 17. Ustava, a nikako ne pitanje izbora odnosno odluke.

Pozvavši se na članak 16. Ustava, izvršna vlast posegnula je za izmjenama zakona koje su trebale omogućiti ograničavanje prava i sloboda sukladno Ustavu, a sve u cilju zaštite zdravlja kako članak 16. i propisuje. Ovlasti donošenja odluka „u slučaju nastupanja posebnih okolnosti“ Zakonom o dopuni Zakona o sustavu civilne zaštite (2020) dobio je Stožer civilne zaštite. Stožer je postao ovlašten donositi „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“. Pritom treba konstatirati da je proširenje ovlasti Stožera podržalo više od dvije trećine zastupnika u Hrvatskom saboru, čime je Stožer dobio značajan parlamentarni legitimitet. Stožer je ubrzo donio niz odluka koje su značajno ograničile niz ustavnih prava i sloboda. Odlukom o mjerama ograničavanja društvenih okupljanja, rada u trgovini, uslužnih djelatnosti i održavanja sportskih i kulturnih događanja (2020) zabranjeno je održavanje svih javnih događanja kao i bilo kakvo okupljanje više od pet osoba. Zabranjen je rad kulturnih, sportskih i uslužnih objekata. Kina, kazališta, knjižnice, dvorane, teretane, ugostiteljski objekti, restorani i uslužni saloni zatvoreni su s ciljem zaustavljanja daljnjeg širenja bolesti COVID-19. Odlukom o mjeri strogog ograničavanja zadržavanja na ulicama i drugim javnim mjestima (2020) također je ograničena sloboda kretanja. Svako neopravdano zadržavanje na ulicama, trgovima, parkovima i ostalim javnim površinama smatrano je prijetnjom za javno zdravlje te je kao takvo i zabranjeno. Uz to, Stožer civilne zaštite donio je Odluku o zabrani napuštanja mjesta prebivališta i stalnog boravka u Republici Hrvatskoj (2020). Napustiti mjesto prebivališta odnosno boravišta bilo je moguće jedino pod strogo propisanim uvjetima uz predočenje za tu prigodu posebno izrađenog dokumenta, tzv. propusnice.

Budući da odluke nije donosila Vlada, već tijelo pod njezinom neposrednom ingerencijom, Stožer je u tom smislu bio u funkciji provođenja onoga što Schmitt naziva *povjereničkom diktaturom* (engl. *commissarial dictatorship*, njem. *kommissarische*

*Diktatur*). Da nije riječ o neovisnom tijelu svjedoči i zakonska formulacija kasnije izmijenjenog Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti (2020) prema kojoj se odluke Stožera donose „pod neposrednim nadzorom Vlade Republike Hrvatske“. Prema Schmittu, svrha povjereničke diktature je privremena suspenzija pravnog poretka u cilju otklanjanja određene sigurnosne prijetnje, a njezina je značajka da nju ne provodi nositelj političke vlasti (suveren), već od suverena imenovani povjerenik odnosno povjereničko tijelo, čije su ovlasti zbog toga ograničene. Iako u konkretnom slučaju ne možemo govoriti o potpunoj suspenziji pravnog poretka te iako važeće ustavne norme formalno-pravno nisu bile suspendirane nijednim izričitim aktom, odlukama Stožera one su bile suspendirane *de facto*.

Uvjetno nazvana „diktatura“ Stožera civilne zaštite u cijelosti je zamijenila dotadašnji pristup upravljanja prijetnjom. Umjesto *domene prirode*, disciplina i zabrane nametnute odlukama, a *de facto uredbama* Stožera, postale su dominantna tehnika borbe protiv epidemije bolesti COVID-19 u Hrvatskoj. Iako je proširenje ovlasti Stožera Hrvatski sabor podržao dvotrećinskom većinom glasova, ustavnost odluka koje su uslijedile s formalno-pravne točke gledišta ostala je upitna. Primjedbe su se ticale općenitosti zakonske formulacije kojom se proširuju odluke Stožera, kao i same naravi njegova djelovanja. S tim u vezi sudac Ustavnog suda Andrej Abramović Stožer je okarakterizirao kao „tijelo opće nadležnosti, svojevrzni *passerpartout*, koje se miješa u zakone i propise sviju vrsta“ te istaknuo da „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 od 14. rujna 2020.). Kao najveći problem sudac Abramović vidi postojanje *dvojne nadležnosti* u zakonu na način da je prema Zakonu o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti za donošenje odluka u cilju sprječavanja njihova širenja nadležan ministar zdravstva.

