

Forum za sigurnosne studije (FoSS)  
Forum for Security Studies

## **Forum za sigurnosne studije**

**Izdavač:** Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu  
– Centar za međunarodne i sigurnosne studije (CeMSS)

**Za izdavača:** izv.prof.dr.sc. Andrija Henjak

**Glavna urednica:** Ružica Jakešević

**Izvršna urednica:** Marta Zorko

### **Adresa uredništva**

Lepušićeva 6, 10 000 Zagreb

Tel: +385 1 4642 000

Faks: +385 1 4655 316

E-mail: godisnjak.foss@gmail.com

### **Uredništvo**

Robert Barić, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu

Slavko Barić, Hrvatsko vojno učilište „Dr. Franjo Tuđman“, Zagreb

Goran Bašić, Institut društvenih znanosti, Beograd

Vlatko Cvrtila, Sveučilište VERN, Zagreb

Nemanja Džuverović, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Beogradu

Anton Grizold, Fakultet društvenih znanosti Sveučilišta u Ljubljani

Ružica Jakešević, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu

Damir Kapidžić, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Sarajevu

Lidija Kos-Stanišić, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu

Đana Luša, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu

Dario Malnar, Hrvatsko vojno učilište „Dr. Franjo Tuđman“, Zagreb

Robert Mikac, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu

Mirza Smajić, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Sarajevu

Tibor Szvircsev Tresch, Švicarska vojna akademija

Siniša Tatalović, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu

Vladimir Vuletić, Filozofski fakultet Sveučilišta u Beogradu

Marta Zorko, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu

Mitja Žagar, Fakultet društvenih znanosti Sveučilišta u Ljubljani

**Dizajn:** Tiskara Zelina d.d.

**Lektura i korektura:** Ružica Jakešević

**Tisak:** Tiskara Zelina d.d.

**Časopis izlazi jednom godišnje.**

**Cijena broja:** 50,00 kuna

**Naklada:** 100

**Forum za  
sigurnosne  
studije  
(FoSS)  
Forum for  
Security Studies**

ZNANSTVENI GODIŠNJAK  
Fakultet političkih znanosti  
Sveučilišta u Zagrebu  
Centar za međunarodne i sigurnosne studije  
God. 4/5, br. 4/5, 2020./2021.

# Sadržaj

## SIGURNOSNE STUDIJE/SECURITY STUDIES

- 6 DARIO MALNAR i SINIŠA TATALOVIĆ:**  
Pandemija COVID-19 – „diplomacija cjepivom“ i posljedice za demokratski razvoj

- 28 JELENA RADIĆ ĐOZIĆ:**  
Korištenje trgovine plinom i cjepivom u politici moći

- 64 LOVRO LUKAVEČKI:**  
Komparativna analiza pristupa u upravljanju krizom uzrokovanom bolešću COVID-19 u Hrvatskoj i Srbiji

## MIGRACIJE/MIGRATION

- 97 DIJANA VUKOMANOVIĆ:**  
Development of migration management portfolio in Western Balkans region

- 124 DINKA DEDUKIĆ:**  
Kompetencije 21. stoljeća i migracije visokoobrazovanih mladih u Republici Hrvatskoj

- 148 ANDREA BILANDŽIJA:**  
Dinamika afričkih migracija prema Europskoj uniji: geografski uzorci kretanja, geopolitički uzroci i sigurnosni izazovi

## NACIONALNE MANJINE/NATIONAL MINORITIES

- 168 KSENIJA MARKOVIĆ:**  
Utjecaj političkih stranaka na kulturnu autonomiju nacionalnih manjina u Republici Srbiji

SIGURNOSNE STUDIJE/SECURITY STUDIES

PREGLEDNI RAD

**Dario Malnar\***

**Siniša Tatalović\*\***

# **Pandemija COVID-19 – „diplomacija cjepivom“ i posljedice za demokratski razvoj**

\* Doc.dr.sc. Dario Malnar, docent na Hrvatskom vojnom učilištu “Dr. Franjo Tuđman”, Zagreb.  
E-MAIL: malnar.zg@gmail.com

\*\* Prof.dr.sc. Siniša Tatalović, redoviti profesor u trajnom zvanju, Fakultet političkih znanosti  
Sveučilišta u Zagrebu. E-MAIL: sinisa.tatalovic@fpzg.hr

**SAŽETAK:** Pandemija COVID-19 koja se krajem 2019. počela širiti iz Kine i ubrzo poprimila globalne razmjere još je uvijek u fazi ekspanzije, unatoč naporima država i međunarodne zajednice. Kroz svoje produženo trajanje, uz zdravstvene, ima i brojne socio-ekonomske, vanjskopolitičke i sigurnosne implikacije, slabi socijalnu koheziju i povjerenje u institucionalni sustav. S jedne strane, pandemija države suočava s potrebom provedbe izvanrednih mjera koje su donekle u otklonu od uobičajenih razina osobnih sloboda u demokratskim sustavima. Uz to, pandemiju prati aktivno diplomatsko, dezinformacijsko, ekonomsko, političko i sigurnosno djelovanje međunarodnih aktera. Te su aktivnosti nerijetko usmjerene na pokušaje geopolitičkih preslagivanja i redefiniranja moći i preoblikovanje globalnih odnosa, pri čemu se u pitanje dovodi i učinkovitost demokratskih sustava. Posebno mjesto pritom zauzimaju pokušaji iskorištavanja situacije obilježene nedovoljnim količinama cjepiva za zaštitu od COVID-a i distribucija cjepiva determinirana vanjskopolitičkim, ekonomskim i sigurnosnim interesima, koja se često naziva i diplomacija cjepivom (*vaccine diplomacy*).

Rad polazi od hipoteze kako je stanje pandemije potaklo jačanje angažmana međunarodnih aktera s ciljem redefiniranja odnosa moći na globalnoj razini koje uz mjere odgovora na pandemiju i ograničavanje osobnih sloboda može imati negativne posljedice za demokratski razvoj. U radu će se stoga analizirati aktivnosti ključnih međunarodnih aktera EU-a, SAD-a, Kine i Rusije u uvjetima pandemije COVID-19 s obzirom na zahtjeve demokratskog razvoja.

**KLJUČNE RIJEČI:**  
**COVID-19,**  
**pandemija,**  
**diplomacija cjepivom,**  
**demokracija,**  
**sigurnost**

## Uvod

**D**o izbijanja zaraze, a kao što će se ubrzo pokazati, i pandemije bolesti COVID-19 došlo je krajem prosinca 2019. godine u Kini. Specifičnost izbijanja zaraze je da se „već u samim tim počecima u svijetu proširila zabrinutost zbog visoke virulentnosti virusa i brojnih nepoznanica o strukturi, nastanku i ishodištu širenja virusa. Te su se zabrinutosti vrlo brzo potvrdile kroz snažno širenje virusa na globalnoj razini“ (Tatalović i Malnar, 2021:136). Unatoč poduzetim mjerama ograničavanja širenja zaraze i kampanjama cijepljenja, pandemija se nastavila te je do početka kolovoza 2021. zabilježeno 199.652.102 slučajeva zaraze te 4.250.289 smrtnih slučajeva kao posljedica zaraze, a zahvaćeno je 220 država i teritorija (Worldometer, 2021). Pandemija u produljenom trajanju generira multidimenzionalne zdravstvene, socio-ekonomske, vanjskopolitičke i sigurnosne implikacije te slabi socijalnu koheziju i povjerenje u institucionalni sustav. Uzimajući u obzir navedene karakteristike pandemije, već u ožujku 2020. visoki predstavnik EU za vanjske poslove i sigurnosnu politiku Josep Borrell ocijenio je kako je „od početka pandemije bilo jasno da će COVID-19 promijeniti svijet“ (Borrell Fontelles, 2021a: 44). Dodao je tada da iako „još uvijek ne znamo kada će se kriza završiti, možemo biti sigurni da će, kad do toga dođe, naš svijet izgledati bitno drugačije“ (Ibid). Takva procjena čelnika EU-a, kao jednog od najvažnijih globalnih aktera, nedvojbeno je najavljujivala mogućnost značajne rekonfiguracije međunarodnih odnosa i globalnog sustava uopće. Da se međunarodni procesi kreću u smjeru rekonfiguracije potvrđuje i ruska Strategija nacionalne sigurnosti iz 2021. u kojoj se navodi kako dolazi do globalne promjene moći i slabljenja zapadnog liberalnog sustava što dovodi do novih odnosa, pravila i principa (Russian National Security Strategy, 2021).

Tijekom pandemije, poduzimane su mjere koje su otvarale mogućnost zloporabe što je generiralo rasprave o upitnoj usklađenosti mjera sa demokratskim zahtjevima. Tu se primarno može govoriti o ograničavanju kretanja, inicijativama za razvoj aplikacija za praćenje kretanja ljudi, pokušajima kontrole medija te mogućim manipulacijama vezanim uz izborne procese, nametanju obveze cijepljenja te konačno segmentiranju populacija s obzirom na cijepljenost.<sup>1</sup> Izvješće izrađeno za *Freedom House*, temeljem analize pet aspekata: „zloporabe vlasti, zaštite ranjivih skupina, transparentnosti i borbe protiv korupcije, slobode medija i izražavanja te pravednih izbora“ (Repucci i Slipowitz, 2020: 2) upućuje kako je već u prvoj fazi pandemije došlo do „pogoršanja demokratskih uvjeta i ljudskih prava u osamdeset država svijeta“ (Ibid, 1).

1 Šire o mjerama suzbijanja pandemije COVID-19 i sigurnosnim prijetnjama povezanim s pandemijom vidjeti u: Tatalović i Malnar, 2021.



Aktivnosti država i mjere koje su poduzimane, osim što su kon-  
tinuirano otvarale pitanje kršenja temeljnih ljudskih prava i moguće  
političke zloporabe te negativnog utjecaja na demokratske procese, od  
samog izbivanja pandemije postale su prostor manipulacije i dezinform-  
racionijskih kampanja kojima se problematiziralo poduzete mjere, kre-  
dibilitet vlasti te demokratski koncept s primarnim ciljem afirmacije  
partikularnih interesa i promjena (globalnih) odnosa moći. (Tatalović  
i Malnar, 2021:150).

Samu pandemiju, bez želje umanjivanja njenog značaja, pri tome  
ne možemo promatrati izolirano ili kao isključivi faktor rekonfiguracije  
međunarodnih odnosa. Ona se pojavljuje kao galvanizator procesa glo-  
balne rekonfiguracije koji su započeli znatno ranije. Kako navode Bran-  
ds and Gavin „i prije krize potaknute pandemijom postojali su znakovi  
suživota u multipolarnom svijetu čiji se ciljevi i vrijednosti više ne mo-  
raju nužno podudarati s ciljevima liberalne demokracije. (...) pandemija  
COVID-19 samo je ubrzala ove trendove” (cit. prema Zorko i Lučev,  
2021: 101).

Slabljenje multilateralnog koncepta i organizacija koje ga pred-  
stavljaju, poput sustava UN-a na globalnoj ili OESS-a na široj europskoj  
razini, koje traje već tridesetak godina, pokazuje se kroz krize tog raz-  
doblja i nedvojbeno potvrđuje u krizi pandemije. Sjedinjene Američke  
Države su, posebno u mandatu Donalda Trumpa, gotovo odustale od  
multilateralnih formata što je, uz poremećene odnose između EU-a i  
SAD-a u tom razdoblju, otvorilo prostor novim akterima.

Unipolarno vodstvo SAD-a kao demokratske države evoluirala u  
multipolarno, pri čemu nove globalne sile (Kina, Rusija), ali i snažni  
regionalni akteri (npr. Turska) dolaze iz redova autoritarnih država.

Natjecanje za globalnu moć prate ekonomska i tehnološka nadme-  
tanja, nova utrka u razvijanju sofisticiranih oružja i jačanje regionalnih  
aktera spremnih za djelovanje u cjelokupnom kinetičkom i širem hi-  
bridnom spektru. Dobar primjer predstavljaju procesi i akteri aktivni u  
krizama na području sjeverne Afrike i Bliskog istoka.

U istom prostoru globalnog dosega djelovanja pojavljuju se i tzv.  
nedržavni akteri, prvenstveno globalne terorističke mreže poput ISIL-a  
i Al Qaide, ali i mreže organiziranog kriminala i narko karteli, pa čak i  
privatne plaćeničke vojske.

Moderni tehnološki razvoj kroz informacijske tehnologije i global-  
nu kontrolu informacija te vodstvo u razvoju disruptivnih tehnologija,  
kao aktere u rekonfiguraciji globalnih odnosa pozicionira i multinacio-  
nalne tehnološke kompanije, kao nikada ranije. „Za razliku od ranijih  
disruptivnih tehnologija koje utječu na sigurnost, a koje su pokretale  
države i njihov obrambeni sektor, novije tehnologije pretežno se razvi-

jaju u privatnom sektoru“ što „dovodi do toga da države postaju ovisne o privatnom sektoru“ (Malnar i Olujić, 2019: 37). Pandemija bolesti COVID-19 i ovisnost o proizvođačima cjepiva te manipulacija dogovorenim isporukama cjepiva, potvrda su te ovisnosti o korporativnom sustavu s potencijalno značajnim sigurnosnim posljedicama.

Globalnu geopolitičku razinu obilježavaju „odnosi u međunarodnoj zajednici koji teže konkurenciji, a ne suradnji“ (Zorko i Lučev, 2021: 91). Što je posebno značajno, ne radi se pritom samo o kompeticiji država, a „odgovor na pandemiju često se interpretira kao nadmetanje među rivalima i sistemima“ (Borrell Fontelles, 2021b). I u slučaju pandemije COVID-19 radi se o nadmetanju država i političkih sustava koji ih obilježavaju, i to demokratskog s jedne strane i autokratskog s druge strane. Upravo težnja za afirmacijom autokratskih sustava kao uspješnijih i poželjnijih za suradnju predstavlja značajan izazov daljnjem razvoju demokracije u brojnim područjima.

Uzimajući u obzir navedene procese, a temeljem hipoteze kako je stanje pandemije potaklo jačanje angažmana međunarodnih aktera s ciljem redefiniranja odnosa moći na globalnoj razini koje može imati negativne posljedice za demokratski razvoj, temeljem javno dostupnih podataka analizira se aktivnost ključnih međunarodnih aktera EU-a, SAD-a, Kine i Rusije u kontekstu zahtjeva demokratskog razvoja.

### Faktori demokratskog razvoja

Za procjenu razvoja političkih odnosa i njihovih učinaka u ovom radu se za analizu koriste elementi koje je Samuel Huntington definirao istražujući zadnji veliki demokratizacijski val koji je između 1974. i 1990. godine obuhvatio velik broj država jugoistočne i istočne Europe, Latinske Amerike, istočne Azije, područja koja su izložena vanjskim utjecajima i često karakterizirana upitnim demokratskim kapacitetima.

Među faktore koji su poticali razvoj demokratizacije u državama tzv. „trećeg vala demokracije“ Huntington ubraja:

- problem legitimiteta autoritarnih sistema,
- ekonomsku modernizaciju,
- promjene u učenju i aktivnostima Katoličke crkve,
- promjene u politici vanjskih čimbenika,
- efekt „grude snijega“ – pozitivnog motivacijskog učinka uspješne demokratizacije jedne zemlje na razvoj demokracije u drugim zemljama (Huntington, 1991: 45-46).

*Faktori demokratskog razvoja i kontekst djelovanja  
„diplomacije cjepivom“*

Pandemija COVID-19 i mjere koje su se poduzimale za sprječavanje njenog širenja doveli su do značajnih negativnih gospodarskih posljedica (Tatalović i Malnar, 2021: 136). Međutim, iako su se „do sredine 2021. godine indeksi financijskog tržišta u velikoj mjeri oporavili“, dugoročno gledano, „šteta na tržištu rada mogla bi biti problematičnija jer se veliki dio radne snage ne može vratiti na poslove prije pandemije“ (Congressional Research Service, 2021: 3). Uz to, *World Investment Report 2021* Konferencije UN-a o trgovini i razvoju (UNCTAD) upućuje na značajan pad izravnih stranih ulaganja, navodeći da su u „2020. direktna strana ulaganja pala za 35 posto na 1 bilijun dolara, s 1,5 bilijuna dolara u 2019. godini“ (United Nations, 2021: x). Iako su se povećali izgledi za obnavljanje stopa rasta, „ekonomska situacija globalno ostaje vrlo fluidna za većinu zemalja i regija. Neizvjesnost o duljini i dubini ekonomskih učinaka povezanih sa zdravstvenom krizom nastavlja poticati percepciju rizika i nestabilnosti na financijskim tržištima i u korporacijskom odlučivanju (Congressional Research Service, 2021: 29). Dakle, faktor ekonomske modernizacije u kontekstu trendova potaknutih pandemijom ne pokazuje se poticajnim za demokratizacijske procese.

Ukoliko ulogu Katoličke crkve tijekom trećeg vala danas promatramo kao ulogu koju imaju na vjeri utemeljeni pokreti i vjerske zajednice općenito, tada se zapaža kako u javnom prostoru dominiraju narativi protivni demokratskom konceptu i entiteti koji, pozivajući se na islam, promoviraju radikalne islamske ideološke i državne koncepte. Talibani u Afganistanu najsvježiji su primjer, a ne smije se zaboraviti niti utjecaj Al Qaeda ili ISIL-a širom Afrike, Bliskog istoka i Azije. Jačanje tih nedemokratskih entiteta problematizira i slabi demokratski koncept. Za razliku od poticajne uloge tijekom trećeg vala demokratizacije, danas dominantni narativi koji se pozivaju na vjeru djeluju upravo suprotno zahtjevima demokratizacijskog procesa.

Huntington među faktorima demokratskog razvoja navodi i pozitivan motivacijski učinak uspješne demokratizacije jedne zemlje na razvoj demokratizacije u drugim zemljama. Međutim, recentni globalni trendovi pokazuju suprotno. Prema *Economist Intelligence Unit* koji kontinuirano prati stanje demokracije u svijetu, kako pokazuje Tablica 1 od 167 promatranih država (nisu obuhvaćene mikro države) koje obuhvaćaju gotovo cjelokupnu svjetsku populaciju, vidljivo je da veći dio svjetskih država i stanovništva živi u tzv. hibridnim režimima i autokracijama (*Economist Intelligence Unit*, 2021: 3), dakle u nedemokratskim sustavima.

Tablica 1: Indeks demokracije 2020.

|                      | Broj država | % država | % svjetske populacije |
|----------------------|-------------|----------|-----------------------|
| Pune demokracije     | 23          | 13.8     | 8.4                   |
| Manjkave demokracije | 52          | 31.1     | 41.0                  |
| Hibridni režimi      | 35          | 21.0     | 15.0                  |
| Autoritarni režimi   | 57          | 34.1     | 35.6                  |

Izvor: The Economist Intelligence Unit, 2021.

## 12

Forum za  
sigurnosne studije  
GOD. 4/5, BR. 4/5

Posebno je pri tome zabrinjavajuće što se broj tih država povećava te što je prosječni globalni indeks demokracije pao s 5.44 u 2019. na 5.37 u 2020. godini, što je najlošiji globalni rezultat od početka praćenja indeksa demokracije 2006. godine.<sup>2</sup> To je rezultat u najvećoj mjeri, iako ne isključivo, restrikcija koje su pojedine vlade nametnule u području individualnih sloboda kao odgovor na pandemiju korona virusa (Economist Intelligence Unit, 2021: 4).