Uvažavajući sve pravne argumente opravdano je, međutim, postaviti pitanje u kojoj bi mjeri parlamentarna procedura predstavljala prepreku odnosno zadržku u otklanjanju postojeće prijetnje. Na koji način bi parlamentarna procedura donošenja mjera dvotrećinskom većinom (a koje je Stožer donio temeljem svojih odluka) utjecala na stanje sigurnosti u zemlji – iz današnje perspektive teško je reći. Neposredna prisutnost prijetnje i osjećaj osobne odgovornosti svakog zastupnika za očuvanje javnog zdravlja i sigurnosti hrvatskih građana potencijalno bi svaku parlamentarnu raspravu sveli na minimum, kao što je to bio i slučaj prilikom proširenja ovlasti Stožera civilne zaštite dvotrećinskom većinom.

Upitna ustavnost odluka koje je donosio Stožer prvih tridesetak dana trajanja pandemije Vladu je stoga primorala na odgovarajuće pravne postupke čija je svrha bila razrješenje pravne dileme povezane s djelovanjem u skladu s člankom 16. Ustava. S tim ciljem, Vlada je *de facto* prionula ozakonjenju svih prethodno donesenih odluka Stožera civilne zaštite u okviru Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti. Iako je Ustavni sud ovaj postupak proglasio u skladu s Ustavom argumentirajući da je time samo definirana *pravna narav* odluka Stožera, dva suca Ustavnog suda bila su drugačijeg mišljenja, inzistirajući na tome da je u pitanju retroaktivno djelovanje zakona, što je protivno Ustavu (Rješenje Ustavnog suda RH od 14. rujna 2020.). Prema članku 90. Ustava „zakoni i drugi propisi državnih tijela i tijela koja imaju javne

ovlasti ne mogu imati povratno djelovanje". Uzevši u obzir kritike sudaca Ustavnog suda možemo govoriti o svojevrsnoj *dvostrukoj strukturi* upravljanja koronakrizom u Hrvatskoj, koju čini očuvanje normativnog, odnosno ustavnopravnog poretka te postojanje paralelnog anomijskog, odnosno metapavnog poretka (Agamben 2008: 118). Tvrdnja suca Abramovića o Stožeru kao *svojevrsnom passepartoutu* ide u prilog toj tezi.

Izmjenama Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti (ZZPZB) Stožer je, uz ministra zdravstva čija je nadležnost bila isključiva, dobio iste zakonske ovlasti naređivanja *sigurnosnih mjera* kao što su naređenje karantene odnosno samoizolacije, zabrana i ograničenje kretanja, zabrana prometa roba i proizvoda, zabrana rada i korištenja određenih objekata, dok je u Prijelaznim i završnim odredbama konstatirano da se sve odluke Stožera od 11. ožujka smatraju tim istim sigurnosnim mjerama. Nadalje, Stožer je dobio zakonsko pravo donošenja odluka koje su propisivale obavezno nošenje maski za lice, zabranu odnosno ograničenje javnih događanja i okupljanja, kao i zabranu privatnih okupljanja. Posljednjom zakonskom izmjenom Stožer je dobio ovlasti donošenja odluke o predočenju dokaza o testiranju, cijepljenju odnosno preboljenju bolesti COVID-19 kao uvjetu za pristup određenim javnim i državnim ustanovama. Ova odluka *de facto* je značila suspenziju ustavnih imperativa jednakosti i ravnopravnosti, a sve u svrhu očuvanja javnog zdravlja i sigurnosti građana te funkcionalnosti državnog i javnog aparata. Mjere i odluke Stožera u značajnoj su mjeri narušile političku sigurnost građana. Sve odluke i mjere Stožera, kontrolirane tek retroaktivno natpolovičnom parlamentarnom većinom, sudac Ustavnog suda Goran Selanec ocijenio je kao „*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 od 14. rujna 2020.).

Mjere i odluke donošene u vrijeme pandemije bolesti COVID-19 2020. godine nisu, međutim, jedina prijeporna točka. Ništa manje važno je pitanje trajanja izvanrednog stanja, kao i ovlasti kojima raspolaže Stožer. Rossiter (1948) ističe kako odluku o završetku izvanrednog stanja, jednako kao i o njegovom uvođenju, ne bi trebao donositi isti onaj tko izvanrednim stanjem i upravlja. Osim toga, Rossiter predlaže ugrađivanje pravne odredbe o prestanku izvanrednog stanja koja bi služila kao čvrsti zalog povratka u normalno stanje jednom kada prijetnja sigurnosti nestane. U tom smislu sudac Selanec izražava zabrinutost oko toga je li trenutni sustav zaštite od zaraznih bolesti u stanju spriječiti „*urušavanje ustavnog načela trodiobe vlasti i povećanje koncentracije državne vlasti u izvršnoj grani*“ (Rješenje Ustavnog suda RH od 14. rujna 2020.). Prostor za optimizam po ovom pitanju postoji. U Zakon o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti unesena je odredba prema kojoj Stožer ima ovlasti donositi sigurnosne mjere samo onda 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). Činjenica da nominalno trajanje ovlasti Stožera ovisi ne samo o državnim, već i o nedržavnim akterima kao što je Svjetska zdravstvena organizacija, ipak ulijeva određenu sigurnost da se izvanredno stanje neće pretvoriti u *trajnu praksu vladanja*, kako upozorava Agamben (2008).

## ZAKLJUČAK

Od izbijanje pandemije bolesti COVID-19 prošlo je gotovo tri godine. Iako možda faktički završeno, političko izvanredno stanje u Hrvatskoj i dalje je na snazi. Koliko će pandemija potrajati i kakve će razmjere poprimiti u budućnosti teško je s točnošću predvidjeti. Nedavne preporuke Hitnog odbora Svjetske zdravstvene organizacije za pandemiju bolesti COVID-19 ukazuju na to da prijetnja od bolesti COVID-19 još nije završila (*Statement on the fourteenth meeting*, 2023). Ipak, iz preporuka se daje naslutiti da biopolitički pristup ponovno postaje dominantni oblik upravljanja prijetnjom. Izvještavanje i razmjena informacija na međunarodnoj razini, cijepljenje, jačanje nacionalnih zdravstvenih kapaciteta, borba protiv „infodemije“ te daljnja znanstvena istraživanja istaknuti su kao glavni alati borbe protiv pandemije. No pitanje kako se nositi sa sličnim izazovima u budućnosti ostaje otvoreno. Pojava novih masovnih zaraznih bolesti ostaje trajna prijetnja ljudskom zdravlju i životima, dok njihova zaštita ostaje trajna zadaća države. U situaciji u kojoj su se proširenje ovlasti izvršne vlasti i ograničavanje ustavnih prava i sloboda pokazali kao nužni uvjeti obrane od pandemije, države se nalaze u svojevrsnoj pat-poziciji. Zaštita jednih ustavnih vrednota, naime ljudskog života i zdravlja, postiže se po cijenu drugih, naime građanskih prava i sloboda. I dok državi, kako je ovaj slučaj pokazao, upravo po uzoru na Schmitta ne preostaje drugi izbor kada je u pitanju prijetnja sigurnosti njezinih građana osim da tu prijetnju otkloni svim raspoloživim sredstvima, na međunarodnom planu postoji prostor za pozitivne pomake. Međunarodni karakter prijetnje koju donose zarazne bolesti zahtijeva i veće međunarodne napore u cilju njezinog suzbijanja. Tješnja, aktivnija i otvorenija suradnja država u obliku razmjene informacija i znanja o bio-prijetnjama zalog je veće otpornosti na niz prijetnji koje zarazne bolesti predstavljaju. Istovremeno, države trebaju razviti vlastite sigurnosne i pravne mehanizme u odnosu na prijetnju od zaraznih bolesti. Unošenje odredbe prema kojoj je trajanje ovlasti Stožera uvjetovano proglašenjem pandemije od strane Svjetske zdravstvene organizacije primjer je dobre prakse. Ustavne dorade koje bi za cilj imale precizniju i jasniju regulaciju instituta izvanrednog stanja i otklanjanje dvojbi povezanih s njegovim uvođenjem i provođenjem, ustavni poredak Hrvatske učinile bi otpornijim ne samo u odnosu na prijetnju od zaraznih bolesti, već i sve ostale prijetnje nacionalnoj sigurnosti.