U razmatranju faktora vezanih uz promjenu u politici vanjskih čimbenika, neophodno je primarno u obzir uzeti politike ključnih globalnih subjekata: EU-a, SAD-a, Kine i Rusije.

Države članice EU-a u najvećem broju ocijenjene su visokim indeksima demokracije, pri čemu gotovo polovicu svih punih demokracija čine države EU-a. SAD je na 25. mjestu kao druga država iza Francuske među manjkavim demokracijama, ali s indeksom 7.92 neposredno uz pune demokracije. Rusija se nalazi na 124. mjestu i svrstana je u skupinu autoritarnih sustava, kao i Kina na 151. mjestu. Dakle, od četiri ključna globalna aktera, EU i SAD nedvojbeno imaju veliki demokratski potencijal, dok su Rusija i Kina, kao najbrže rastući i nadolazeći globalni akteri, autoritarne države koje u svom djelovanju ne potiču demokratske procese, nego afirmiraju vlastite autoritarne koncepte. Posljedica je afirmacija autokratskog sustava kao alternativnog demokratskom. Jedan od značajnih alata u realizaciji tog cilja u vrijeme pandemije je diplomacija cjepivom. Strateški dokumenti nacionalne sigurnosti navedenih subjekata potvrđuju takve orijentacije.

Globalna strategija EU-a za vanjsku i sigurnosnu politiku referira se i na pitanje demokracije. Osim što se demokratski sustav i njegovo jačanje, uz mir, sigurnost, prosperitet i globalni poredak utemeljen na pravilima, promatra kao temelj sigurnosti članica Unije, demokracija se navodi kao „vitalni interes koji podupire vanjske aktivnosti EU-a“

2 Prema klasifikaciji *Economist Intelligence Unit-a*: Puna demokracija 8-10; Manjkava demokracija 6-8; Hibridni režimi 4-6; Autoritarni režimi 0-4. Šire u: Economist Intelligence Unit, 2021.

(European Union, 2016:13). Uz to, u raspravi o globalnom poretku EU se jasno zalaže za „ugrađivanje demokratskih vrijednosti u međunarodni sistem“ (Ibid, 16). Strategija nacionalne sigurnosti SAD-a također temelj sigurnosti vidi u demokratskom sustavu, a naglašava se vjerovanje kako će „širenje liberalno-demokratskog sustava i uključivost temeljito promijeniti prirodu međunarodnih odnosa“ (The White House, 2017: 27).

U slučaju Kine, Kineska akademija društvenih znanosti objavila je 2014. dokument *Blue Book on National Security*, koji se može smatrati polu-službenim izvorom, a u kojoj se navodi kako Kinu ugrožava „promocija demokracije od strane zapadnih država“ te kako je „promocija zapadne demokracije sredstvo strategije “mirne evolucije” usmjerene na potkopavanje socijalizma“ (Raik i dr., 2018: 29), a kao cilj se u promišljanjima sigurnosti navodi očuvanje kineskog socijalističkog sustava (Ibid, 31).

Nova Strategija nacionalne sigurnosti Ruske Federacije iz 2021. donosi „značajnu novinu kroz naglasak na tradicionalne ruske vrijednosti“ i upozorenje kako se Rusija suočava s „pokušajem vesternizacije“ (Duclos, 2021). Takvi stavovi mogu se protumačiti kao otklon od liberalno-demokratskog koncepta. Ono što je važno u kontekstu ove analize, upravo nedemokratski sustavi to iščitavaju kao važan zaokret kompatibilan s vlastitim konceptima. Indikativna je ocjena Strateškog vijeća za međunarodne odnose Irana kako je „glavna značajka dokumenta naglasak na socijalnim, kulturnim, vjerskim i tradicionalnim dimenzijama Rusije, što na neki način označava raskid veza i intelektualnih poveznica sa zapadnim svijetom te pitanjima liberalizma i demokracije“ (Strategic Council on Foreign Relations, 2021).

Važan indikator raspoloženja vladajućih struktura glede njihove spremnosti za demokratizaciju je stupanj slobode medija u državi. Prema izvješću *Freedom and the Media 2019 - Media Freedom: A Downward Spiral*, „tijekom proteklog desetljeća sloboda medija pogoršavala se diljem svijeta“ (Freedom House, 2021: 1). Važno je naglasiti da, za razliku od SAD-a i država EU-a u kojima su medijske slobode među najvišima u svijetu, Reporteri bez granica u *World Press Freedom Indexu* za 2020. godinu od 180 ocijenjenih država Rusiju rangiraju kao 150., a Kinu kao 180. (Reporters Without Borders, 2020), dakle kao države s vrlo ograničenim medijskim slobodama ili čak s punom kontrolom medija.

Do dodatnog pogoršanja došlo je kroz mjere koje su poduzimane tijekom pandemije bilo kroz intervenciju nositelja političke vlasti, djelovanje ekstremističkih pokreta i dezinformacijske kampanje.<sup>3</sup>

3 Šire pogledati u: Tatalović i Malnar, 2021: 146-150.

Evidentno je kako faktori demokratskog razvoja, kako ih je definirao Huntington, danas djeluju nepovoljno. To je kontekst u kojem se definiraju i provode međunarodne politike i primjenjuje diplomacija cjepivom kao jedan od alata međunarodnog djelovanja država.

## Diplomacija cjepivom

Istodobno s izbijanjem pandemije započele su informacijske i dezinformacijske kampanje ključnih aktera. Napor se usmjeravao na propitivanje, odnosno prikrivanje odgovornosti za izbijanje pandemije, te za afirmaciju odgovornosti za globalno zdravlje i zdravlje pojedinaca. Prva faza pandemije u tom je kontekstu bila praćena tzv. diplomacijom maskama (*mask diplomacy*). Radi se o diplomatskoj aktivnosti koja je za cilj imala s jedne strane, kao u slučaju Kine, prikriti vlastitu odgovornost za izbijanje pandemije, a s druge strane rušiti kredibilitet drugih te istovremeno prikriti vlastite slabosti, a afirmirati aktivnosti, koncepte i postignuća. Suočena s optužbama o odgovornosti za izbijanje zaraze, „kineska „diplomacija maskama“ nastojala je prikazati Narodnu Republiku Kinu kao dobroćudnu i učinkovitu. Svijet i, što je još važnije, njezini vlastiti građani, trebali su zaboraviti njenu nemarnost i zanemarivanje ljudskog života i početno zataškavanje izbijanja koronavirusa u Wuhanu“ (Bicsop, 2021). Rusija je takvim aktivnostima davala aktivnu potporu dok se i sama nije suočila s ozbiljnim izazovima pandemije, a Europska unija, suočena s izazovima usklađivanja unutarnjih odnosa, stajala je po strani. Kako su se EU i SAD fokusirali na osiguravanje cjepiva za vlastite potrebe, a SAD je tijekom 2020. bio i u izbornoj godini, otvarao se širok globalni prostor Kini i Rusiji za djelovanje.

Uz diplomaciju maskama ubrzo započinje i tzv. diplomacija cjepivom koja se razvijala kroz nekoliko aspekata. Početak se jasno očitovao na najvišoj političkoj razini tijekom 75. zasjedanja Opće skupštine UN-a, u rujnu 2020. godine.

Ruski predsjednik Putin u svom se izlaganju pohvalio kako je Rusija uspjela prva razviti i registrirati cjepivo protiv korona virusa „Sputnik-V“. Nadalje je pozvao na suradnju i razmjenu iskustava u razvoju cjepiva i konačno izjavio kako je Rusija „spremna dijeliti iskustva i nastaviti suradnju sa svim državama i međunarodnim entitetima uključujući opskrbu ruskim cjepivom“ (President of Russia, 2020)

Putin je u ovom izlaganju istaknuo tri ključna elementa diplomacije cjepivom: proizvodnja cjepiva kao dokaz vlastitih sposobnosti; spremnost na suradnju te opskrba cjepivima.

Isti forum UN-a iskoristio je za diplomaciju cjepiva i čelnik Kine i kineske Komunističke partije XI Jinping, U svom se izlaganju široko ba-

vio pitanjem korona virusa, pri čemu je najavio kako će kineska cjepiva „kad njihov razvoj bude dovršen i budu dostupna za upotrebu, postati globalno javno dobro, a prioritarno će se davati drugim zemljama u razvoju (Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, 2020).

Na pandemiju se istom prilikom referirao i američki predsjednik Trump koji je objavio kako su u SAD-u tri cjepiva u završnim fazama kliničkih provjera te najavio kako će ta cjepiva distribuirati i okončati pandemiju. Uz to je pozvao UN i članice da Kinu, „koja je proširila virus“ moraju držati odgovornom (President of the US, 2020).

Uz već navedene elemente, diplomacija cjepivom obuhvatila je propitivanje učinkovitosti pojedinih cjepiva (čije je cjepivo učinkovitije) te medijske kampanje o tome tko je uspješnije organizirao cijepljenje vlastitih građana.

### *Rusija*

Rusija kao aktivna sudionica u globalnoj geopolitičkoj rekonfiguraciji pokušava iskoristiti pandemiju za vlastitu promociju, jačanje međunarodne uloge i izazivanje podjela među zapadnim državama. Taj napor potvrdio je određena ograničenja Rusije i pokazao kako ona ekonomski, tehnološki i proizvodno nije dovoljno jaka za ravnopravno nadmetanje s drugim globalnim akterima, primarno SAD-om i Kinom, ali i EU-om. To se potvrdilo kroz dva aspekta koja su pratila rusku diplomaciju cjepivom, a koji su u značajnoj mjeri poništili ruske napore i kredibilitet. Radi se o:

1. preuranjenoj objavi o izradi cjepiva i njegovom puštanju u distribuciju bez provedenih potrebnih ispitivanja;
2. nemogućnosti da osigura dovoljne količine cjepiva za domaće potrebe te ispunjavanje dogovorenih isporuka drugim državama.<sup>4</sup>

Rusija je vjerojatno požurila s objavom odobrenja cjepiva upravo kako bi se Putin u istupu pred UN-om mogao pohvaliti ruskim postignućima. Naime, Rusija je kao prva i to kroz izjavu samog predsjednika Putina još u kolovozu 2020. objavila kako je razvila i odobrila prvo cjepivo protiv korona virusa (Reuters, 2020). Činilo se da Rusija prednjači u razvoju cjepiva jer su na zapadu prva cjepiva Moderne i Pfizer-BioNTecha odobrena u SAD-u četiri mjeseca kasnije, u prosincu 2020. godine (AD Council, 2021). Međutim, ubrzo se pokazalo da je Rusija požurila te da cjepivo nije prošlo sve potrebne faze testiranja. Prerana

4 Šire o nedostatnom proizvodnom kapacitetu i problemima s ispunjavanjem ugovornih obveza vezano uz isporuke cjepiva vidjeti u: Carnegie Endowment, 2021.

registracija cjepiva se, međutim, pokazala primjerom neuspjeha diplomacije cjepivom. Dileme znanstvene i stručne medicinske zajednice koje su proizlazile iz žurne ruske registracije cjepiva (New York Times, 2020) davale su zapadu osnovicu za diplomatsko djelovanje i propitivanje kredibiliteta ruskog cjepiva i ruske propagandne aktivnosti. To je ostalo nepromijenjeno i nakon vrlo pozitivnog članka o učinkovitosti cjepiva Sputnik V objavljenog u uglednom časopisu Lancet 2. veljače 2021. (Logunov et. al., 2021). Tada su u javnom diskursu dominirala druga, zapadna, cjepiva. Konačni efekt je bio negativan jer Rusija nije provela sva potrebna testiranja čime je prerana objava i registracija cjepivu i Rusiji pribavila negativan imidž.

Kratkotrajan, kako se na početku činilo uspješan, pokušaj reafirmacije ruskog cjepiva dogodio se u vrijeme krize u odnosima između EU-a i farmaceutske tvrtke AstraZeneca kad se EU našao javno ponižen i s nedostatkom cjepiva. Tada su pojedine članice EU-a najavljivale da su spremne na uvoz i korištenje ruskog cjepiva, međutim samo je Mađarska cjepivo i odobrila za uporabu (Euractiv, 2021). Bio je to vrhunac ruske aktivnosti u okviru diplomacije cjepivom u odnosu na EU. Istovremeno je EU bio na najnižoj točki zbog krize u isporuci cjepiva AstraZeneca. Međutim, ova ruska aktivnost nije uspjela promijeniti ukupan negativan imidž koji se multiplicirao kroz diskrepanciju ruskih ambicija i objektivnih potencijala.

Drugi udar na rusku diplomaciju cjepivom generiran je nesposobnošću Rusije da isporuči dogovorene količine cjepiva, što je brojne države dovelo u složenu situaciju uslijed širenja pandemije.

Tablica 2: Ukupan broj proizvedenih doza cjepiva protiv COVID-19 po državama, 3. ožujka 2021.

|                        |             |
|------------------------|-------------|
| Kina                   | 141.624,000 |
| SAD                    | 103.000,000 |
| Njemačka/Belgija       | 70.534,055  |
| Indija                 | 42.390,000  |
| Ujedinjeno Kraljevstvo | 12.200,000  |
| Nizozemska/Belgija     | 10.496,982  |
| Rusija                 | 10.492,500  |
| Švicarska              | 5.462,338   |
| Južna Koreja           | 1.617,000   |
| Brazil                 | 200,000     |
| Južna Afrika           | 160,000     |

Izvor: Statista, 2021.



Tablica 2 pokazuje ograničene proizvodne kapacitete Rusije, koja zbog toga nije mogla učinkovito sudjelovati u globalnom nadmetanju u diplomaciji cjepiva. Nesposobnost Rusije da isporuči očekivane količine cjepiva ne samo da je potencirala ekspanziju pandemije, nego je imala i negativan učinak na kredibilitet vlada u zemljama koje su se pouzdale u rusko cjepivo, od kojih se očekivalo upravljanje epidemijom i osiguravanje dovoljnih količina cjepiva, što slijedno može negativno utjecati na demokratski potencijal. Sve to nije spriječilo Putina da konstatira kako je Rusija pandemijom upravljala bolje nego većina država (Liik, 2020; Reuters, 2021a). Rusija, dakle, uz diplomaciju cjepivom vodi i intenzivne dezinformacijske kampanje koje naglašavaju nedostatak transparentnosti neophodne za demokratski sustav. Putin je u prikriivanju stanja otišao tako daleko da je ovlastio nacionalnu zdravstvenu agenciju za klasificiranje podataka o postupanju vezanom uz COVID-19 (Intelligence Online, 2021).

Uz to, uočava se kako je Rusija posebno bila zainteresirana za razvoj partnerstva i zajedničke proizvodnje s farmaceutskim kompanijama ciljanih država kako bi ojačala vanjskopolitičku poziciju te istovremeno umanjila negativne učinke vlastitih proizvodnih ograničenja. Rusija je u okviru tih aktivnosti potpisala više sporazuma o suradnji s drugim državama<sup>5</sup>, a da je istovremeno bila neaktivna u međunarodnom projektu COVAX<sup>6</sup>.

## *Kina*

Za razliku od Ruske Federacije, NR Kina ima proizvodne kapacitete koji joj omogućuju globalno angažiranje. Uvjetovano odobrenje za uporabu svog prvog cjepiva Kina je izdala krajem prosinca 2020. godine i pridružila se COVAX-u, vjerojatno kako bi iskoristila situaciju u kojoj je SAD odlučio ostati izvan programa.

Kina je uspješno koristila situaciju u kojoj su SAD i EU bili fokusirani na cijepljenje vlastitog stanovništva, te činjenicu da je na domaćem planu imala pozitivnu epidemiološku situaciju, koja je omogućena provođenjem brojnih pa i represivnih mjera. To je omogućavalo niske stope procjeppljivanja domaćeg stanovništva uz minimalni rizik za širenje pandemije (Tablica 2) te fokusiranje na međunarodni angažman.

5 Ruski čelnici su tako početkom travnja izjavljivali kako je Rusija sklopila ugovore sa dvadeset inozemnih proizvođača iz deset država (Reuters, 2021b). Ti su ugovori između ostalih uključivali tvrtke iz Južne Koreje, Indije, Vijetnama, Italije, Irana i dr.

6 COVAX (*COVID-19 Vaccines Global Access*) je globalna inicijativa usmjerena na osiguravanje pravičnog pristupa COVID-19 cjepivima koju vode *Gavi*, *Vaccine Alliance*, *World Health Organization* i *Coalition for Epidemic Preparedness Innovations* (CEPI) (European Commission, 2021).

Krajem 2020. i početkom 2021. godine, kada je diskrepancija između potreba i dostupnog cjepiva bila najveća Kina je imala velike kapacitete za proizvodnju cjepiva, što je omogućilo da ima dobre pretpostavke svoje diplomacije cjepivom.

Velik proizvodni potencijal Kine je nakon poremećaja opskrbe iz Indije<sup>7</sup> te u uvjetima za mnoge preskupih zapadnih cjepiva, omogućio da Kina, unatoč informacijama o niskom postotku efikasnosti cjepiva, vlastita cjepiva kroz prodaju i donacije distribuirala u više od devedeset država (The New York Times, 2021).

Kina je vješto promovirala vlastite aktivnosti i koristila situacije za diskreditaciju Zapada. Jedna od takvih situacija bila je kad su iz pojedinih afričkih država počele stizati optužbe na račun Zapada za „*vaccine apartheid*“ (CNN, 2021) koje je kineska propaganda naglašavala i u diskreditaciji SAD-a i Europe.

Diplomacija cjepivom nije se ograničavala samo na promociju vlastitih postignuća i naglašavanje neuspjeha onih drugih. Ona ima i tamniju stranu koja se iskazuje kroz zloporabu nedostatka potrebnih doza cjepiva i ovisnosti brojnih država o nabavi cjepiva od malog broja dobavljača za direktan utjecaj na politike država kojima je potrebno cjepivo i na taj način postizanje partikularnih vanjskopolitičkih ciljeva i interesa.<sup>8</sup> Takvi su se slučajevi u javnosti najčešće povezivali s Kinom. Jedan od njih vezan je uz kinesko-ukrajinske odnose. Naime, Ukrajina se našla pod pritiskom Kine i prijetnjom ograničavanja trgovine i obustave isporuke cjepiva ukoliko ne povuče potpis s izjave Vijeća za ljudska prava UN-a o kršenju ljudskih prava u kineskoj pokrajini Xinjiang (AP News, 2021). Bez mogućnosti dublje provjere informacija, činjenica da je Ukrajina potpisala i nakon dva dana 22. lipnja 2021. godine povukla potpis potvrđuje moguće pritiske. U javnost su doprle i informacije kako je „kineska diplomacija cjepivom prema državama jugoistočne Azije popraćena očekivanjima da bi se zemlje primateljice cjepiva trebale prilagoditi po pitanju Južnog kineskog mora“ (Yeremia

7 Značajan prostor se otvorio nakon što je u Indiji, koja je najveći svjetski proizvođač cjepiva i koja je trebala osigurati najveći doprinos programu COVAX, došlo do enormnog povećanja broja osoba pozitivnih na COVID-19. Indija je tada proizvodnju usmjerila prema zadovoljenju domaćih potreba, a brojne države Afrike i Azije koje sudjeluju u programu COVAX ostale su bez očekivanih doza cjepiva te su se okrenule opskrbi iz Kine.

8 Taj aspekt na dinamici dobiva početkom 2021. godine usporedno s porastom broja raspoloživih cjepiva i porastom njihove proizvodnje. Početkom 2021. širom svijeta zabilježeno je više od dvjesto projekata razvoja cjepiva, koji su bili u različitim fazama. Međutim, samo je jedanaest cjepiva bilo odobreno u barem jednoj državi. To su bila cjepiva razvijena u SAD-u, Velikoj Britaniji, Švedskoj, Rusiji, Kini i Indiji (WHO, 2021b). Jasno je da je takva situacija kompanijama i državama koje su raspolagale cjepivima davala prednost u odnosu na ostale i otvarala mogućnost utjecaja na procese u složenoj sigurnosnoj i političkoj situaciji pandemije.

i Raditio, 2021:1). Za razumijevanje globalnih odnosa važan je i slučaj povezan s Tajvanom. Krajem svibnja 2021. tajvanska predsjednica Tsai Ing-wen optužila je Kinu da je onemogućila potpisivanje ugovora između Tajvana i njemačkog BioNTecha o kupnji pet milijuna doza cjepiva. Kina je potom ponudila da se Tajvanu cjepivo distribuira preko kineske tvrtke koja je ovlaštena za distribuciju BioNTech cjepiva u Kini (Stratfor, 2021.), čime bi se problematizirao suverenitet Tajvana.<sup>9</sup>

Tablica 3: Pregled broja oboljelih i umrlih

|        | BROJ OBOLJELIH |            |            | BROJ UMRLIH |           |           |
|--------|----------------|------------|------------|-------------|-----------|-----------|
|        | 1.1.2021.      | 1.4.2021.  | 1.8.2021.  | 1.1.2021.   | 1.4.2021. | 1.8.2021. |
| EU     | 27,544.308     | 44,779.834 | 60,207.389 | 594.644     | 978.849   | 1,222.897 |
| SAD    | 19,750.668     | 30,058.797 | 34,766.907 | 352.401     | 548,942   | 608.222   |
| RUSIJA | 3,186.336      | 4,545.095  | 6,288.677  | 58.002      | 99.233    | 160.137   |
| KINA   | 96.762         | 102.734    | 120.722    | 4.790       | 4.851     | 5.637     |

Izvor: WHO, 2021a.

Tablica 4: Pregled broja cijepljenih

|         | BROJ CIJEPLJENIH |           |              |               |
|---------|------------------|-----------|--------------|---------------|
|         | Tjedan 01/21     |           | Tjedan 14/21 | Tjedan 31/21  |
| EU**    | 1. doza          | 2,813.694 | 70,840.468   | 259,092.435   |
|         | 2. doza          | 2.569     | 27,594.035   | 230,593.035   |
| SAD*    | 1.1.2021         |           | 1.4.2021     | 1.8.2021      |
|         | 1. doza          | 4,225.756 | 99,565.311   | 191,498.983   |
| RUSIJA* | 1. doza          | 800.000   | 7,159.411    | 36,759.116    |
|         | 2. doza          | 0         | 4,482.884    | 25,466.493    |
| KINA*   | 4,500.000        |           | 126,616.000  | 1,669,527.000 |

Izvor: \*Our World in Data, 2021.

\*\* European Centre for Disease Prevention and Control, 2021.

9 Tajvan je odbio.

Tablica 4 pokazuje kako su Kina i posebno Rusija tijekom prva dva kvartala 2021. u dinamici cijepljenja zaostajale za zapadnim državama, pa čak i EU-om koji je imao značajne probleme u nabavci cjepiva. Dakle, u vrijeme najdinamičnijih aktivnosti vezanih uz diplomaciju cjepivom, prioritet se stavljao na postizanje ciljeva u međunarodnom prostoru u odnosu na zdravlje vlastitog stanovništva.

### *Europska unija*

EU se, primarno zbog problema do kojih je došlo u vezi s isporukama dogovorenih količina cjepiva proizvođača AstraZeneca, već u prvom kvartalu 2021. našao u poziciji koja je bitno narušavala kredibilitet i jedinstvo EU. To je bilo i razdoblje kada je i Rusija, zainteresirana za produblivanje podjela, nudila svoje cjepivo i čak nailazila na pozitivan odaziv.

Na međunarodnom planu EU je COVAX inicijativu stavio u središte svojih napora vezanih uz pandemiju. To je bilo u skladu s opredjeljenjem EU-a u korist multilateralizma temeljem čega je „EU je imao središnju ulogu u stvaranju COVAX-a“ (Borrell Fontelles, 2021b). Upravo ta činjenica, unatoč tome što su članice EU-a „radeći kroz tzv. *Team Europe* jedan od najvećih donatora COVAX-a“, dovela je do toga da je pomoć EU-a „često prolazila nezabilježena“ (DW, 2021) i da je bila nevidljiva u javnom prostoru što nije pridonosilo afirmaciji EU-a jer se stvarao dojam da Unija ne pomaže. Uz to, EU je zaostajao u donacijama te je tako do kolovoza 2021. realizirana donacija samo 4% od planiranih oko 150 milijuna doza, u usporedbi sa 59.8 milijuna doza koje je donirao SAD ili 24.2 milijuna doza koje je donirala Kina. To je potaklo Visokog predstavnika Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku Josepa Borrella na kritiku “nedovoljne” isporuke cjepiva protiv koronavirusa u Afriku i Latinsku Ameriku, upozoravajući da Europa riskira izgubiti utjecaj u odnosu na Kinu (Politico, 2021).

### *Sjedinjene Američke Države*

SAD se na unutarnjem planu koncentrirao na cijepljenje vlastitog stanovništva te su pritom postojale restrikcije na izvoz cjepiva proizvedenog u SAD-u. Takav pristup rezultirao je, kako to pokazuje Tablica 4, visokom procijepljenošću u SAD-u što je bilo postignuće koje je kroz međunarodnu promociju činilo značajan aspekt diplomacije cjepivom SAD-a. Na međunarodnom planu SAD se primarno angažirao u pozivanju Kine na odgovornost za izbijanje pandemije (President of the US, 2020) te u pokušajima smanjivanja učinaka kineske diplomacije

cjepivom. Zapostavljanje međunarodnog konteksta i participacije u međunarodnim naporima osiguravanja cjepiva, unatoč značajnim zalihama, negativno je utjecalo na međunarodni položaj SAD-a, pa i kod partnerskih država. Ilustrativan je primjer Filipina, čiji je predsjednik SAD-u zaprijetio da će „raskinuti vojni sporazum sa SAD-om ukoliko ne dostave milijune doza cjepiva“ (Unmüßig i Sitenko, 2021: 3).

SAD tek u kasnijoj fazi (svibanj 2021.), nakon što je na domaćem planu postigao značajnu razinu procijepljenosti, distribuirao veće količine cjepiva u inozemstvo. Distribucija je pritom bila determinirana geopolitičkim interesima. Tako je SAD odlučio donirati 80 milijuna doza cjepiva, ali i usmjeriti većinu od predviđenih doza za izvoz prema državama Srednje i Južne Amerike vjerojatno kako bi „obuzdao širenje virusa, kao i ruskog i kineskog utjecaja putem diplomacije cjepivom“ (Stratfor, 2021).

To je nastavak ranijeg pristupa kada je „SAD s Japanom, Indijom i Australijom napravio plan za dostavu milijarde doza cjepiva državama jugoistočne Azije kako bi se suprotstavio kineskom utjecaju u Indo-pacifičkoj regiji. Sukladno planu, SAD i Japan bi financirali proizvodnju u Indiji, dok bi Australija pomogla u distribuciji“ (Financial Times, 2021).

## Zaključak

Pandemija bolesti COVID-19 obilježila je 2020. i 2021. kao godine u kojima se svijet temeljito izmijenio. Duljina trajanja pandemije, uz zdravstvene, ima i sve brojnije socio-ekonomske, vanjskopolitičke i sigurnosne implikacije. Posebno zabrinjava slabljenje društvene kohezije i povjerenja u institucionalni sustav, što mnoge države stavlja pred brojne nove izazove. To se posebno odnosi na globalne aktere. Već na samom početku pandemije, ključni globalni akteri uočili su potencijale novog stanja za promociju vlastitih interesa i rekonfiguriranje globalnih odnosa moći. Globalna utakmica je posebno u slučajevima Kine i Rusije dobila prioritet nad zdravljem, pa čak i zaštitom vlastitog stanovništva. SAD i EU, vodeće demokratske snage s globalnim dosegom, obilježavao je suprotan pristup u kojem su se u uvjetima demokratske odgovornosti prema vlastitom stanovništvu koncentrirale na osiguravanje zaštite i cjepiva za vlastito stanovništvo. SAD je u većoj mjeri djelovao defanzivno brinući o vlastitom stanovništvu, uz nastojanje da uspori ili onemogući jačanje kineskog globalnog utjecaja. Početno nesnalaženje i problemi u osiguravanju cjepiva negativno su utjecali na potencijale diplomacije cjepivom EU-a, koji nije uspio razviti vlastito cjepivo. Odluka da se temeljem multilateralizma aktivnost kanalizira kroz program COVAX značajno je umanjila vidljivost EU-a na globalnoj razini u usporedbi s

ostalim akterima koji upotrebom ovog koncepta brendiraju vlastite države i političke sustave. Primarni cilj diplomacije cjepivom je afirmacija vlastite države i političkog sustava u odnosu na konkurente. Aktivnosti koje se podvode pod ovaj termin stoga su uklopljene su u širi vanjsko-politički koncept država i može ih se smatrati dijelom instrumentarija angažiranog u hibridnom djelovanju država. Analiza pokazuje kako su dva najaktivnija globalna aktera bile države s autokratskim sustavima (Kina i Rusija) što u korelaciji s dugogodišnjim negativnim trendovima demokratskog kapaciteta u svijetu negativno djeluje na globalne demokratizacijske procese. Potvrda su i negativni trendovi vezani uz demokraciju na globalnoj razini što se potvrđuje kroz kretanje indeksa demokracije. Konsolidacija odgovora na krizu i organizacije cijepljenja u EU-u te političke promjene u SAD-u nakon američkih predsjedničkih izbora, početkom 2021. otvaraju prostor za jačanje transatlantskih odnosa te aktivniji pristup procesima redefiniranja globalnih odnosa, što će prvenstveno uključivati traženje učinkovitih odgovora na globalni angažman Kine i Rusije.

Dario Malnar\*

Siniša Tatalović\*\*

# **COVID-19 pandemic – „vaccine diplomacy“ and consequences for democratic development**

23

**SUMMARY:** The COVID-19 pandemic, that began to spread from China in late 2019 and soon took on global proportions, despite the efforts of states and the international community, is still in an expansion phase. Through its extended duration, in addition to health implications, it has numerous socio-economic, foreign policy and security implications, it weakens social cohesion and confidence in the institutional system. On the one hand, pandemic faces countries with the need to implement extraordinary measures that are somewhat at odds with the usual levels of personal freedoms in democratic systems. In addition, the pandemic is accompanied by active diplomatic, disinformation, economic, political and security activities of international actors. These activities are often focused on attempts to rearrange, redefine and reshape global geopolitical power relations, while also questioning the effectiveness of democratic systems. Attempts to exploit a situation characterized by insufficient quantities of vaccines to protect against COVID and the distribution of vaccines determined by foreign policy, economic and security interests, are referred to as *vaccine diplomacy*.

In line with the hypothesis that the pandemic has stimulated the involvement of international actors in order to redefine power relations at the global level, which with pandemic response measures and restrictions on personal freedoms may have negative consequences for democratic development, the paper analyzes the activities of key international actors EU, US, China and Russia in the context of the COVID-19 pandemic given the demands of democratic development.

**KEYWORDS:** COVID-19, pandemic, vaccine diplomacy, democracy, security

\* Dario Malnar, PhD, assistant professor, Croatian military academy “Dr. Franjo Tuđman”, Zagreb. E-MAIL: malnar.zg@gmail.com

\*\* Siniša Tatalović, PhD, full professor, Faculty of political science, University of Zagreb. E-MAIL: sinisa.tatalovic@fpzg.hr

## Literatura

- AD Council, 2021. *How do we know COVID-19 vaccines are safe?*  
[https://getvaccineanswers.org/question/vaccine-safety?gclid=Cj0KCQjw5oiMBhDtARIsAJi0qk1ASaEAOonnYoaNZNAjTbqpl9y324Iex\\_29VFILalNMjTvxRp7GbrJ4aAidMEALw\\_wcB](https://getvaccineanswers.org/question/vaccine-safety?gclid=Cj0KCQjw5oiMBhDtARIsAJi0qk1ASaEAOonnYoaNZNAjTbqpl9y324Iex_29VFILalNMjTvxRp7GbrJ4aAidMEALw_wcB) (15.10.2021.)
- AP News. 2021. *AP Exclusive: Diplomats say China puts squeeze on Ukraine.*  
<https://apnews.com/article/united-nations-china-europe-ukraine-health-a0a5ae8f735b92e39c623e453529cbb9> (15.8.2021.)
- Biscop, Sven. 2021. *EU-China: Drop the Masks, Back to Real Diplomacy*, Egmont – Royal Institute for International Relations. <https://www.egmontinstitute.be/eu-china-drop-the-masks-back-to-real-diplomacy/> (15.8.2021.)
- Borrell Fontelles, Josep. 2021a. *European Foreign Policy in Times of COVID-19*. Publication Office of the European Union. Luxembourg.
- Borrell Fontelles, Josep. 2021b. *We need to do more on the vaccine divide*, blog, 13.07.2021.
- Carnegie Endowment. 2021. *Russia's Vaccine Diplomacy Is Mostly Smoke and Mirrors.*  
<https://carnegieendowment.org/2021/08/03/russia-s-vaccine-diplomacy-is-mostly-smoke-and-mirrors-pub-85074> (18.8.2021.)
- Chen, Alicia i Molter, Vanessa. 2020. *Mask Diplomacy: Chinese Narratives in the COVID Era*. Stanford University, Freeman Spogli Institute for International Studies. <https://fsi.stanford.edu/news/covid-mask-diplomacy> (22.8.2021.)
- CNN. 2021. *Kenya warns of 'vaccine apartheid' as it hits back at the UK over travel ban move.*  
<https://edition.cnn.com/2021/04/07/africa/kenya-vaccines-apartheid-uk-cmd-intl/index.html> (28.8.2021.)
- Congressional Research Service, 2021. *Global Economic Effects of COVID-19 Updated July 9, 2021.* <https://fas.org/sgp/crs/row/R46270.pdf> (22.8.2021.)
- Duclos, Michel. 2021. *Russia's National Security Strategy 2021: the Era of "Information Confrontation"*. Institut Moutaigne. <https://www.institutmontaigne.org/en/blog/russias-national-security-strategy-2021-era-information-confrontation> (22.8.2021.)
- DW. 2021. *EU left behind as US pushes 'vaccine diplomacy' in Southeast Asia.*  
<https://www.dw.com/en/eu-left-behind-as-us-pushes-vaccine-diplomacy-in-southeast-asia/a-58279954> (29.8.2021.)
- Economist Intelligence Unit. 2021. *Democracy Index 2020 In sickness and in health?*  
[https://pages.eiu.com/rs/753-RIQ-438/images/democracy-index-2020.pdf?mkt\\_tok=NzUzLVJJUS00MzgAAAF-fguF3tIY295kFlmoYURpw3Nndxk1lO2siOBAhwkXObww4OXYVilTO47TxsyUl8AsnGxdU3bm41TcN-](https://pages.eiu.com/rs/753-RIQ-438/images/democracy-index-2020.pdf?mkt_tok=NzUzLVJJUS00MzgAAAF-fguF3tIY295kFlmoYURpw3Nndxk1lO2siOBAhwkXObww4OXYVilTO47TxsyUl8AsnGxdU3bm41TcN-) (22.8.2021.)
- Euractiv. 2021. *Russia's Sputnik V vaccine gets all-clear in Hungary.*  
<https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/russias-sputnik-v-vaccine-gets-all-clear-in-hungary/> (24.8.2021.)
- European Centre for Disease Prevention and Control. 2021. *COVID-19 Vaccine Tracker.*



- <https://vaccinetracker.ecdc.europa.eu/public/extensions/COVID-19/vaccine-tracker.html#uptake-tab> (25.8.2021.)
- European Commission. 2021. *Global response to coronavirus*. [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/safe-covid-19-vaccines-europeans/global-response-coronavirus\\_en#covax](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/safe-covid-19-vaccines-europeans/global-response-coronavirus_en#covax) (2.12.2021.)
- European Union. 2016. *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe - A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*. [https://eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs\\_review\\_web\\_0.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf) (22.8.2021.)
- Financial Times. 2021. *US and Asia allies launch major vaccine drive to counter China*. <https://www.ft.com/content/bcf5ff42-ac7f-4533-8fc2-b3e50a5e13ba> (28.9.2021.)
- Freedom House. 2021. *Freedom and the Media 2019 - Media Freedom: A Downward Spiral*. <https://freedomhouse.org/report/freedom-and-media/2019/media-freedom-downward-spiral> (22.8.2021.)
- Huntington, Samuel. 1991. *Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Intelligence Online, 2021. *Putin cloaks national health agency in shroud of secrecy*. <https://www.intelligenceonline.com/government-intelligence/2021/03/29/putin-cloaks-national-health-agency-in-shroud-of-secrecy,109654138-art> (29.8.2021.)
- Liik, Kadri. 2020. *Russia's relative resilience: Why Putin feels vindicated by the pandemic*. European Council on Foreign Relations, Policy Brief 17 December 2020. <https://ecfr.eu/publication/russias-relative-resilience-why-putin-feels-vindicated-by-the-pandemic/> (23.7.2021.)
- Logunov, Denis Y. i sur. 2021. *Safety and efficacy of an rAd26 and rAd5 vector-based heterologous prime-boost COVID-19 vaccine: an interim analysis of a randomised controlled phase 3 trial in Russia*. Lancet, published online Feb 2, 2021. [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(21\)00234-8/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(21)00234-8/fulltext) (29.8.2021.)
- Malnar, Dario i Olujić, Josip. 2019. The Security Challenge of Disruptive Technologies. *Annals of Disaster Risk Sciences* (2), 1-2: 37-47.
- Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China. 2020. *Statement by H.E. Xi Jinping President of the People's Republic of China at the General Debate of the 75<sup>th</sup> Session of The United Nations General Assembly*, 2020/09/22. [https://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/zxxx\\_662805/t1817098.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1817098.shtml) (22.8.2021.)
- New York Times. 2020. *This Is All Beyond Stupid.' Experts Worry About Russia's Rushed Vaccine*. <https://www.nytimes.com/2020/08/11/health/russia-covid-19-vaccine-safety.html?action=click&module=RelatedLinks&pgtype=Article> (4.12.2021.)
- Our World in Data. 2021. *World vaccination rate*.