## LITERATURA

- Agamben, Giorgio. 2008. *Izvanredno stanje*. Zagreb: Deltakont.
- Ajzenhamer, Vladimir i Vanja Rokvić. 2021. Kada publika postane sekuritizujući akter: Promena bezbednosne paradigme u vreme pandemije COVID-19. *Sociologija i prostor* 59(219): 55–87. <https://doi.org/10.5673/sip.59.0.3>.

- Aradau, Claudia. 2004. Security and The Democratic Scene: Desecuritization and Emancipation. *Journal of International Relations and Development* 7(4). [https://www.researchgate.net/publication/42793985\\_Security\\_and\\_The\\_Democratic\\_Scene\\_Desecuritization\\_and\\_Emanicipation](https://www.researchgate.net/publication/42793985_Security_and_The_Democratic_Scene_Desecuritization_and_Emanicipation).
- Beroš sazvao sastanak ministara zdravstva EU-a: Za suzbijanje koronavirusa nužna koordinacija mjera država članica. 2020. Vlada Republike Hrvatske, 13. veljače. <https://vlada.gov.hr/vijesti/beros-sazvao-sastanak-ministara-zdravstva-eu-a-za-suzbijanje-koronavirusa-nuzna-koordinacija-mjera-drzava-clanica/28774>.
- Bilandžić, Mirko. 2021. Sekuritizacija zdravlja i (ne)sigurnost ustavnog poretka. *Međunarodne studije* 21(1): 11–22. <https://doi.org/10.46672/ms.21.1.1>.
- Booth, K. 1991. Security and Emancipation. *Review of International Studies* 17(4): 313–326.
- Buzan, Barry. 1991. *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. London: Harvester Wheatsheaf.
- Buzan, Barry, Ole Wæver i Jaap de Wilde. 1998. *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Pub.
- Colwell, Rita. 2002. Interagency Meeting on Disease and Homeland Security. National Science Foundation. <https://www.nsf.gov/news/speeches/colwell/rc020925dishmlndsecmtg.htm>.
- Cvetnić, Željko. 2018. *Bolesti koje su mijenjale svijet*. Zagreb: Medicinska naklada – Hrvatski veterinarski institut.
- D. I. Dramatično u Italiji: Umrli i treća žrtva koronavirusa, zaraženo više od 150 ljudi. Dnevnik.hr, 23. veljače. <https://dnevnik.hr/vijesti/hrvatska/talijanska-vlada-odlucila-izolirati-gradove-koji-su-najvise-pogodjeni-koronavirusom---594974.html>.
- Defence and National Security Strategic Review 2017. *République Française*. <https://espas.secure.europarl.europa.eu/orbis/document/defence-and-national-security-strategic-review-2017>.
- Foucault, Michel. 2009. *Security, Territory, Population: Lectures at the Collège de France, 1977–1978*. New York: Picador.
- Gardašević, Đorđe. 2020. Pandemija i Ustav Republike Hrvatske. *Novi informator*, 17. travnja. <https://informator.hr/strucni-clanci/pandemija-i-ustav-republike-hrvatske>.
- Human Development Report 1994. United Nations Development Programme. New York – Oxford: Oxford University Press. <https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr1994encompletenostatpdf.pdf>.
- Jurasić, Marinko. 2020. Omejec: 'Na izvanredno stanje ne treba ni misliti, a kamo li ga zazivati!' *Večernji list*, 27. ožujka. [https://www.vecernji.hr/vijesti/omejec-na-izvanredno-stanje-ne-treba-ni-misliti-a-kamo-li-ga-zazivati-1389637\\_](https://www.vecernji.hr/vijesti/omejec-na-izvanredno-stanje-ne-treba-ni-misliti-a-kamo-li-ga-zazivati-1389637_)
- Koronavirus.hr. 1. veljače 2023. <https://www.koronavirus.hr/>.
- Krasner, Stephen D. 1999. *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. New Jersey: Princeton University Press.