- <https://ourworldindata.org/covid-vaccinations> (25.8.2021.)
- Politico. 2021. *Borrell: EU's 'insufficient' vaccine donations open door for China.*  
<https://www.politico.eu/article/josep-borrell-eu-vaccine-donations-insufficient/> (29.8.2021.)
- President of Russia. 2020. *75<sup>th</sup> session of the UN General Assembly*, September 22, 2020.  
<http://en.kremlin.ru/events/president/news/page/53> (22.8.2021.)
- President of the US. 2020. *Remarks by President Trump to the 75<sup>th</sup> Session of the United Nations General Assembly*, September 22, 2020.  
<https://it.usembassy.gov/remarks-by-president-trump-to-the-75th-session-of-the-united-nations-general-assembly-september-22-2020/> (22.8.2021.)
- Raik, Kristi, Aaltola, Mika, Kallio, Jyrki, Pynnöniemi, Katri. 2018. *The security strategies of the US, China, Russia and the EU living in different worlds*, Finnish Institute of International Affairs, Report June 2018/56.  
[https://www.fiaa.fi/wp-content/uploads/2018/06/fiaa\\_report56\\_web\\_security-strategies.pdf](https://www.fiaa.fi/wp-content/uploads/2018/06/fiaa_report56_web_security-strategies.pdf) (22.08.2021.)
- Reporters Without Borders. 2020. *World Press Freedom Index 2020.*  
<https://rsf.org/en/ranking> (22.8.2021.)
- Repucci, Sarah i Slipowitz, Amy. 2020. *Democracy under Lockdown – The Impact of COVID-19 on the Global Struggle for Freedom*, Freedom House.
- Reuters, 2020. *Putin hails new Sputnik moment as Russia is first to approve a COVID-19 vaccine.*  
<https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-russia-vaccine-put-idUSKCN25712U> (17.08.2021.)
- Reuters. 2021a. *Putin says COVID-19 trend is getting worse, Kremlin pushes revaccination.*  
<https://www.reuters.com/business/healthcare-pharmaceuticals/kremlin-says-covid-19-situation-russia-is-still-getting-worse-2021-06-21/> (17.8.2021.)
- Reuters. 2021b. *Russia says 20 manufacturers worldwide have Sputnik V vaccine production agreements.*  
<https://www.reuters.com/article/health-coronavirus-russia-vaccine-idUSR4N2LL01E> (17.8.2021.)
- Russian National Security Strategy. 2021. *Russian Strategic Documents*, Russia Matters.  
<https://russiamatters.org/russian-strategic-documents> (22.8.2021.)
- Statista. 2021. *The Countries Dominating Covid-19 Vaccine Production*, March 23, 2021.  
<https://www.statista.com/chart/24492/total-covid-19-vaccine-production-by-country/> (22.8.2021.)
- Strategic Council on Foreign Relations. 2021. *An Analysis of 2021 Document of Russia's National Security Strategy.*  
<https://www.scfr.ir/en/defense-security/135127/an-analysis-of-2021-document-of-russias-national-security-strategy-document/> (22.8.2021.)
- Stratfor. 2021a. *China: Taipei Says Beijing Played Role in Taiwanese Vaccine Shortage.*  
<https://worldview.stratfor.com/situation-report/china-taipei-says-beijing-played-role-taiwanese-vaccine-shortage> (28.08.2021.)

- Stratfor. 2021b. *U.S.: Latin American Countries Likely To Be Prioritized for Vaccine Exports*.  
<https://worldview.stratfor.com/situation-report/us-latin-american-countries-likely-be-prioritized-vaccine-exports> (28.8.2021.)
- Tatalović, Siniša i Malnar, Dario. 2021. Pandemija COVID-19 i novo razumijevanje sigurnosti. *Politička misao* (58), 3: 132-156.
- The New York Times. 2021. *They Relied on Chinese Vaccines. Now They're Battling Outbreaks*.  
<https://www.nytimes.com/2021/06/22/business/economy/china-vaccines-covid-outbreak.html> (22.8.2021.)
- The White House. 2017. *National Security Strategy of the United States of America*.  
<https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf> (22.08.2021.)
- United Nations. 2021. *World Investment Report 2021 - Investing in sustainable recovery*.
- United Nations Conference on Trade and Development.  
[https://unctad.org/system/files/official-document/wir2021\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/wir2021_en.pdf) (22.8.2021.)
- Unmüßig, Barbara i Sitenko, Alexandra. 2021. *Divided we fail - Vaccine diplomacy and its implications*. Heinrich-Böll-Stiftung.  
<https://eu.boell.org/en/2021/04/07/divided-we-fail-vaccine-diplomacy-and-its-implications> (4.12.2021.)
- WHO. 2021a. *WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard - Situation by Region, Country, Territory & Area*. <https://covid19.who.int/table> (25.8.2021.)
- WHO. 2021b. *COVID-19 vaccine tracker and landscape*.  
<https://www.who.int/publications/m/item/draft-landscape-of-covid-19-candidate-vaccines> (4.12.2021.)
- Worldometer. (2021). *COVID-19 Coronavirus pandemic*. <https://www.worldometers.info/coronavirus/> (3.8.2021.)
- Yeremia, Ardhitya Eduard i Raditio, Klaus Heinrich. 2021. Indonesia-China Vaccine Cooperation and South China Sea Diplomacy. *Perspective*, Issue: 2021 No. 55. [https://www.iseas.edu.sg/wp-content/uploads/2021/03/ISEAS\\_Perspective\\_2021\\_55.pdf](https://www.iseas.edu.sg/wp-content/uploads/2021/03/ISEAS_Perspective_2021_55.pdf) (28.9.2021.)
- Zorko, Marta. i Lučev, Josip. 2020. Geographical Patterns and Geo-Economic Reasoning of the Pandemic Consequences: Old Geopolitical "Games" in the Post-COVID Global Order. *Sociologija i prostor* (59), 219: 89-118.

IZVORNI ZNANSTVENI RAD

Jelena Radić Đozić\*

# **Korištenje trgovine plinom i cjepivom u politici moći**

\* Dr.sc. Jelena Radić Đozić, neovisna istraživačica. E-MAIL: [jelenaradicj@gmail.com](mailto:jelenaradicj@gmail.com).

**SAŽETAK:** Ruska Federacija u odnosu s EU-om koristi plinsku trgovinu kao instrument tvrde moći, dok trgovinu cjepivom pokušava koristiti kao instrument meke moći. Preduvjeti koji omogućavaju korištenje ta dva trgovinska odnosa u politici moći su vrsta robe, a još više odnos ovisnosti. Dok je pri uspostavi plinske trgovine s Rusijom EU zanemario mogućnost da vanjsko-trgovinski odnos postane instrument jačanja nacionalne moći i da uključuje potencijalne političko-sigurnosne eksternalije, trgovinu cjepivom s ovom državom ne želi niti pokretati. To što je osiguranje opskrbe određenom robom postalo sastavni dio vanjske i sigurnosne politike ukazuje na mijenjanje liberalno-ekonomskog identiteta EU-a u realističko-politički i na želju Unije da izgradi i očuva stratešku autonomiju i suvereno akterstvo u međunarodnim odnosima.

**KLJUČNE RIJEČI:**  
**EU, Ruska Federacija,**  
**vanjska trgovina,**  
**politika moći, plin,**  
**cjepivo**

## Uvod

30

Forum za  
sigurnosne studije  
GOD. 4/5, BR. 4/5

**P**redmet rada je istraživanje uloge trgovine u odnosima između EU-a i Ruske Federacije (RF), a cilj je pokazati da trgovina između ova dva aktera ne može predstavljati isključivo ekonomski odnos, jer je jedan akter nastoji instrumentalizirati u politici moći, što drugi nastoji spriječiti. Stvaranje moći kroz vanjskotrgovinski odnos nije rijedak, a često ni podređeni cilj ekonomske politike, osobito ako se na svijet gleda iz realističke perspektive kako to čini RF. Vanjska trgovina tada prestaje biti isključivo komercijalni odnos i postaje instrument koji zamjenjuje vojne instrumente, a pitanja financijskog profita postaju sigurnosno pitanje. Izvorno ekonomski odnos se istražuje iz politološke perspektive, što predmet istraživanja stavlja u okvir discipline međunarodnih odnosa, odnosno njezine poddiscipline međunarodne političke ekonomije. Korišteni su koncepti dobiti i troška, uobičajeni u istraživanju vanjskotrgovinskog odnosa; koncept moći koja se rađa kada se plinska trgovina koristi kao instrument tvrde i trgovina cjepivom kao instrument meke moći; kao i koncept sigurnosti, jer „kada se koristi moć ili prijeti njezinim korištenjem, problem automatski postaje sigurnosno pitanje“ (Kolodziej, 2004: 2). To traži uključivanje i okvira poddiscipline sigurnosnih studija.

U ovom je radu riječ o miješanju politike u ekonomiju, o korištenju trgovine određenom vrstom robe kao ekonomskog instrumenta u politici moći. Pokazat će se da je, osim vrste robe, preduvjet za to ovisnost, koja znači da jedna država raspolaže dostatnim količinama robe za izvoz, dok druga ovisi o opskrbi tom robom izvana – iz drugih država ili poduzeća u drugim državama. Kada je k tome riječ o oskudnoj robi posljedica može biti ekonomsko, vojno ili političko slabljenje ovisne strane, jer država izvoznica može manipulirati ili obustavljati trgovinu. Nije riječ o tome da politika prekida trgovinu odnosno pandemija globalne lance opskrbe, nego da trgovinu plinom i cjepivom jedna strana koristi ili želi koristiti kao ekonomski instrument za realizaciju strateških, geopolitičkih ciljeva, dok je druga strana zbog prevelike ovisnosti ne može ili samo uz velike žrtve može prekinuti kada je riječ o plinu<sup>1</sup>, odnosno ne želi ni pokretati kada je riječ o cjepivu. Pokazat će se da je EU, izgrađen na odricanju od političke moći i liberalno-tržišnoj paradigmi, pri uspostavi plinske trgovine s Rusijom zanemario mogućnost da vanjskotrgovinski odnos postane instrument jačanja nacionalne moći i da uključuje potencijalne političko-sigurnosne eksternalije, no ne i kada je riječ o trgovini s cjepivom.

1 O važnosti plinske trgovine s RF-om za EU govori to što je u potpunosti izuzet iz režima sankcija koje je EU nametnuo RF-u nakon ukrajinske krize 2014. godine.

U globaliziranom svijetu trgovinske veze su eksplodirale, no to nije smanjilo napetosti između aktera, pa se i nadalje vode sukobi oko moći, samo u drukčijem obliku. Termin geopolitički se u ovom radu odnosi na ovisnost o opskrbi iz trećih država, koja može podleći restrikcijama ili biti politizirana te dati moć. Geopolitički rizična ovisnost u vrijeme kriza obično čini određenu robu nedostupnom, a u vrijeme mira limitira političku slobodu, pa je osiguranje opskrbe određenom robom postalo sastavni dio vanjske i sigurnosne politike. Samodostatnost, monopol i ovisnost (o plinu, cjepivu) utječu na suvremena nadmetanja i ovaj će rad pokazati da tržišnu dinamiku ne treba razdvajati od politike moći, jer ekonomske i političke snage djeluju zajednički kako bi utjecale na međunarodne odnose. Geopolitičke igre obično prestaju u slučaju humanitarnih kriza i katastrofa koje ugrožavaju sigurnost ljudi, što se nije dogodilo u slučaju pandemije COVID-19. Stoga geopolitika plinske trgovine odnosno „geopolitika pandemije“ (Jović prema Stošić, 2021) zabrinjava stručnjake za nacionalnu sigurnost više od ekonomskog rasta i javnog zdravlja i kvalificira pitanja trgovine plinom odnosno cjepivom kao tradicionalna sigurnosna pitanja.

Ovaj će se rad ograničiti na dva resursa koji se koriste u politici moći – na plin i cjepivo, kao i na dva aktera, EU i Rusku Federaciju. Pokazat će se da RF pokušava koristiti cjepivo protiv COVID-19 kao jedan od instrumenata vanjskopolitičke moći, kao što to od ranije čini s plinom, a kako bi ojačao svoju moć utjecanja na EU u širem geopolitičkom nadmetanju. Također, pokazat će se da je EU ranjiv kada ovisi o opskrbi iz trećih država: plinske krize su pokazale ranjivost na prekid opskrbe plinom, a COVID kriza je naglasila ranjivost na izostanak opskrbe cjepivom. Percepcija prijetnje zbog kritične vanjske opskrbe i posljedice ranjivosti osnažila je novi narativ u EU-u o „otvorenoj strateškoj autonomiji“ i „suverenitetu“. Povjerenik EU-a za unutarnje tržište Thierry Breton (EC, 2020) zahtjeva da EU „uzme svoje strateške interese u svoje ruke kako bi osigurao suverenitet koji je postao zajednička potreba ... u svijetu u kojem se zaoštava ravnoteža moći između blokova“, ali i navjkuje da je „kriza potaknula Europu solidarnosti koja je manje naivna. Autonomnija, otpornija Europa ima novu ambiciju.“

### **Koncept vanjskotrgovinske ovisnosti**

Kada „postoji mogućnost korištenja trgovine kao instrumenta nacionalne politike moći, postoji jak poticaj da se taj instrument koristi na najučinkovitiji način“.  
 (Hirschman, 1980: 77)

Istraživanje prirode moći u izvorno nesigurnosnom odnosu stavlja fokus na političko-sigurnosne eksternalije ekonomskog odnosa, na

duboku političku prirodu vanjske trgovine, koja može postati strateški instrument kojim se pokušava utjecati i kontrolirati, a što dovodi ekonomiju u blisku vezu s politikom i sigurnošću. Države svoja ekonomska umijeća koriste najčešće u obliku ekonomskih i financijskih sankcija, u koje spadaju ekonomske blokade, carinske kontrole, suspenzije pomoći, obustave financijskih transakcija, zabrane putovanja, otkazivanje međunarodnih sastanaka i sl. Ta se vrsta sankcija smatra dominantno zapadnim instrumentom, jer ih ispred vojne moći preferiraju liberalne demokracije, najčešće države uvoznice. No, i države izvan tog kruga nastoje iskoristiti svoje jače strane: države-proizvođači i izvoznici instrumentaliziraju ekonomske odnose za geopolitičke ciljeve manipulirajući proizvodnjom, cijenom, opskrbom i strukturom trgovine određenom vrstom robe. Činio je to u prošlosti OPEC prekidanjem izvoza i dizanjem cijene nafte, danas Kina ograničava izvoz rijetkih elemenata<sup>2</sup>, a RF u odnosu na EU prekida ili prijeti prekidom opskrbe plinom, a nudi svoje cjepivo protiv COVID-19. RF je u skladu s neomerkantilističkom filozofijom trgovinsku politiku učinio državnim pitanjem i dizajnirao je na način da maksimizira i blagostanje i moć, što mu je uspjelo kada je riječ o plinu, a kada je riječ o cjepivu tek pokušava.

Ekonomska umijeća države koriste za postizanje ekonomskih ciljeva (većeg udjela u dobiti, definiranoj kao razlici između troška i prihoda), ali češće za generiranje političke moći. Ciljevi maksimizacije dobiti odnosno maksimizacije moći ili sigurnosti mogu biti, no najčešće nisu komplementarni. Iz liberalno-ekonomske perspektive cilj je najčešće apsolutna, ili barem relativna ekonomska dobit, dok je iz realističko-političke perspektive cilj relativna politička dobit koja najčešće uključuje žrtvovanje ekonomske učinkovitosti. Države, u nadi da će dugoročno postići veću moć ili osigurati veću sigurnost, kratkoročno zanemaruju cilj stjecanja bogatstva i pristaju na ekonomski trošak. RF u skladu s realističkom tradicijom koristi vanjskotrgovinski odnos s EU-om u politici moći, iako osporava politički *raison d'etre* svojih vanjskotrgovinskih aktivnosti tvrdeći da se rukovodi isključivo ekonomskim (kada je riječ o plinu) odnosno humanitarnim razlozima (kada je riječ o cjepivu). Međutim, već Vanjskopolički koncept RF-a iz 2000. ističe da „Rusija mora biti spremna koristiti sve dostupne ekonomske poluge i resurse za realizaciju svojih nacionalnih interesa“ (FPC RF, 2000), a ruski se energetski sektor u Energetskoj strategiji RF-a do 2020. godine iz 2003. eksplicitno naziva „instrumentom za vođenje unutarnje i vanjske politike“ (ES RF, 2003). Stoga je liberalno-ekonomski diskurs vezan uz trgovinski odnos između EU-a i RF-a zamijenjen strateško-realističkim: umjesto o plin-

2 Kina sudjeluje s 80% u globalnoj proizvodnji 17 rijetkih elemenata (*Rare Earth Elements* / REE), neophodnih za napredne tehnologije.



skoj trgovini govori se o energetske sigurnosti, a umjesto o trgovini cjepivom o geopolitičkom utjecanju.

Ključna karakteristika vanjskotrgovinskog odnosa koja ga čini iskoristivim u politici moći je ovisnost, koja može limitirati ekonomsku, ali i vanjskopolitičku autonomiju. U slučaju visoke razine vanjskotrgovinske ovisnosti prekid trgovine ne predstavlja jednako veliki trošak za oba aktera – to je latentna prijetnja, „disruptivna moć“ (Kester, 2018), „đavolji potencijal“, koji omogućuje da se iz „obostrano korisne trgovine rodi odnos ovisnosti, utjecaja, pa i dominacije“ (Hirschman, 1980: 12). Ista se prijetnja krije i u međuovisnosti, koja je ionako samo eufemizam za ovisnost (Waltz, 1999), jer je obično jedan od aktera više ovisan ili barem nastoji manipulirati, primjerice odredbama trgovinskih ugovora, kako bi unio neravnotežu i odnos strukturirao na način da stekne prednost. Iz tog razloga RF nastoji međuovisnost u plinskom odnosu s EU-om učiniti asimetričnom u svoju korist odnosno stvoriti ovisnost EU-a o ruskom cjevivu. Uključeni akteri međusobnu trgovinu poimaju iz različitih perspektiva. RF ne koristi ekonomsku nego političku perspektivu i cilj mu nije apsolutna ili relativna komercijalna dobit i stvaranje bogatstva, nego stjecanje političke moći putem umanjavanja ekonomske i političke neovisnosti drugog aktera. EU tu trgovinu zbog kvalitete ovisnosti počinje percipirati doduše ne kao prijetnju opstanku, ali kao prijetnju vanjskopolitičkom suverenitetu, definiranom kao sloboda od obveze primanja naredbi i kontrole od strane drugih, kao vladanje bez ometanja izvana (Morgan, 2010: 31-2).

U oblikovanju odnosa vanjskotrgovinske ovisnosti važno je kojom se robom trguje, ima li potencijal za stvaranja ovisnosti i posljedičnu politizaciju. Prva važna karakteristika je strateška važnost robe, jer posjedovanje takve robe znači „držati vlastitu sudbinu u svojim rukama“ (Burić: 2016), imati stratešku prednost u odnosu na drugog. Strateška važnost robe je promjenjiva kategorija: svojedobno je to bila sol, zbog koje je Dubrovačka Republika kupila Pelješac s njegovim solanama; nakon Drugog svjetskog rata nafta; u 21. stoljeću je to postao plin, a od izbijanja krize COVID-19 maske, respiratori i cjevivo. Druga važna karakteristika je oskudnost robe – ne postoji višak, a u slučaju cjeviva niti dostatno proizvodnih kapaciteta, uz ekstreman rast potražnje. Plin je oskudna roba zbog geoloških ograničenja koja dovode do geografski neravnomjerne distribucije nalazišta plina, a cjevivo zbog znanstveno-proizvodno-tehnoloških ograničenja, koja su doduše promjenjive materijalne činjenice, no to pretpostavlja dugoročnu vremensku perspektivu. Treća je važna karakteristika nemogućnost supstitucije strateške i oskudne robe nekom drugom vrste robe. To nije moguće kod plina jer korištenje drugih energenata pretpostavlja zadovoljenje specifičnih

tehničkih preduvjeta, a ni kod cjepiva jer ono nema alternativu primjere u lijekovima protiv COVID-19. Da bi neku robu neka država mogla instrumentalizirati u politici moći mora raspolagati dostatnim količinama robe koja zadovoljava naprijed navedene kriterije. RF raspolaže najvećim rezervama plina na svijetu (19,8% prema BP, 2019), a kvalitetu tog resursa pojačava njegova dostupnost, jer je za EU RF geografski najbliži izvor plina i postoje plinovodi za njegov transport. Kada je riječ o cjepivu, RF ima registrirana četiri cjepiva protiv COVID-19 (Sputnjik V, EpiVacCorona, CoviVac i Sputnjik laki) i najavljena je registracija petog cjepiva (Epivakkorona-N), a visoku kvalitetu (90-postotnu učinkovitost) barem jednog od njih potvrdilo je istraživanje objavljeno u veljači 2021. godine u renomiranom medicinskom znanstvenom časopisu *The Lancet* (Jones i Roy, 2021).

RF je u slučaju trgovine i plinom i cjepivom nastojao više ili manje uspješno iskoristiti dodatne karakteristike vanjske trgovine općenito, koje je čine prikladnim instrumentom za jačanje ovisnosti i moći. Bitan je volumen trgovine – kada je riječ o plinu, EU uvozi  $\frac{3}{4}$  svoje potrošnje plina i od toga najviše iz RF-a (40%), a RF većinu svog izvoza plina usmjerava prema EU-u (cca. 75%), dok je volumen trgovine cjepivom mali – RF nudi velike količine, no trgovina je ograničena na jednu jedinu državu članicu EU-a – Mađarsku. Drugi kriterij je neelastičnost u izboru opskrbljivača i modela trgovanja, što onemogućava tržišnu reakciju na promjene u uvjetima trgovanja, tj. preusmjeravanje trgovine uz nagrađivanje alternativnog opskrbljivača višom cijenom. Elastičnost vanjske trgovine ovisi o strukturi tržišta i položaju opskrbljivača na tržištu – monopol i oligopol, osobito ako preraste u kartel, dva su oblika nesavršene konkurencije, koja omogućuju dominantnu poziciju na tržištu i njegovu kontrolu. Plinska trgovina između RF-a i EU-a je neelastična i tržišna je reakcija onemogućena gotovo monopolističkom pozicijom ruskog plina u EU-u. Posljedica je to izostanka velikog i likvidnog globalnog tržišta plina, postojanja fiksne plinske infrastrukture, dok je izgradnja nove koja bi omogućila prebacivanje na drugog opskrbljivača vremenski i financijski zahtjevna, a tu su još i dugoročni bilateralni plinski ugovori s fiksnom cijenom i odredbom „uzmi ili plati“. Iz navedenih razloga plinska trgovina ima bitno veći potencijal ucjene od trgovine naftom<sup>3</sup>; doduše to što se niti izvoznik ne može brzo prebaciti na novog kupca odvraća od korištenja „plinskog oružja“, ali omogućuje

3 Nafta nije previše potentno „političko oružje“ zbog izuzetne globaliziranosti tržišta nafte: ako jedan proizvođač prestane prodavati, kupac gubitak opskrbljivača supstituirati na međunarodnom tržištu, a trošak prilagodbe na nestašicu raširit će se po cijelom globalnom tržištu; primjena nafte donosi ekonomski trošak uz izostanak političkog učinka.

vjerodostojnu prijetnju time u budućnosti. U slučaju cjepiva tržište jest globalno, opskrbljivači se nisu udružili u kartel, no imaju oligopolistički položaj, jer ulazak u „klub opskrbljivača“ priječe znanstveno-tehnološka ograničenja. RF je uspješno savladao ta ograničenja zahvaljujući svojim vrsnim znanstvenicima, razvijenim proizvodnim kapacitetima i financijskoj snazi.

Važno je i da akter pokaže voljnost za korištenje trgovine kao instrumenta moći, kao i da dokaže njegovu vjerodostojnost. RF je voljnost za korištenje trgovine plinom u politici moći pokazao kada je prekidom opskrbe plinom kažnjavao Bjelorusiju 2005. te Ukrajinu 2006. i 2009., pri čemu je materijalizirana i vjerodostojnost korištenja tog instrumenta: prekidi su negativno utjecali i na opskrbu država članica EU-a, pa su one plinsku trgovinu s RF-om počele percipirati kao prijetnju, a ne više kao iskaz suradnje. Kada je riječ o trgovini cjepivima, RF je više puta iskazivao namjeru uspostave trgovine s EU-om, ali neuspješno, osim u slučaju Mađarske, naglašavajući pritom svoje humane namjere. Vjerodostojnost korištenja te trgovine kao instrumenta moći moguće je iščitati iz zahvalnosti koju RF upućuju države koje su, između ostalog zahvaljujući ruskom cjepivu, postigle visoke razine procijepljenosti. Primjerice, Mađarska je u potpunosti procijepila više od EU prosjeka, 56,96% stanovništva (OWD, 2021), a radi brze dostave cjepiva je u srpnju 2021. najvišim mađarskim državnim odlikovanjem odlikovan ruski ministar trgovine Denis Manturov.

Moć utjecanja se temelji na kapacitetima, koje je za realizaciju ciljeva tek potrebno mobilizirati i konvergirati. Na kvalitetu konverzijske strategije utječe „priroda vanjskopoličkih ciljeva“ i opća priroda odnosa između aktera (Holsti, 1964: 187), kao i kontekst (Nye, 2012: 3, 100, 211), tj. kontekstualna inteligencija, odnosno sposobnost razumijevanja okruženja kako bi se kapitalizirali promjenjivi trendovi na tržištima ili u vanjskoj politici. Plinska trgovina između EU-a i RF-a uspostavljena je 1970-ih u izuzetno povoljnom tržišnom i političkom kontekstu, jer je zbog naftne krize bila prekinuta opskrba i, što je još važnije, znatno porasla cijena nafte. EU je tražio vjerodostojan izvor opskrbe energentima i to u doba detanta kada se obostrano korisna ekonomska suradnja smatrala korisnom. Putin je po dolasku na vlast odlučio iskoristiti tu trgovinu kao „tvrdu moć“, pri čemu je kapitalizirao nove tržišne trendove u EU-u (pad proizvodnje plina u EU-u, povećana ovisnost o uvozu ruskog plina nakon ulaska novih članica i pojačana potražnja tog ekološki najčišćeg energenta), pokazavši zavidnu vještinu mobilizacije potencijala temeljenih na naslijeđenom institucionalnom okviru plinske trgovine iz doba SSSR-a (dugotrajni bilateralni ugovori, fiksna plinska infrastruktura), koje je dodatno pojačao različitim metodama monopolističkog

strukturiranja plinske trgovine i plinskog tržišta. Za uspostavu trgovine cjepivima između EU-a i RF-a tržišni kontekst je izuzetno povoljan: pojačana je potražnja za cjepivima koje proizvodi mali broj proizvođača, često po visokim cijenama. No, politički kontekst je izuzetno nepovoljan, jer RF nakon ukrajinske krize 2014. nije „mogao biti više tretiran ili smatran ‘strateškim partnerom’“ (EP, 2015), postao je suparnik EU i sistemski konkurent. RF stoga cjepivo želi koristiti kao „meku moć“, izvući iz njega što više političkog kapitala kako bi konstruirao privlačnu sliku o sebi i stvorio poticajno okruženje za realizaciju svojih ciljeva.

Instrumentalizacija vanjske trgovine u politici moći služi za postizanje ciljeva na suptilniji način od vojne sile i može se koristiti i u mirnodopsko vrijeme. RF instrumentalizacijom trgovine plinom i pokušajem instrumentalizacije trgovine cjepivom s EU-om u prvom redu želi ojačati moć utjecanja u cilju realizacije više taktičkih (desolidarizirati EU kako bi razvodnila politiku Istočnog partnerstva i odvratila od privlačenja Ukrajine, kao i EU politiku sankcioniranja RF zbog aneksije Krima 2014.) i nadređenog strateškog cilja promjene *statusa quo* u organizaciji međunarodnog sustava. Međutim, kada je riječ o trgovini cjepivom izostala je važna karakteristika koja neki resurs čini prikladnim za korištenje u politici moći – nije zadovoljen kriterij relativnosti kao aktivirajući preduvjet. Kriterij relativnosti bio bi ispunjen uspostavom trgovine cjepivom između EU-a i RF-a, pa će se u nastavku pokazati na koje načine RF pokušava zadovoljiti taj kriterij, što mu to potencijalno olakšava, kao i kako i zašto EU odgovara, kako je to utjecalo na identitet EU-a i kakve sve to ima veze s plinskom trgovinom između EU-a i RF-a.

### Ruska Federacija i vanjska trgovina u politici moći

RF traži područja na kojima ima stratešku prednost u odnosu na EU te ih zatim koristi kao sredstvo pritiska ili utjecaja u drugim politikama. U ovom je radu fokus na vanjskotrgovinskom odnosu dva aktera i njegovu korištenju kao instrumenta moći, kojega RF nastoji ojačati informativno-propagandnim aktivnostima.

*Plin kao „tvrda moć“, cjepivo kao „meka moć“*

Plinsku trgovinu RF koristi u skladu s realističkom paradigmom kao instrument „tvrde moći“ (Nyevu „moć nad“, 2012: 90) za jačanje moći utjecanja na EU, opipljiv kada manipulira cijenama i prekidom opskrbe plinom, a neopipljiv kada dugoročno jača asimetriju međuovisnosti u toj trgovini dodatnim monopolističkim strukturiranjem plinskog tržišta. Pandemija COVID-19 je, neovisno o razjašnjenju porijekla virusa, destabilizirajući događaj s velikim disruptivnim potencijalom

i stvorila je krizni kontekst koji je utjecao na različita područja – od zdravstvene preko ekonomske do vanjske i sigurnosne politike na nacionalnoj, regionalnoj i globalnoj razini. Sposobnost države da se nosi s krizom COVID-19 na temelju dobre pripremljenosti, proizvodnje ili gomilanja zaliha kritične robe otvara mogućnost pomaganja drugim državama i donosi meku moć utjecanja. Ta moć je stvar dostupnosti resursa i novca, no i ideja o tome kako tretirati virus – kao resurs privatnih kompanija koji im donosi profit ili kao globalni javni resurs koji je moguće ne samo dostaviti, nego i proizvoditi tamo gdje je najpotrebniji, gdje su visoke stope zaraze, a loša opskrba cjepivom. Svjetska zdravstvena organizacija (*World Health Organization* – WHO) je proglasila globalnu javnozdravstvenu krizu, a javnozdravstvena pitanja poput pandemije COVID-19 i cjepiva jesu pitanja od općeg, javnog interesa koja se i u kapitalizmu obično štite zakonima, no ovaj je put na Zapadu borba protiv virusa povjerena privatnoj farmaceutskoj industriji, što je usporedivo s plinskom industrijom i trgovinom, koja je također u rukama privatnih, neovisnih kompanija.

Privatna, neovisna farmaceutska poduzeća na liberalno-kapitalističkom Zapadu svoje aktivnosti temelje na profitu i ulažu u ono iz čega će dobiti biti uvećana kroz profit: do pandemije COVID-19 se zbog sporog povrata uloženog nisu bavila epidemijama, virusima i cjepivima, a sada cjepivo prodaju tamo gdje su cijene više. Njihove su aktivnosti većinom rezultat korporativnih odluka donesenih na temelju ekonomskih kriterija i komercijalnog interesa, no, politika poduzeća ne mora nužno biti politika vlada i kratkoročni ekonomski interesi najčešće nisu kompatibilni s dugoročnim političko-sigurnosnim interesima. Vlade ne mogu prisiliti privatna farmaceutska (kao ni energetska) poduzeća da posluju isključivo u skladu s nacionalnim interesima i stoga je veliki izazov uravnotežiti komercijalne interese poduzeća sa strateškim interesima države, čak i kada je u pitanju globalno javno dobro kao što je cjepivo. Jović (prema Stošić, 2021) je upozorio da su međunarodna farmaceutska poduzeća daleko moćnija od nacionalnih država i EU-a, jer praktički nikome ne odgovaraju: mogu bez posljedica prekršiti ugovor, ne isporučiti ono što su potpisala, podići cijenu svog cjepiva i ne pristati na odricanje od dijela profita i podjelu patenta u cilju povećanja proizvodnje, iako na tome inzistiraju WTO, G7, G20, RF, EU i SAD, te iako su im vlade i filantropi investicijama pomogli da razviju profitabilno cjepivo i krenu u njegovu proizvodnju.

U Rusiji istraživanje i proizvodnju i plina i cjepiva financira država, što joj omogućuje kontrolu nad izvozom, uključujući i obustavu: istraživanje, proizvodnju i trgovinu plinom vodi država, odnosno plinsko poduzeće Gazprom u natpolovičnom državnom vlasništvu (50,23%),

dok je Ruski fond za direktne investicije (RDIF) financirao istraživanje i proizvodnju, a ruski državni Institut Gamalej vrlo brzo razvio cjepivo Sputnik V, prvo (kolovoz 2020.) odobreno cjepivo na svijetu.<sup>4</sup> Kao što je ranije vodio „plinsku diplomaciju“, RF sada vodi „cjepivnu diplomaciju“ (*vaccine diplomacy*) u cilju širenja utjecaja u svijetu i pozicioniranja na globalnoj geopolitičkoj sceni. O plinskim ugovorima i ugovorima za kupnju ruskog cjepiva u Europi i diljem svijeta pregovore vode ruski veleposlanici i Putin osobno, potpisujući tijekom službenih bilateralnih posjeta sporazume o suradnji i obvezujući se na isporuku.<sup>5</sup> Državno-kapitalistički sustav i autoritarna vlada mogu prisiliti ruska poduzeća da posluju isključivo u skladu s nacionalnim interesima: država nije samo partner, nego kontrolira poduzeća, koja rade s državom ili za državu i u skladu s Vanjskopolitičkim konceptom RF-a iz 2000. podupiru njezine vanjskopolitičke aktivnosti u inozemstvu, a svoje komercijalne interese u potpunosti podređuju strateškim interesima države.

RF podržava narativ o cjepivu kao „javnom dobru koje mogu koristiti i tražiti građani svih država“, a izvoz cjepiva naziva „humanitarnom mjerom“. Sebe prikazuje kao globalnog opskrbljivača javnim dobrom, a svoj nacionalni interes vidi u poboljšanju svog položaja na međunarodnoj pozornici putem pomaganja drugima. Velikodušnost tako postaje moćan alat utjecaja koji RF vješto koristi, doduše puno uspješnije na globalnoj, nego na razini EU-a: za razliku od SAD-a, koji se u rujnu 2020. povukao iz WHO-a, odmah se pridružio WHO-voj inicijativi COVAX (*Covid-19 Vaccines Global Access*)<sup>6</sup>; na početku pandemije je slao lijek-nike i medicinsku opremu prijateljskim državama (primjerice Srbiji u travnju 2020.) te je ponudio Sputnik svim državama svijeta (osobno Putin u veljači 2021. godine). Rusija je razvila logistički jednostavna (mogućnost skladištenja u hladnjaku) i cjenovno prihvatljiva cjepiva (10\$), što je osobito važno državama u Središnjoj Aziji, Južnoj Americi i Africi, gdje je pandemija ostavila razorne ekonomske posljedice<sup>7</sup>, a u travnju 2021. proizvela je i „laganu verziju“ Sputnjika V, prikladnu za države s visokom stopom zaraze – manje djelotvornu (69,4%), ali jeftiniju i namijenjenu cijepljenju u jednoj dozi. Tako je stvorila preduvjete

4 EpiVacCoronu odobrenu u listopadu 2020. razvio je ruski državni istraživački centar za virologiju i biotehnologiju Vektor, a CoviVac registriran u veljači 2021. godine Čumakov centar, institut Ruske akademije znanosti.

5 Na početku izbijanja pandemije 2020. godine Putin osobno je u telefonskom razgovoru s premijerom Italije dogovorio pomoć Italiji.

6 COVAX je inicijativa kojoj je cilj učiniti cjepivo globalnim javnim dobrom putem globalne suradnje radi ubrzanja proizvodnje cjepiva i osiguranje njegove dostupnosti za sve države, osobito 92 siromašne države u istočnoj Europi, Africi, Latinskoj Americi ili Aziji.

7 Cjenovno prihvatljivo rusko cjepivo kupili su deseci država sa srednjim prihodima, primjerice Argentina, Meksiko, Turska, Brazil, Egipat itd.

za pomoć bliskim saveznicima i državama s kojima želi ojačati odnos; cjepivo koristi u borbi za vraćanje uloge supersile u svijetu, stvarajući imidž zaštitnika mira i jamca suvereniteta malih država, predvodnika nezapadnih država<sup>8</sup>.

Cjepivo je postalo dio strateškog nadmetanja, a utrka u njegovoj proizvodnji praktična ilustracija borbe za moć između velikih sila, još jednog „novog hladnog rata“, kako su nerijetko nazivani i sporovi oko plinske trgovine (vidi npr. Lucas, 2008: 11). Kako isporukom (doniranjem, prodajom) cjepiva ostvaruje puno veći politički utjecaj nego primjerice EU izdašnom financijskom pomoći (Vlahutin, 2020), RF nastoji iskoristiti pandemiju za popravljane i promociju svog imidža, a EU privući u *deal* s cjepivom na sljedeće načine:

- dostavio je (kao i Kina) hitnu medicinsku opremu u proljeće 2020. Italiji, nakon što ni jedna država članica EU nije udovoljila njezinim apelima za solidarnost<sup>9</sup>;
- nudio je opskrbu cjepivom državama članicama EU (Austrija je vodila pregovore od veljače 2021.);
- nudio je mogućnost zajedničke proizvodnje na temelju ruske tehnologije kapacitetima u državama članicama EU-a (o tome su u ožujku 2021. razgovarali Merkel, Macron i Putin, švedska poduzeća su svojedobno iskazala spremnost, a švicarska farmaceutska tvrtka Adienne će u svom pogonu u Italiji proizvoditi Sputnik V)<sup>10</sup>;
- nudi istu cijenu Sputnika V za sve države svijeta usprkos prvotnim idejama o različitim cijenama, ovisno o tome kupuje li se na tržištu ili na temelju međuvladinih ugovora (Som: 2021), dok u plinskoj trgovini inzistira na potpisivanju bilateralnih međuvladinih ugovora u kojima primjenjuje politiku diferencijalnih cijena na temelju stupnja ovisnosti i vanjskopolitičke kooperativnosti drugog aktera.

Povratak država članica EU-a na nacionalistički i protekcionistički pristup nakon izbijanja pandemije dao je RF-u kratkoročnu prigodu da preko opskrbe zalihama medicinske opreme vrši utjecaj i potkopa sta-

8 U Afriku početkom 2021. nije stigla ni jedna doza cjepiva licencirana na Zapadu, dok su zapadnoafrički dužnosnici krajem 2020. cijepljeni Sputnikom V.

9 Neke su države članice počele slati pomoć i nuditi mjesta u bolnicama za pacijente tek nakon akcije RF-a, a von der Leyen se u travnju 2020. ispričala Italiji u ime cijele Europe zbog izostanka pomoći na početku krize.