- Krivak, Marijan. 2008. *Biopolitika: nova politička filozofija*. Zagreb: Izdanja Antibarbarus.
- Lukić, Slavica. 2020. Vodeći ustavni stručnjaci za Jutarnji Na koji način država smije ograničavati ljudska prava u izvanrednim situacijama. *Jutarnji.hr*, 28. ožujka. <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/vodeci-ustavni-strucnjaci-za-jutarnji-na-koji-nacin-drzava-smije-ogranicavati-ljudska-prava-u-izvanrednim-situacijama-10144543>.
- Luzar, Ivan, HINA. 2020. Širi se misteriozna upala pluća koja nalikuje SARS-u; potvrđen prvi slučaj u Južnoj Koreji, u Kini za vikend oboljelo još 139 ljudi. *Telegram*, 20. siječnja. <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/>.
- Maldini, Pero. 2021. Demokracija u doba pandemije: građanska i ljudska prava i izbor između slobode i sigurnosti. *Sociologija i prostor* 59(3(222)): 393–412. <https://hrcak.srce.hr/clanak/393701>.
- Maly, Anđelo. 2020. Biblijska antropologija zdravlja i bolesti. *Bogoslovska smotra* 90(2): 339–357. <https://hrcak.srce.hr/243110>.
- Marković, Ivica. Jezive informacije dokazuju da je Italija u pravom ratu: liječnici su prisiljeni birati kome će spasiti život. 2020. *Slobodna Dalmacija*, 10. ožujka. <https://slobodnadalmacija.hr/vijesti/svijet/jezive-informacije-dokazuju-da-je-italija-upravom-ratu-lijecnici-su-prisiljeni-birati-kome-ce-spasiti-zivot-1008095>.
- Mikac, Robert. 2020. COVID-19 Pandemic and Crisis Management in the Republic of Croatia. *Anali Hrvatskog politološkog društva* 17(1): 31–55. <https://doi.org/10.20901/an.17.02>.
- Ministarstvo zdravstva: Osniva se Nacionalni krizni stožer zbog koronavirusa. 2020. *Ministarstvo zdravstva*, 31. siječnja. <https://zdravlje.gov.hr/vijesti/ministarstvo-zdravstva-osniva-se-nacionalni-kriznistozer-zbog-koronavirusa/4956>.
- Misteriozna bolest u Kini. 2020. <https://www.slobodnaevropa.org/a/30364752.html>. *Radio Slobodna Evropa*, 8. siječnja.
- Mratović, Veljko, Nikola Filipović i Smiljko Sokol. 1986. *Ustavno pravo i političke institucije*. Zagreb – Beograd: Pravni fakultet – Poslovna politika.
- National Security Strategy of the United States of America. 2017. White House. <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.
- Odluka o mjerama ograničavanja društvenih okupljanja, rada u trgovini, uslužnih djelatnosti i održavanja sportskih i kulturnih događanja. *Narodne novine* 32/2020.
- Odluka o mjeri strogog ograničavanja zadržavanja na ulicama i drugim javnim mjestima. *Narodne novine* 34/2020.
- Odluka o zabrani napuštanja mjesta prebivališta i stalnog boravka u Republici Hrvatskoj. *Narodne novine* 35/2020.