10 RF „mekom moći“ nastoji pojačati prisutnost i u regiji Zapadnog Balkana, osobito uspješno u Srbiji: RDIF je u travnju 2021. potpisao sporazum o prijenosu tehnologije za proizvodnju cjepiva s Institutom Torlak u Srbiji, a snažno je prisutan u energetske sektoru Srbije: 2008. je potpisan Energetski sporazum, kojim je Srbija postaje čvorište za ruski plin, a RF većinski vlasnik energetske sektora u Srbiji.

bilnost EU-a. RF je pokazao da je, za razliku od EU-a, sposoban za brz odgovor u hitnim slučajevima, pri čemu je koristio bilateralne veze koje su s određenim državama članicama odranije bile snažnije – primjerice, s Italijom ga vežu snažne plinske veze i blisko osobno prijateljstvo Putina i bivšeg premijera Italije Berlusconi. EK je, kako bi pokazao da je u stanju zaštititi svoje građane i da se može nositi s tehnološki i financijski snažnijim nacionalnim akterima, uspio dobiti suglasnost svih država članica EU-a da u njihovo ime dogovara zajedničku opskrbu cjepivom. No, kada privatna farmaceutska poduzeća nisu isporučila EU-u ono na što su se ugovorno obvezala, cjepivo je na području EU-a postalo oskudna roba, a rusko cjepivo poželjan supstitut. Države članice su individualno krenule u potragu za cjepivom, neke iz unutarnjopolitičkih razloga, a neke zbog razmjera zdravstvene krize. Nabava plina i cjepiva iz RF-a ima smisla iz ekonomske perspektive (cjepiva i iz zdravstvene perspektive), no, u EU-u se kupnja ruskog cjepiva ne tretira kao pragmatična transakcija, iako nije roba čija nabava može državu „zaključati“ u dugoročnu opskrbu kao što je slučaj s plinom zbog fiksnih plinovoda i dugoročnih međuvladinih ugovora. U EU-u su se pojavile optužbe da RF koristi cjepivo kao geopolitički alat, pa se inzistiralo na poštivanju dogovora o *nesoliranju*, a na temelju odbijanja ili kupnje ruskog cjepiva testirala se politička lojalnost.

Rusko je cjepivo izazvalo podjele između država članica EU-a. Primjerice, Austrija se zavadila s Njemačkom oko toga što program cijepjenja EU-a uključuje samo zapadna cjepiva, ponudila je kapacitete za proizvodnju nezapadnih cjepiva i ljutila se na sporst EMA-e (*European Medicines Agency*) u odobravanju ruskog cjepiva. Rusko je cjepivo postalo poželjno i u novim državama članicama EU-a, ranije članicama Istočnog bloka i stoga najžešćim protivnicima plinske trgovine s RF-om, koje je virus osobito teško pogodio i postale su spremne riskirati političku štetu. To je dodatno oslabilo koheziju EU-a, iako je Mađarska jedina država članica EU-a koja je u siječnju 2021. potpisala bilateralni ugovor s RF-om i naručila 2 milijuna doza Sputnjika V (zauzvrat je RF najavio da će Mađarska biti prva država članica EU-a koja će aktivno sudjelovati u proizvodnji ruskih cjepiva).<sup>11</sup> Rusko cjepivo je dovelo i do podjela unutar država članica EU-a. Slovačka je početkom 2021. godine imala najveću incidenciju oboljelih po glavi stanovnika na svijetu, pa se našla u procjepu između europskih pravila i zdravstvene krize. Slovački ministar vanjskih poslova Korčok nazvao je rusko cjepivo „instrumentom hibridnog rata“, dok je slovački premijer Matovič inzistirao isključivo na zdravstvenoj perspektivi, jer „COVID-19 ne zna ništa o geopolitici“

11 Poljska je zbog unutarnjopolitičkih razloga odustala od kupnje Sputnjika V.



(AFP, 2021), no, nakon što je stigla prva zrakoplovna pošiljka Sputnjika V u Slovačku bio je prisiljen odstupiti. Češki predsjednik Zeman je u veljači 2021. pisanim putem zamolio Putina za opskrbu cjepivom, istodobno zatraživši ostavku ministra zdravstva Češke jer je odbio prihvatiti cjepivo koje nema odobrenje EMA-e. Do ostavke tada nije došlo, no nova je afera izbila u travnju 2021. kada je zamjenik premijera i ministar unutarnjih poslova Hamaček na sastanku u MUP-u navodno predložio iznudu milijun doza ruskog cjepiva u zamjenu za šutnju o špijunskoj aferi nazvanoj „Vrbětice skandal“.<sup>12</sup>

### *Ruske informacijsko-propagandne aktivnosti i borba oko toga kakav će svijet biti*

Svijet se nalazi „na prekretnici između onih koji tvrde da je ... autokracija najbolji put naprijed i onih koji razumiju da je demokracija esencijalna za suočavanje s novim izazovima“. američki predsjednik Joe Biden (Trkanjec: 2021)

Suparništvo između EU-a i RF-a nakon ukrajinske krize 2014. proširilo se na područje diskursa. Kako bi ojačao svoje instrumente tvrde i meke moći RF nastoji dominirati narativima, jer „pobjeđuje onaj čija priča pobjeđuje“ (Nye, 2012: 19). Pandemija COVID-19 dovela je do infodemije - termin je skovao WHO, a označava širenje vijesti, pa i lažnih, o pandemiji i ilustrativan je primjer kako se prijetnje generiraju kroz propagandnu i dezinformaciju. Stoga je visoki povjerenik EU-a za vanjske poslove i sigurnosnu politiku Josep Borrell snažne informativno-propagandne aktivnosti koje su pratile slanje ruskih liječnika u Srbiju da dezinficiraju bolnice i domove zdravlja na početku pandemije, nazvao „bitkom narativa“ (EWB, 2020). U okviru EEAS-ovog projekta „EU vs. Disinfo“<sup>13</sup> pronađeno je, primjerice između 22. siječnja i 1. travnja 2020., 150 prokremaljskih lažnih vijesti vezano uz pandemiju, a krajem travnja 2021. je zaključeno da RF (i Kina) vodi kampanju „ocrnjivanja“ kako bi potkopao povjerenje u cjepiva koja odobrava EU i prodavao

12 Vrbětice skandal odnosi se na napad na skladište streljiva Vrbětice 2014. u koji je navodno bila umiješana ruska vojna obavještajna služba GRU. Hamačekov je prijedlog odbijen i oporba je tražila njegovu ostavku, pa je otkazao planirani put u RF, a uslijedio je obostrani izgon diplomata kako je to uobičajeno u špijunskim aferama. Vidi: Expats.cz, 2021.

13 EEAS je projekt EUvsDisinfo pokrenuo 2015. kako bi bolje predvidio, adresirao i odgovorio na permanentne dezinformacijske kampanje RF-a, koju utječu na EU, njegove države članice i države susjedstva. Glavni mu je cilj povećati svijest javnosti i razumijevanje ruskih dezinformacijskih operacija, kao i pomoći građanima Europe i izvan Europe da razviju otpornost na digitalne informacije i medijske manipulacije (EEAS, n.d.).

svoja (EEAS, 2021). RF ima dva cilja: a) narativima u kojima ističe svoje liderstvo, humanost i solidarnost prikazati se kao predvodnik borbe protiv korone; b) narativima o krahu EU ojačati anti-EU raspoloženje te pomaknuti ravnotežu moći u svoju korist.

U plinskoj trgovini RF u cilju jačanja percepcije potencijalnog učinka instrumenta dodatno konstruira svoju moć nediskurzivnim (pojačavanjem straha od osjetljivosti i ranjivosti na prekide) i diskurzivnim putem (informacijsko-propagandnim aktivnostima). RF je diskurzivno konstruirao i preko različitih argumentiranih ili manipulativnih diskurzivnih praksi reproducirao identitet *energetske supersile*, kako bi u EU pojačao percepciju ovisnosti. Također, manipulira znanjima i ohrabruje na korištenje svog plina koristeći privlačne okvire – ekonomske (prikazujući primjerice plinovod Južni tok kao ekonomski isplativiji, izgledniji i sa sigurnijim izvorom plina) ili ekološke (nazivajući plin „najzelenijim ugljikovodikom“), a ciljano izostavlja onaj sigurnosni, koji ukazuje na povećanje ovisnosti i utjecanje na slobodu vanjskopolitičkog odlučivanja. Jačanju percepcije mogućnosti prekida opskrbe EU-a, što povećava osjećaj ovisnosti, služe i narativi o otvaranju transportnih mogućnosti za izvoz plina u Kinu, koji su doduše potkrijepljeni objektivnim činjenicama (izgradnjom jednog i sporazumom o izgradnji drugog plinovoda).

RF u svezi s cjepivom provodi u EU-u informacijsko-propagandne aktivnosti na način identičan onome vezanom uz plinsku trgovinu. Nudeći zajedničku proizvodnju cjepiva državama članicama EU-a, RF je isticao ekonomski okvir i argumentirao da će doprinijeti stvaranju novih radnih mjesta, kao što je to svojedobno činio nudeći zajedničke plinske projekte. Ruski dužnosnici i diplomatski predstavnici u inozemstvu objavljuju autorske članke ili daju intervjue u medijima ciljane države u kojima ističu prednosti korištenja ruskog plina odnosno ruskog cjepiva. Npr. bivši ruski veleposlanik u Hrvatskoj svojedobno je zagovarao ruski projekt plinovoda Južni tok na sljedeći način:

„Što se tiče plinovoda, ako on bude prolazio kroz Hrvatsku, vaša će zemlja dobivati stabilan prihod od tranzita plina. Postigne li se dogovor o gradnji kraka Južnog toka za potrebe Hrvatske, vaša zemlja osigurala bi neophodne količine plina i za svoju budućnost ...” (Biočina, 2008)

Sadašnji ruski veleposlanik u Hrvatskoj je u intervju u jednoj od vodećih hrvatskih tiskovina zagovarao brzo odobravanje Sputnjika V, navodeći njegove prednosti:

„Sputnjik V ima niz prednosti koje uvelike pojednostavljaju isporuku cjepiva širom svijeta – temperatura skladištenja u rasponu od +2 do +8 Celzijevih stupnjeva omogućuje čuvanje u običnom hladnjaku. Cijena je manja od 10 USD po injekciji, što cjepivo čini pristupačnim za mnoge zemlje.“ (Diab, 2021)

U trgovini cjepivima RF sebe vješto prikazuje kao humanitarca i lidera. RDIF je rusko cjepivo najavio kao „cjepivo za cijelo čovječanstvo“ (Hajdu i dr., 2020), Putin je u veljači 2021. naglašavao leadersku ulogu RF u proizvodnji cjepiva (Higgins, 2021), a Misija Ruske Federacije pri EU-u je hvalila Sputnik V kao cjepivo koje „po performansama bitno nadmašuje postojeće alternative u smislu cijene i logističke dostupnosti“ (TASS, 2021). Također, vješto koristi narative u kojima sebe prikazuje kao heroja. Primjerice, vojni medicinski stručnjaci i medicinska oprema su u ožujku 2020. u Italiju, državu članicu EU-a i NATO-a, dopremljeni ruskim vojnim zrakoplovima u blizinu Rima, a zatim su do najpogodnijeg grada Bergama putovali 600 km u kamionima opremljenima natpisom „Iz Rusije s ljubavlju“ kako bi se impresioniralo stanovništvo i pojačala simbolična poruka o solidarnosti RF-a. Nakon telefonskog dogovora Putina i Contija o slanju pomoći, Ministarstvo obrane RF-a izdalo je 18 medijskih objava u tri dana, a mediji pod kontrolom države objavljivali su tekstove naslovljene „EU je ostavio Italiju praktično samu da se bori protiv koronavirusa, pa je tako Rim potražio pomoć drugdje“ i „Pogledaj: Talijani slave Rusiju, a rugaju se EU-u nakon što je Vladimir Putin poslao pomoć protiv korone“ (Balducci, 2021).

Vanjsku trgovinu RF vidi kao instrument Nyeve (2012: XV) „pametne moći“; koja pretpostavlja spoj „tvrde moći“ prisile i nagrađivanja s „mekom moći“ uvjeravanja i privlačenja, odnosno sposobnost kombiniranja tvrde i meke moći u učinkovite strategije u promjenjivim kontekstima (Ibid., XIX). Nyeva „pametna moć“ implementirana je u novoj ruskoj vojnoj strategiji iz 2013., Gerasimovljevoj doktrini (Gerasimov, 2013)<sup>14</sup>. Taj od ranije poznati koncept ratovanja, prozvan na Zapadu hibridnim ratovanjem, pretpostavlja simultano i sinkronizirano korištenje najrazličitijih instrumenta moći – povijesnih, političkih, vojnih, ekonomskih, psiholoških, informacijsko-propagandnih i drugih, koji proizvode kumulativan učinak na moć utjecanja. Akter hibridnog ratovanja koristi sve raspoložive instrumente, a osobito one kod kojih postoji bitna nejednakost kapaciteta u njegovu korist. Vlastita proizvodnja cjepiva dala je RF mogućnost da širi meku moć opskrbom drugih država, dok je kod plinske trgovine njezinom obustavom demonstrirao svoju tvrdnu moć. Zemljovid s ucrtanim pravcima trgovine plinom i cjepivom pokazuje potencijalni ruski ekonomski i politički utjecaj i u oba slučaja RF nastoji utjecati na preferencije i percepcije.

Zamjenik ministra vanjskih poslova RF-a Sergej Rjabkov (Dunaevski, 2020) je već u travnju 2020. najavio da će pandemija koronavirusa zaštititi borbu između velikih država u kojoj se RF odlučio pozicionira-

<sup>14</sup> Strategija je poznata pod imenom svog tvorca, načelnika Glavnog stožera Oružanih snaga RF-a Valerija Gerasimova.

ti kao „zaštitnik mira“ i nema namjeru konkurirati idejama SAD-u koji države u susjedstvu Rusije stavlja pred izbor „s nama ili protiv nas“, tim više što je „dubina povijesnih, kulturnih, ljudskih, ekonomskih i drugih veza...neizmjenjivo dublja, temeljitija i bogatija od svega onoga što SAD nudi kao tzv. alternativu“. RF ustvari vodi ideološku borbu sa Zapadom, pokušavajući narativima promovirati autoritarni model vladanja kao bolji, i toj borbi ima saveznika u Kini<sup>15</sup>, koju brani od „neprihvatljivih“ optužbi da je kriva za COVID-19. Kada je riječ o plinu, Kina je alternativno tržište koje pojačava ucjenjivački potencijal RF-a u odnosu na EU, jer izbija argument međuovisnosti na temelju kojeg se postavlja pitanje kome će RF izvoziti plin ako izgubi tržište EU-a, a kada je riječ o cjepivu saveznik u zajedničkoj proizvodnji kako bi na tržištu dominirala ruska i kineska cjepiva.

Kao što je svojedobna „borba oko uvoza sovjetskog plina bila borba oko toga kakva Europa treba biti“ (Högselius i dr., 2010: 27), tako slanje političkih poruka ukazuje na nadmetanje i na to da se usporedno s borbom protiv pandemije vodi „borba za umove“ u kojoj se sukobljavaju etastički i liberalni koncept kapitalizma, liberalna i suverenistička demokracija. Odgovori Zapada na krizu COVID-19 oslabili su liberalni međunarodni poredak, što su, kako je to u proljeće 2020. predvidio izraelski Institut za nacionalnu sigurnost (Brun i Gat, 2020), iskoristili autoritarni režimi dokazujući svoju učinkovitost u nošenju s krizom metodama nadzora i prisile. Europski intelektualci su otvorenim pismom reagirali na to što je Vlada Mađarske kriznu situaciju izazvanu pandemijom COVID-19 iskoristila za širenje svojih ovlasti i odmak od liberalne demokracije<sup>16</sup>, upozorivši da kriza nije stavila „na kocku samo naše zdravlje, nego i naše zajedničke ideale, opstanak naše EU i demokracije“ (Ratti i dr., 2020). Znakovito je i upozorenje predsjednika Europskog vijeća Charles Michela (Europsko vijeće, 2021):

„... ne smijemo dopustiti da nas zavedu Kina i RF, dva režima s manje poželjnim vrijednostima od naših, jer su organizirali jako limitirane, no široko propagirane aktivnosti da opskrbe druge cjepivima. Prema dostupnim podacima te su države administrirale upola manje doza na 100 stanovnika nego EU. A Europa ne želi koristiti cjepivo

15 Kada su se u proljeće 2020. na pozive za pomoć Italije odazvale RF i Kina, a ne države članice EU-a, voditelj TV kanala Rusija 1 je to nazvao „kolapsom europske ideje, tranzicijom u drukčiju kulturu s promijenjenim vrijednostima“ (Stošić, 2020). Bivši šef britanske obavještajne službe MI6 sir John Sawers (2021) uvjeren je da će „Kinezi, nakon uspjeha u borbi s pandemijom, samo potvrditi svoju premisu da je njihov sustav bolji od zapadnog“.

16 Mađarski parlament je 30.03.2020. usvojio prijedlog zakona koji Vladi omogućuje suspenziju svih odredbi i odlučivanje dekretom, a medijima je ograničena sloboda informiranja, što je izvršnu vlast lišilo svake kontrole.

u propagandne svrhe. Mi promoviramo svoje vrijednosti... EU će (udruživanjem snaga sa SAD-om) demonstrirati da su liberalne demokracije, uz podršku znanosti, kolektivnih obavještajnih aktivnosti i međunarodne suradnje temeljene na vrijednostima, najučinkovitije u nadilaženju velikih kriza kao što je trenutna pandemija ... i pobijedit će u ratu protiv COVID-19.“

Ključna karakteristika RF-a je vladanje na temelju tradicije državotvornih ideja poput suverenosti i korištenja moći, dok je ključna karakteristika EUA suradnja i upravljanje na temelju tradicije integracionističkih, slobodnotržišnih ideja i međunarodnopravnih normi. Međutim, prema slobodnotržišnoj logici ključni su kapital i isplativost, a nema mjesta solidarnosti<sup>17</sup> i dijeljenju kapaciteta. Kada je izostao koherentan odgovor EU-a, Rusija je vidjela veliku šansu da izazove dominaciju Zapada i pokaže da samo centralizirana, autoritarna država može djelovati dovoljno brzo i da autokratski sustav vladanja bolje upravlja krizom od slobodnotržišnih demokracija, koje nisu sposobne učinkovito odgovoriti na određene zajedničke prijetnje. Ruski bloger, a ranije načelnik Odjela za upravljanje informacijskom politikom u jednom od federalnih ministarstva te urednik i rukovoditelj u federalnim medijima Shipilin (2020) pojasnio je da kada je u pitanju opstanak stanovništva u autoritarnim državama izbor ide u korist javnog dobra neovisno o individualnoj želji pojedinca i njegovim individualnim slobodama, pa država može biti oslabljena u mirnodopsko vrijeme, no, u vrijeme krize nužna je mobilizacija snažnih državnih institucija. A voditelj Odbora za međunarodne odnose Vijeća Federacije Konstantin Kosačev (Milojević, 2020) tvrdi da EU vodi medijski rat protiv geopolitičkog konkurenta odnosno Rusije, tvrdeći da skriva informacije o broju oboljelih, što otvara pitanje može li se liberalizam nositi s ozbiljnim izazovima i prijetnjama i ukazuje na slom liberalnog poretka.

### **Procesi u EU kao posljedica kriza**

“Europa će biti iskovana u krizama i bit će zbroj rješenja prihvaćenih u tim krizama”.

Jean Monnet

Poput ranijih plinskih kriza, kriza COVID-19 imala je otrežnjujući učinak na EU – shvatila je da je ovisnost o opskrbi strateškom robom izvana prijetnja njezinoj energetskoj, ekonomskoj, zdravstvenoj i u konačnici vanjskopolitičkoj sigurnosti, kao i da RF koristi plinsku trgovinu

<sup>17</sup> Solidarnost pretpostavlja slabljenje tržišta i kolektivnu akciju temeljenu na “zajedništvu u zaštiti najranjivijih”, drži povjerenik EK-a za klimatske akcije i energiju M. A. Cañete (2016).

za kažnjavanje / nagrađivanje u cilju realizacije vanjskopolitičkih ciljeva, a da u trgovini cjepivima vanjska ovisnost može donijeti ranjivost iz ekonomskih (cjepivo ide onome tko plati više, primjerice Izraelu) ili političkih razloga (to što je britansko-švedski proizvođač AstraZeneca kasnio s isporukama EU-u, koji je financirao razvoj cjepiva s 2,7 mlrd €, no ne i Velikoj Britaniji, neki dovode u vezu s Brexitom). Krize imaju dva lica – izazivaju sebičnost, ali i jačaju solidarnost, „duh zajedništva“; mogu biti test učinkovitosti lidera na nacionalnim razinama, ali i katalizator jačanja EU-ovog akterstva.

Odgovor EU-a na obje vrste kriza bio je ograničen prirodom unije kao entiteta koji se sastoji od suverenih država s neovisnim energetske i zdravstvenim politikama, što je dovelo do desolidariziranja, fragmentacije i oklijevanja. Države članice su, negirajući prekograničnu prirodu prijetnje, davale prednost nacionalnim interesima i nastojale minimizirati posljedice na vlastito stanovništvo, ekonomiju i vladajuću strukturu. Nije postojalo jedinstvo između država članica EU-a, nije bilo solidarnosti kao temeljne vrijednosti EU-a, a nije bila jasna niti podjela uloga između institucija Unije. U slučaju pandemije COVID-19 jačanje solidarnosti je bilo neophodno, jer je izostanak barem koordiniranog, ako ne zajedničkog odgovora ugrozio opstanak EU-a<sup>18</sup>. Naime, prve reakcije država članica poništile su vrijednosti zajamčene temeljnim ugovorima – prvo zatvaranje granica između država članica nakon Drugog svjetskog rata ograničilo je slobodu kretanja (roba, usluga i radnika) unutar EU-a, a nacionalne zabrane izvoza maski i respiratora funkcioniranje zajedničkog unutarnjeg tržišta, dok izostanak koordinacije epidemioloških mjera (Van Rompuy, 2011) negativno utječe na suzbijanje pandemije, socijalnu mobilnost i posljedično ekonomski razvoj. Jačanje solidarnosti u plinskoj i COVID krizi pokrenulo je nove integrativne procese u EU-u u području energetske, zdravstvene, financijske, a u konačnici i zajedničke vanjske i sigurnosne politike.

### *Krize u funkciji jačanja EU-ovog akterstva*

„... iskoristiti snagu i veličinu europskog energetskog tržišta kao najvećeg regionalnog tržišta kao polugu za ostvarenje zajedničkih interesa ...“  
predsjednik Europskog vijeća Van Rompuy (2011)

18 Talijanski premijer Conti je upozorio vođe EU-a da su „suočeni s povijesnim trenutkom“, „najvećim testom nakon Drugog svjetskog rata“ i „ukoliko ne zgrabe priliku da udahnu novi život u europski projekt, rizik neuspjeha je stvaran“ (BBC, 2020). Bivši, pak, predsjednik EK-a Jacques Delors upozorio je da „klima koja, izgleda, vlada među premijerima i predsjednicima i nedostatak europske solidarnosti predstavlja smrtnu opasnost za EU“ (Stošić, 2020).

Europska komisija (EK) bila je izložena kritikama da je nedovoljno brza, sporija od drugih aktera u potpisivanju ugovora za cjepiva s farmaceutskim poduzećima i u odobravanju cjepiva. Na dugotrajnost i kompleksnost procesa dogovaranja u EU-u utječe to što je heterogena nadnacionalna integracija s kompleksnom, kompozitnom institucionalnom strukturom, bez „zajedničkog glasa“ i s „mnogo neovisnih, suverenih ‘sebe’ (*selves*)“ (Johnson, 2016: 51), pa EK na mnogim područjima ne može donijeti važne odluke dok se države članice EU-a ne usuglase. To osobito vrijedi za područja privilegiranog nacionalnog suvereniteta, što su do izbijanja kriza bili i plinski (energetski) i zdravstveni sektor. Krize su bile vanjski događaji koji su potaknuli procese jačanje europskog projekta: kako se njima nije moglo učinkovito upravljati nacionalnim mjerama, tražile su nadnacionalne odgovore i djelovale kao integrirajući faktor jačajući akterstvo EU-a na novim područjima<sup>19</sup>. Glavnu je ulogu odigrao EK, istinski supranacionalna institucija koja zastupa europske interese, preuzimajući ovlasti na područjima na kojima zbog nevoljkosti država članica da transferiraju ili snažnije podijele suverenitet do tada nije bila nadležna institucionalna struktura. Početni nacionalni odgovori država članica na krize s vremenom su prerasli u EU odgovore – u slučaju plinske trgovine to je dugotrajan i neokončan proces, a u slučaju trgovine cjepivima EU razina je vrlo brzo preuzela središnju ulogu.

Ukrajinska plinska kriza utjecala je na jačanje uloge EK-a u energetskom sektoru proširivanjem njegovih kompetencija, no jako postupno: najprije je dobio pravo koordiniranja opskrbe na zahtjev države članice ili u slučaju velike krize, zatim je komunitizirana energetska politika i energetska su pitanja postala područje podijeljene odgovornosti između institucija -a i država članica Ugovorom o funkcioniranju EU iz 2009., a potom je 2015. stvorena i Europska energetska unija, koja pretpostavlja kolektivni odgovor. No, u plinskoj trgovini još uvijek izostaju kolektivni pregovori o plinskim ugovorima s trećim državama za što su se neke države članice zalagale već na *summitu* EU-a 2006. kako bi agregirali europsku potražnju, pa se plinska trgovina ne odvija između RF-a i EU-a, nego između RF-a i država članica EU-a, a EK je tek 2016. dobio samo pravo *ex ante* uvida u bilateralne plinske sporazume. Pregovaračku moć EU-a u plinskoj trgovini s RF-om dodatno slabi to što međukompanijskim ugovorima prethode međuvladini ugovori između RF-a i pojedinačnih država članica.

19 Akterstvo EU-a se često problematizira, osobito kada se analizira iz realističke, državo-centrične perspektive, jer se u realističkoj paradigmi akterstvo izjednačuje s državnosti (*stateness*). EU je, pak, *sui generis*? i odašilje različite stupnjeve ‘akterstva’ s obzirom na teme i kroz vrijeme“ (Jupille i Caporaso, 1998: 214, u Johnson, 2016: 529).

Tijekom krize COVID-19 EK nije čekao uspostavu zajedničke javnozdravstvene politike, nego je vrlo brzo preuzeo ulogu „javnopolitičkog poduzetnika“, ključnu ulogu u nabavi i raspodjeli ne samo cjepiva, nego i financijskih potpora. Ishodio je mandat država članica da organizira kompleksnu nabavu i distribuciju cjepiva te kao kolektivni akter potpisuje ugovore s pojedinačnim kompanijama, iako su one preferirale bilateralne pregovore i ugovore. Uspjeh zahvaljuje podršci najveće članice, tada predsjedateljice EU-a Njemačke, koja je, iako je prethodno kao i Francuska krenula u samostalne pregovore s proizvođačima cjepiva, inzistirala na davanju mandata EK-u za pregovore iz više razloga: ekonomskih, jer agregirana potražnja velikog tržišta s pola milijarde ljudi osigurava nižu cijenu<sup>20</sup>; političkih, kako bi spriječila nadmetanje između država članica i žrtvovanje europske ideje „cjepivnom nacionalizmu“<sup>21</sup>, i iz razloga solidarnosti, kako bi se pomoglo manjim i siromašnijim državama članicama da u tržišnim uvjetima ne budu osuđene na netestirana ili neučinkovitija cjepiva. Sklapanje ugovora o zajedničkoj nabavi cjepiva u ime država članica ojačalo je kompetencije EK-a te je u studenom 2020. predložio Europsku zdravstvenu uniju, jer postojeći nacionalni okviri ne dopuštaju brzu i učinkovitu isporuku zajedničkih zdravstvenih protumjera i ometaju nužnu solidarnost u suočavanju s iznenadnim zdravstvenim krizama<sup>22</sup>.

Zajednička nabava cjepiva u ljeto 2020.<sup>23</sup> s obzirom na komplicirano funkcioniranje EU-a pretpostavlja visoku razinu koordinacije i rijedak trenutak jedinstva EU-a, no, to nije spriječilo napetosti u Uniji kada je u prvom kvartalu 2021. došlo do problema u isporuci cjepiva. Naime, to je unijelo element neravnoteže u EU, dok je jedan od ciljeva zajedničke kupovine cjepiva bila upravo njegova ravnomjerna distribucija kako bi se anulirale podjele unutar EU-a. Ranije je plinska trgovina s RF-om podijelila države članice EU-a na stare i nove – zbog različitih povijesnih iskustva s bivšim SSSR-om i različitog stupnja ovisnosti

20 Pfizer je tražio 54€ po dozi, no EK je cijenu snizio na 25€; s Modernom je ugovorio cijenu od 40€, a s AstraZenecom 4€ za dvije doze.

21 Predsjednica EK-a von der Leyen (2021) je objasnila da je EK imao „dobar razlog za vođenje pregovora na europskoj razini od lipnja nadalje, jer bi se drukčije raspala Europa i unutarnje tržište.“

22 Kao prvi korak EK je u veljači 2021. predložio stvaranje Uprave za pripremljenost i odgovore na hitne zdravstvene krize (HERA, *Health Emergency Preparedness and Reponse Authority*), a kako bi u slučaju prekograničnih prijetnji ljudskom zdravlju aktivnosti bile koordinirane na EU razini.

23 EU je u ljeto 2020. potpisao ugovore za kupnju 2,2 mlrd. doza cjepiva od šest proizvođača: od britansko-švedske AstraZeneca 400 mil., Pfizera 500 mil., francusko-britanskog Sanofi-GSK 300 mil. doza; njemačkog CureVaca 405 mil., američkog Johnson&Johnson 400 mil., a vodio je i načelne pregovore s američkim Novavaxom za 100 mil. doza i francusko-austrijskom Valnevom za 60 mil. doza.



o uvozu ruskog plina. Rezultat je bio da su stare zagovarale „energetski nacionalizam“ slijedeći nacionalne energetske interese, a nove pokušale sekuritizirati (izvesti izvan područja javne politike i prevesti u područje sigurnosti, učiniti sigurnosnim pitanjem) plinsku trgovinu s RF-om tražeći kolektivni odgovor na prijetnju prekidom ili prekid opskrbom plinom. Neravnomjerna distribucija cjepiva rezultirala je velikim razlikama između država članica po broju cijepljenih i segmentirala EU na velike i male, bogate i siromašne države članice<sup>24</sup>. Najviše je kasnila isporuka AstraZenecina cjepiva kojeg su neke države članice naručile najviše<sup>25</sup>, a pojavile su se i sumnje da su neke države članice imale povlaštene informacije vezano uz količine i vrijeme isporuke. Neke manje države članice predvođene Austrijom<sup>26</sup> tvrdile su da je europski pristup u interesu većih i bogatijih država članica poput Njemačke te su u pismu EK-u tražile pravedniji sustav raspodjele. Kako je EK upravo na inzistiranje država članica odustao od primjene načela „pro rata“ i uveo fleksibilniji pristup – prema broju stanovnika i količini koju je država članica naručila od pojedinog proizvođača, uputio je na „duh solidarnosti“ napomenuvši da raspodjela dodatnih količina cjepiva ovisi o političkoj volji članica.

Uz zajedničku nabavu cjepiva, drugi je ključan čin europske solidarnosti prvo u povijesti zajedničko zaduživanje EU-a radi solidarne ekonomske pomoći kroz Fond za oporavak i otpornost (*The Recovery and Resilience Facility*, RRF) „Buduća generacija EU“. Kako nije pokazao dovoljno kompetentnosti pri zajedničkoj nabavi cjepiva<sup>27</sup>, EK je vezano uz ekonomski oporavak od pandemije, koji ne ovisi samo o dostupnosti cjepiva, nego i monetarnim i fiskalnim poticajima, odlučio dogovoriti koherentan odgovor u obliku zajedničke „korona-obveznice“ kako bi države članice podijelile financijske štete uzrokovane pandemijom. EK je RRF predstavio krajem svibnja 2020. i od Europskog parlamenta dobio odobrenje za zaduženje od 750 milijardi eura za koje

24 Primjerice, u ožujku 2021. Malta je cijepila pet puta više stanovnika (cca 33%), nego Bugarska (6,5%). Vidi: Palokaj, 2021.

25 U uvjetima korištenja nove tehnologije i proizvodnje ogromnih količina, normalno je da su proizvođači mijenjali broj doza i datum isporuke, no AstraZeneca je prva najavila smanjene isporuke i do lipnja 2021. isporučila 60% manje doza (Pfizer 30% manje). EK je u svoje i u ime država članica u travnju 2021. pokrenuo tužbu protiv AstraZenecе zbog „potpunog neuspjeha“ u isporuci cjepiva i kršenja ugovora (Euronews, 2021).

26 Austrija je u ljeto 2020. inicirala osnivanje grupacije *Central 5*, C5 (članice su i Češka, Mađarska, Slovačka i Slovenija) u cilju neformalne političke suradnje, u prvom redu koordiniranja aktivnosti vezano uz pandemiju, no to je i svojevrsno solidariziranje iliberalnih, konzervativnih demokracija i znak ideološkog rascjepa u EU-u.

27 Potpredsjednik EK-a Frans Timmermans je otvoreno priznao da je EK bio nedovoljno kompetentan kada je početkom 2020. s farmaceutskim poduzećima potpisao loše ugovore koji nisu uključivali penale za neizvršenje ugovornih obveza (Der Tagesspiegel, 2021).

jamče države članice izdavanjem euroobveznice<sup>28</sup>, a novac će se redistribuirati prema potrebama – više će dobiti države članice najviše pogođene pandemijom ili posljedičnom ekonomskom krizom, a manje bogatije (često fiskalno odgovornije). Više je implikacija RRF-a i neviđene razine solidarnosti između država članica: a) to je politički odgovor na centrifugalne silnice, potencijalnu novu segmentaciju u EU-u, jer se bogati Sjever protivio zahtjevima siromašnog Juga, jako ovisnog o najviše pogođenom turističkom sektoru; b) dokaz je prednosti pripadnosti EU klubu, jer je snažan EU<sup>29</sup> s najvišim investicijskim kreditnim rejtingom AAA dobio povoljne uvjete zaduživanja na tržištu; c) ojačao je među-institucionalnu suradnju u EU: EK je predložio, no EP je odigrao veliku ulogu u usvajanju RRF-a, a imat će i ključnu ulogu u provedbi, jer se EK obvezao dostavljati redovita izvješća o napretku i nadzoru i d) otvorio je put razvoju centraliziranih fiskalnih kapaciteta EU za vraćanje zajedničkog duga, jer je nadnacionalna pomoć zamijenila nacionalne financijske pakete pomoći. RRF je pokazao da EU može funkcionirati kao zajednica i podigao očekivanja o prelijevanja integracije na nova područja, na kojima je suradnja između država članica suboptimalna kao što je to na fiskalnom području.

### *Netržišni odgovori kao znak novog, više strateškog identiteta EU-a*

EU kao pilot projekt nadnacionalizma, u koji se krenulo zbog tragičnog iskustva sukoba između nacionalnih država u Drugom svjetskom ratu, bio je prijemčiv za model neoliberalnog kapitalizma, a globalizacija temeljena na uklanjanju trgovinskih barijera, harmonizaciji regulacije i uspostavi globalnih lanaca opskrbe dodatno je doprinijela slabljenju uloge nacionalne države u ekonomiji. U EU-u se, u skladu s neoliberalnom dogmom iz 1980-ih o prevlasti tržišta nad državom, miješanje države u ekonomiju smatralo obilježjem kroni kapitalizma ili autoritarizma. Tu je dogmu načela najprije financijska kriza 2008. godine (ispredenost financijskih sustava, do tada smatrana temeljem sigurnosti i globalnog prosperiteta, postala je ključan izvor rizika, razlog zbog kojeg se lokalna kriza proširila globalno), a zatim je u EU dovedena u pitanje nakon ukrajinske plinske krize i ponovno nakon krize COVID-19. Ova je posljednja posebno ukazala na naličje međunarodne ekonomske

28 U lipnju 2021. izdana je prva 10-godišnja euroobveznica u vrijednosti od 20 milijardi eura, a u planu je zaduživanje do 2026. godine (u 2021. u vrijednosti od 80 milijardi eura) kako bi se pokrile donacije i krediti potrebni vladama država članica EU-a za jačanje oporavka.

29 Euro je u svibnju 2021. postao najtraženija valuta u prekograničnim plaćanjima, prekočivši dolar.

međuovisnosti i globalizacije<sup>30</sup>: zbog zatvaranja i blokiranja izvoza, a ne samo zbog velike potražnje, prekinuta je opskrba medicinskim (polu) proizvodima, proizvodnja nekih vrsta roba i javile su se nestašice. Nacionalni suverenitet i samodostatnost postale su vodeće snage u međunarodnim ekonomskim odnosima, što je dovelo do krize neoliberalnog kapitalizma, jer se a) činilo da u kriznim situacijama jedino nacionalna država može ponuditi rješenje u situaciji kada nije bilo zajedničkog globalnog ni nadnacionalnog (na razini EU-a) odgovora, pa su nacionalni interesi preuzeli primat nad solidarnosti, i b) shvatilo da zaštita općih, javnih interesa ne smije biti prepuštena isključivo privatnim financijskim poduzećima, nego traži snažnu ulogu države (EU kao paradržave).

Političko-ekonomska organizacija EU-a, nadnacionalne integracije sazdane na temeljima liberalne demokracije i slobodnotržišne ekonomije, snažno je utjecala na odgovore EU-a na plinsku i COVID-19 krizu. Vezano uz plinsku trgovinu EU je bio uvjeren da su kompetitivna tržišta i „neovisna“ regulacija najbolja zaštita od nepredvidivih i previsokih cijena i zloporabe opskrbe u političke svrhe, a da je sigurnost zagarantirana suradnjom. Stoga je ruski monopol na opskrbu plinom nastojao dokinuti liberalno-tržišnim i isključivo ekonomskim mjerama: liberalizacijom tržišta, eksternalizacijom tržišnih normi, inzistiranjem na spot tržišnim transakcijama i razdvajanjem vlasništva nad proizvodnjom i transportom od trgovine i distribucije plina. Kada je počeo uviđati da slobodnotržišne mjere nisu djelotvorne, počeo je odgovarati neliberalnim ekonomskim mjerama, direktnom intervencijom na tržište, npr. odabirući novi uvozni pravac prema netržišnom kriteriju ili potičući ulaganje s nacionalne i EU razine u redundantne infrastrukturne projekte. Međutim, geopolitički usmjerene aktivnosti RF-a dovele su do napetosti između zahtjeva za povećanjem učinkovitosti i zahtjeva za smanjenjem realne ili potencijalne osjetljivosti i ranjivosti kao posljedice asimetrične međuovisnosti, između aktivnosti tržišta i aktivnosti države, i tražile su odgovore orijentirane na sigurnost. Stoga se EK, čuvar europskih ugovora kao ishodišta liberalno-ekonomskog identiteta EU i najveći zagovornik tržišnog pristupa, protivno svom identitetu postupno prilagodio političkom okviru koji je trgovini dao RF, usporedno napredujući prema supranacionalnim ovlastima na energetsom području i donoseći politički motivirane odluke.

30 Globalizaciju u ekonomskom smislu odlikuje fragmentirana, prekogranična, specijalizirana, *just-in-time* proizvodnja, temeljena isključivo na ekonomskoj logici niskog troška i imperativu kompetitivnosti i komercijalne uspješnosti poduzeća, što otežava supstituciju i stvara izuzetnu ranjivost na šokove u opskrbi, koji dovode do lančane reakcije duž cijelog lanca opskrbe.