- Omejec, Jasna. 1996. Ograničavanje sloboda i prava čovjeka i građanina u izvanrednim stanjima. *Društvena istraživanja* 5(2(22)): 345–376. <https://hrcak.srce.hr/32147>.
- Potresne snimke iz Italije: vojska odvozi tijela preminulih na kremiranje u druge gradove. 2020. *Jutarnji.hr*, 19. ožujka. <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>.
- Procjena rizika od katastrofa za Republiku Hrvatsku. 2015. Vlada Republike Hrvatske. [https://civilna-zastita.gov.hr/UserDocImages/DOKUMENTI\\_PREBACIVANJE/PLANSKI%20DOKUMENTI%20I%20UREDBE/Procjena%20rizika%20od%20katastrofa%20za%20RH.pdf](https://civilna-zastita.gov.hr/UserDocImages/DOKUMENTI_PREBACIVANJE/PLANSKI%20DOKUMENTI%20I%20UREDBE/Procjena%20rizika%20od%20katastrofa%20za%20RH.pdf).
- Prvi oboljeli od koronavirusa u Hrvatskoj je stabilno, ima blage simptome i nalazi se pod nadzorom. 2020. Ministarstvo zdravstva, 25. veljače. <https://zdravlje.gov.hr/vijesti/prvi-oboljeli-od-koronavirusa-u-hrvatskoj-je-stabilnoimablage-simptome-i-nalazi-se-pod-nadzorom/5052>.
- Resolution 1308 (2000). UN Security Council. <https://digitallibrary.un.org/record/418823?ln=en#record-files-collapse-header>.
- Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-1372/2020 i dr. od 14. rujna 2020. i pet izdvojenih mišljenja sudaca. *Narodne novine* 105/2020.
- Rossiter, Clinton. 1948. *Constitutional Dictatorship: Crisis Government in the Modern Democracies*. Princeton: Princeton University Press. <https://archive.org/details/in.ernet.dli.2015.502379/page/n9/mode/2up>.
- Schmitt, Carl. 2019. *Politička teologija; Politička teologija II*. Zagreb: Naklada Breza.
- Statement on the fourteenth meeting of the International Health Regulations (2005) Emergency Committee regarding the coronavirus disease (COVID-19) pandemic. 2023. World Health Organization, 30. siječnja. [https://www.who.int/news/item/30-01-2023-statement-on-the-fourteenth-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-coronavirus-disease-\(covid-19\)-pandemic](https://www.who.int/news/item/30-01-2023-statement-on-the-fourteenth-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-coronavirus-disease-(covid-19)-pandemic).
- Strategija nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske. *Narodne novine* 32/2002.
- Strategija nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske. *Narodne novine* 73/2017.
- Tatalović, Siniša. 2011. Treba li Hrvatskoj nova strategija nacionalne sigurnosti. *Političke analize* 2(6): 34–37. <https://hrcak.srce.hr/102853>.
- Taubenberger, J. K. i D. M. Morens. 2006. 1918 Influenza: the Mother of All Pandemics. *Emerging infectious diseases* 12(1): 15–22. <https://doi.org/10.3201/eid1201.050979>.
- Ullman, Richard H. 1983. Redefining Security. *International Security* 8(1): 129–153. [https://is.muni.cz/el/1423/jaro2017/BSS177/um/Ullman\\_Redefining\\_Security.pdf](https://is.muni.cz/el/1423/jaro2017/BSS177/um/Ullman_Redefining_Security.pdf) (pristupljeno 5. listopada 2021.).
- Ustav Republike Hrvatske. *Narodne novine* 85/2010, 05/2014.

- White Paper 2016 on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr. 2016. Berlin: Federal Ministry of Defence. <https://issat.dcaf.ch/Learn/Resource-Library/Other-Documents/The-2016-German-White-Paper-Strategic-Review-and-Way-Ahead>.
- WHO upozorava na moguću epidemiju novog kineskog korona virusa. 2020. Radio Slobodna Evropa, 14. siječnja. <https://www.slobodnaevropa.org/a/30376907.html>.
- Williams, Michael C. 2003. Words, Images, Enemies: Securitization and International Politics. *International Studies Quarterly* 47(4): 511–531. <http://www.jstor.org/stable/3693634>.
- Zakon o dopuni Zakona o sustavu civilne zaštite. *Narodne novine* 31/2020.
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti. *Narodne novine* 47/2020, 134/2020, 143/2021.
- Zakon o zdravstvenoj zaštiti. *Narodne novine* 100/2018.
- Žitko, Mislav. 2020. Biopolitika kao kritika „nove normalnosti“. *Slobodni Filozofski*, 27. prosinca 2020. <http://slobodnifilozofski.com/2020/12/biopolitika-kao-kritika-nove-normalnosti.html>.

# INFECTIOUS DISEASES AS A SOURCE OF THREAT TO POLITICAL SECURITY: THE CASE OF THE CORONAVIRUS EPIDEMIC IN THE REPUBLIC OF CROATIA

Pavao Jergović

## SUMMARY

The change in the security paradigm and the move away from a realistic military-centric perspective, boosted by the end of the Cold War, enabled the entry of a number of non-military threats into the focus of security studies. In this context, infectious diseases are recognized primarily as a threat to the safety of the individual, but also, considering the scale of the consequences and the effect on different spheres of the state and society, as a serious threat to national security. The emergence of the coronavirus pandemic at the beginning of 2020 soon proved to be the biggest public health crisis of the 21st century. The impossibility of controlling and suppressing the pandemic with the mechanisms of biopolitics, on the one hand, and the successful securitization of the virus, on the other hand, resulted in the acceptance of the virus as an extraordinary security threat and, consequently, in the expansion of the powers of the executive power and restrictive security measures aimed at its elimination. The de facto state of emergency in which Croatian society found itself, which was manifested by limiting a number of constitutional rights and freedoms, called into question political security of Croatian citizens.

Keywords: coronavirus, state of emergency, biopolitics, securitization, political security.