Kako bi ustanovili je li neko ekonomsko pitanje politizirano, ključno je istražiti postupa li se s njim u skladu s konceptom ekonomske dobiti (cilj je korištenje domaćih resursa za maksimizaciju dobiti ili nadoknada limitiranih domaćih resursa uz što manji trošak) i je li ojačala uloga države (protodržave) u odnosu na tržište. Politizirajući akter pristaje na kratkoročne ekonomske gubitke kako bi realizirao dugoročne sigurnosne ciljeve – ojačao političku moć odnosno izbjegao još veću ekonomsku odnosno političku ranjivost. RF tako ulaže u neprofitabilne plinske infrastrukturne projekte radi veće nazočnosti i veće ovisnosti EU-a, a svjestan da to nije komercijalna cijena cjepivo prodaje za 10 dolara. EU je pak ekonomskoj (u slučaju plina i ekološkoj, a cjeviva i zdravstvenoj) perspektivi dodao sigurnosnu, koja obično podrazumijeva izuzetno neprofitabilne i dugotrajne aktivnosti i barem kratkoročno manje ekonomske (i zdravstvene) učinkovitosti. To je odavno samorazumljivo kada je riječ o naoružanju, pa čak i nafti koja služi za pogon vojne mašinerije, jer se to uklapa u tradicionalno shvaćanje sigurnosti kao obrane od napada, no, manje je razumljivo kada je riječ o plinu, a posebno o cjevivu, kojima u EU trguju privatna poduzeća. Stoga je u cilju postizanja ravnoteže između sigurnosti i ekonomske učinkovitosti postala neophodna uloga nacionalnih vlada, odnosno EU razine kroz podršku i poticaje privatnim kritičnim industrijama i infrastrukturi u izgradnji otpornosti i redundancije. EU je postupno „vratio državu u igru“ i skepticizam prema principima temeljenima na tržištu, što je rezultiralo „povlačenjem liberalne paradigme“ (Goldthau, 2013: 3) u korist više geopolitičkog identiteta: zagovara izgradnju ekonomski neučinkovitih LNG terminala kako bi smanjio ovisnost o ruskom koprenom plinu, a donio je i Uredbu o kontroli stranih ulaganja (EU, 2019) s ciljem njihova suzbijanja u slučaju da imaju političku pozadinu – u obrazloženju Uredbe EK je izrijekom naveo da je riječ o ulaganjima državnih poduzeća iz Kine, RF-a i UAE-a (ECPR, 2019).

I u trgovini cjevivima EU koristi metode nespojive sa svojim izvorno liberalno-ekonomskim identitetom. Udruživanje uvoznika za zajedničku nabavu cjeviva predstavlja svojevrsni kartel, a iako je EU ustvari htio prevenirati izvoz iz poduzeća od kojih je naručio i unaprijed financirao doze u druge napredne države ukoliko ne isporuče ono što su obećala<sup>31</sup>, tzv. mehanizam transparentosti pri izvozu cjeviva iz EU-a nespojiv je sa slobodnim tržištem, a još manje razmišljanja o zabrani izvoza<sup>32</sup>. U odnosu na RF, EU provodi aktivnosti izrazito i isključivo

31 Primjerice, do kraja ožujka 2021. u EU-u je potrošeno oko 60 milijuna doza, a iz EU-a izvezeno 77 milijuna doza, pa je tako u Veliku Britaniju izvezeno 11 milijuna doza, a u obrnutom smjeru ništa.

32 Velika Britanija i WHO su optužili EU za „cjepivni nacionalizam“, a bivši je predsjednik EK-a Juncker upozorio da prijetnje zabranom izvoza mogu uzrokovati „velike

antitržišnog karaktera: isključio je RF iz pregovora o opskrbi cjepivom, a EMA još nije izdala odobrenje za registraciju Sputnjika V, iako je RDIF podnio zahtjev još u prosincu 2020. i ponudio isporuku 100 milijuna doza.<sup>33</sup> Također, EK, koja u ime država članica EU ugovara kolektivnu, no nema mandat zabraniti individualnu kupnju cjepiva, zabranio je usprkos zajedničkom tržištu EU preprodaju individualno ugovorenog cjepiva drugim državama članicama. EU k tome javno odašilje poruke protiv ruskog cjepiva: primjerice, direktorica Uprave EMA-a Wirthumer-Hoche ne zna je li Sputnjik V sigurno i učinkovito cjepivo, a njegovo korištenje u nekim europskim državama usporedila je s ruskim ruletom (AFP, 2021), dok je von der Leyen (2021) optužila RF da „izvozeći milijune doza Sputnjika V žrtvuje vlastito stanovništvo“, što je Misija RF-a pri EU-u nazvala „neutemeljenim i neprihvatljivim politiziranjem pitanja cjepiva“ (TASS, 2021).

RF je nakon ukrajinske krize 2014. postao suparnik, sistemski konkurent EU-u, koji nije „mogao biti više tretiran ili smatran strateškim partnerom“ (EP, 2015). U EU-u opskrba iz RF-a od komercijalnog odnosa temeljenog na ekonomskoj dobiti postala je političko-sigurnosni problem: na ruski plin i cjepivo, iako su jeftiniji od alternativa, a k tome plin dostupniji, a cjepivo učinkovitije i lakše za održavanje, EU gleda kroz naočale hibridne prijetnje.<sup>34</sup> Kada je riječ o plinskoj trgovini, EU iz ekonomskih razloga nastoji zadržati trgovinski odnos s RF-om, dok se poučena učincima te trgovine ne upušta u trgovinu cjepivom. Eliminirati neki vanjskotrgovinski odnos može se samodostatnošću, što nije moguće u slučaju plina, pa ni cjepiva (osim eventualno potpunom renacionalizacijom proizvodnje), ili diverzifikacijom opskrbe, što je u slučaju plina teško ostvarivo, a u slučaju cjepiva ostvarivo, no, u oba je slučaja povezano s visokim ekonomskim troškom i iz ekonomske perspektive neisplativo. To što EU pod svaku cijenu nastoji eliminirati trgovinu cjepivima s RF-om ukazuje na to da je postalo važno čije je cjepivo,

reputacijske štete“ za EU kao najvećeg svjetskog zaštitnika slobodne trgovine (BBC, 2021).

- 33 Dok je direktor RDIF-a Dmitrijev izrazio nadu da u proceduri odobrenja Sputnjika V „neće biti političkih argumenata, nego će se argumentirati na temelju činjenica“ (Stošić, 2021), reakcija članka ruske obavještajne službe SVR Sergeja Nariškina bila je oštra - to što su „hodnici moći u Bruxellesu“ zaustavili registraciju Sputnjika V nazvao je nemoralnim (TASS, 2021a).
- 34 Voditelj Ureda Marshall zaklade u Varšavi Michael Baranowski drži da rusko brzo odobrenje Sputnjika V, njegovo online propagiranje i brižno odabrane destinacije ukazuju na rusku strategiju, koja je „dio točno iste igre koja dijeli Zapad, koju smo već vidjeli u ruskom korištenju vojne sile, kibernetičke sigurnosti i energetske sigurnosti“ (The Guardian, 2021). S druge strane, ruski ministar vanjskih poslova Lavrov je protivljenje nekih država članica EU izgradnji plinovoda Sjeverni tok (koji će EU učiniti još ovisnijom o ruskom plinu), kao i EMA-ino neodobravanje ruskog cjepiva nazvao „rusofobijom“.

kao što je prethodno postalo važno čiji je plin, i upućuje na politizaciju vanjskotrgovinskog odnosa na strani EU-a.

Vezano uz plin, Rezolucija EP-a izrijekom navodi da „diverzifikacija podrazumijeva neruske izvore“ (EP, 2012), a izjave nacionalnih i lidera EU-a ukazuju na percepciju ruskog cjepiva kao prijjetnje:

Kriza COVID-19 „nije samo zdravstveno-politička tragedija, nego geopolitički izazov. U taj vakuum uskaču Rusija i Kina sa svojim cjepivima. Oni očekuju od toga dugoročne prednosti. To bi moglo daleko u budućnosti **promijeniti odnose snaga**.“

njemački predsjednik F.-W. Steinmeier (2021)

Zapad je suočen s „**novim svjetskim ratom**“, „eskalirajućim ratom cjepiva“ ...

francuski predsjednik E. Macron (Felix, 2021)

„... postoje geopolitički događaji i tržišne podvale koje koriste naši kolege Rusi kako bi pokazali da su prisutni u EU-u. ... Ne budite naivni, (oni koriste) **strategiju podjele** u EU-u...“

francuski državni tajnik za europsku politiku  
Clement Beaune (Laurent, 2021)

Rusko cjepivo je „više instrument **propagande i agresivne diplomacije** nego solidarnosti i pomoći“.

francuski ministar vanjskih poslova Jean-Yves Le Drian  
(The Guardian, 2021)

Rusko cjepivo je „**oružje koje dijeli i vlada**“.

litavska premijerka Ingrida Simonyte (Higgins, 2021)

Kako je tijekom pandemije, prema istraživanju EFCR-a (Dennison, 2021a), porastao gubitak povjerenja građana EU-a u institucije EU-a, europski vođe su osjetili potrebu „oživjeti projekt (EU)“ te u tom cilju dodatno osnažiti supranacionalnost, osposobiti EU za zajedničke odgovore i „afirmirati Uniju kao globalnu silu“ (Dennison, 2021). U Zajedničkom su priopćenju visoki povjerenik EU-a Borrell i Vijeće EU-a (EC, 2021) zagovarali jačanje doprinosa EU-a multilateralizmu temeljnom na pravilima i iznijeli novo viđenje uloge EU-a na međunarodnoj pozornici kroz više koherentnosti, jedinstva i solidarnosti kako između EU institucija, tako i država članica.

Kada EU ovisi o opskrbi izvana (plinom, cjepivom) EK bi, kako bi se umanjila nekoherentnost perspektiva i suzbila borba za moć između institucija EU i između država članica, uz kompetencije za vanjsku trgovinu trebao imati i kompetencije za vanjsku politiku. Kako sposobnost djelovanja EU-a u nekim politikama (energetskoj, zdravstvenoj,

vanjskoj i sigurnosnoj) najviše ograničava princip sporog konsenzualnog međuvladinog odlučivanja, što RF nastoji iskoristiti pokušavajući preko pojedinih država članica EU-a utjecati na vanjsku politiku EU-a, pandemija je novi snažan poticaj za oblikovanje EU-a koji će „govoriti jednim glasom“. Takav EU će odluke u zajedničkoj vanjskoj i sigurnosnoj politici (ZVSP) donositi primjenom načela kvalificirane većine (metodom Zajednice), što će omogućiti da zauzme „jasniji i bolje artikulirani strateški pristup“. EU je, svjestan „geopolitike 21. stoljeća“ i prevlasti politike moći, već 2019. najavio „geopolitičku Komisiju“ (Von der Leyen, 2019), što ukazuje na to da će u ZVSP zagovarati manje normativan, a više realističan pristup, orijentiran na interes. Znakovita je u tom smislu Borrellova izjava da „Europljani moraju „vidjeti svijet kakav jest, a ne kakav su se nadali da jest ... svijet geopolitičkog nadmetanja, ... (koji) pojačano karakterizira sirova politika moći ... (i u kojem su) ... ekonomski i drugi interesi militarizirani ... (EU) mora ponovno naučiti jezik moći...“ (EWB, 2020).

Globalna strategija EU-a iz 2016. uvela je pojam „europske strateške autonomije (ESA)“, o kojoj se već duže vrijeme raspravlja u EV-u, EP-u, EEAS-u, a krize kao vanjski *inputi* su dodatno ukazale da EU u njezinu osiguranju treba nove kapacitete. Strateška autonomija EU-a, drži francuski analitičar Coentini Brustlein, „zahtijeva sposobnost nametanja vizije svoje uloge u susjedstvu i na svjetskoj pozornici, identifikiranja poželjnih političkih ciljeva, kao i vješte implementacije planova namijenjenih njihovu postizanju, uključujući upotrebu vojne snage“ (Franke i Varma, 2019). ESA ipak nije u prvom redu obrambeni projekt, nego podrazumijeva sposobnost slobodnog odlučivanja i djelovanja u međuovisnom svijetu kako EU ne bi bio samo bojišnica u geopolitičkim nadmetanjima, nego strateški akter. Kako bi mogao štititi zajedničke interese i vrijednosti EU mora imati volju i kapacitet raditi izbore, biti suverena sila, pa se ESA može poistovjetiti sa strateškim suverenitetom EU-a. „Europa mora uzeti svoje strateške interese u svoje ruke kako bi osigurala suverenitet, koji je postao zajednička potreba. U svijetu u kojem otvrdnjava ravnoteža moći između blokova, utrka za autonomiju i moć je u punom zamahu.“ (EC, 2020).

Prepreka za ESA-u mogu biti različite strateške kulture država članica i povremeno različita geopolitička gledišta. Jedan je od njezinih preduvjeta, i to je ono što je predmet ovog rada, ako ne autonomija u proizvodnji određene robe, a ono barem što manja ovisnost o opskrbi izvana zbog učinka prelijevanja vanjskotrgovinskih na vanjskopolitičke odnose. To što EU, usprkos tomu što ga je zajedničko unutarnje tržište učinilo neovisnim o mnogim proizvodima i uslugama, i nadalje ovisi o opskrbi nekim kritičnim robama iz trećih država, o jednom ili limi-

tiranom broju opskrbljivača izvan EU-a, povećava stupanj ranjivosti zbog ovisnosti. EU je ovisan o uvozu određenih materijala ili sastojaka koje ugrađuje u svoje proizvode (primjerice, o aktivnim sastojcima koji se koriste u proizvodnji lijekova protiv bolova ili o rijetkim zemljinim elementima neophodnima u visokotehnološkim i digitalnim proizvodima), a posebno je zabrinjavajuće što je prilično ovisan o uvozu dva proizvoda, plinu i cjepivu, jer RF trgovinu njima koristi u politici moći.

Kada je uvidio da iz komercijalnih odnosa proizlaze sigurnosni izazovi, EU je shvatio da mora limitirati ovisnost o vanjskim opskrbljivačima strateškom robom kako bi postao manje ranjiv i sigurniji<sup>35</sup>. Stoga je EK u svibnju 2021. ažurirao industrijsku strategiju kako bi utvrdio i posljedično smanjio ovisnost EU-a o trećim državama (EC, 2021a) – utvrđena je jaka ovisnost o uvozu 137 proizvoda koji čine 6% uvoza, između ostalog sirovina (poput plina) i sastojaka za farmaceutsku industriju<sup>36</sup>. Prema Bretonu (EC, 2020), „došlo je vrijeme da vratimo zajedničku inicijativu“, jer je „Europa, mobilizirana oko velikih projekata razvijenih u suradnji, u prošlosti demonstrirala da ima kapacitet igrati vodeću ulogu na svjetskoj pozornici“.

## Zaključak

Ovaj je rad ponovno osvjestio međudjelovanje ekonomskih i geopolitičkih snaga radi utjecanja na događanja u svijetu. Na primjeru trgovine plinom i cjepivom između RF-a i EU-a potvrđene su realističke tvrdnje da trgovinski odnosi kriju u sebi ovisnost, što i u nekonfliktnoj situaciji manje ovisan akter u odnosu može koristiti za jačanje ekonomske i političke moći, tvrde ili meke. Istraživanje je pokazalo da je EU uslijed opskrbnih šokova postao nesigurna zbog ovisnosti o uvozu plina iz RF-a, koji osjećaj nesigurnosti dodatno pojačava informativno-propagandnim aktivnostima. To je u vanjskotrgovinskom odnosu između EU-a i RF-a fokus pomaknulo s ekonomske na sigurnosnu perspektivu. Ta je perspektiva razlog što se u EU-u nisu vodile ekonomske, nego si-

35 Francuski je predsjednik Macron, primjerice, upozorio da „agresivna politika tih režima (RF i Kine, op.a.)“ ukazuje na to da EU „treba suverenitet u tom pitanju ... mora biti sposoban sam proizvoditi cjepivo“ (Felix, 2021).

36 Detaljno je u analizirano 5200 proizvoda koji se uvoze u EU, a u osjetljivu robu, uz plin i farmaceutske proizvode, spadaju i drugi proizvodi bitni za potporu zelenoj i digitalnoj transformaciji. Također, utvrđeno je da je u slučaju 34 proizvoda, što čini 0,6% uvoza, ovisnost još osjetljivija jer je mala mogućnost daljnje diverzifikacije i zamjene proizvodnjom u EU-u. EK je predstavio rezultate i šest dubinskih studija na temu sirovina, baterija, aktivnih sastojaka u farmaceutskim proizvodima, vodika, poluvodiča te tehnologija računarstva u oblaku i najsuvremenijih tehnologija, u kojima su detaljnije utvrđene strateške ovisnosti i njihov utjecaj.



gurnosne rasprave o potencijalnoj trgovini cjepivima s RF-om i što se EU nije upustio u novi vanjskotrgovinski odnos s RF-om.

EU želi postići strateški suverenitet koji pretpostavlja postojanje kapaciteta, sposobnosti i volje da se rade izbori koji štite zajedničke (EU) interese i vrijednosti. Stoga EU, kada nije moguća samodostatnost, nastoji racionalno procijeniti svoju ovisnost o vanjskoj opskrbi, osobito kada je riječ o strateškim dobrima. EU se odmaknuo od analize korisnosti međuovisnosti prema geopolitički informiranoj procjeni sigurnosti opskrbe, od njezina sagledavanja isključivo iz liberalno-tržišne perspektive prema onoj realističko-političkoj, želeći limitirati ranjivost i izbjeći opskrbne šokove uslijed restrikcija ili politizacije vanjske trgovine.

Kada je riječ o oskudnoj robi kao što su plin i cjepivo, rješenje često ne može biti interventni uvoz, čak i ako se zanemari njegova ekonomska neučinkovitost, pa se različitim rješenjima usmjerenima na stvaranje više otpornosti moraju ublažiti opskrbni šokovi ili onima usmjerenima na sigurnost limitirati ranjivost izazvanu ovisnošću. Kao kompenzaciju za pojačanu otpornost odnosno sigurnost opskrbe ta rješenja stvaraju dodatni trošak i, kako poduzeća posluju na tržišnoj logici koja od njih traži komercijalno uspješno poslovanje i nemaju poticaj za njihovu implementaciju, postaju pitanje države. Naime, perspektive otpornosti i sigurnosti nisu nužno kompatibilne s komercijalnom perspektivom te traže kolektivnu akciju kroz javne politike na nacionalnoj odnosno EU razini, kao i državne odnosno EU poticaje (npr. plinskoj infrastrukturi odnosno farmaceutskoj industriji).

Krize povezane s opskrbom plinom odnosno cjepivom imale su dvostruki učinak na EU: integrativan, pa je ojačalo akterstvo EU-a na novim područjima, i identitetski, jer je EU liberalno-ekonomsku perspektivu gledanja na svijet zamijenio realističko-političkom. U tu se perspektivu uklapaju i protekcionističke mjere, poput zaštite strateške domaće industrije u skladu s Direktivom EU-a o provjeri stranih investicija, s tim da na traženje Njemačke provjeri ne podliježu više samo one investicije koje predstavljaju „direktnu prijetnju“, nego i one koje predstavljaju „moguću ugrozu“ javne sigurnosti i društvenog sustava. EU mora razviti sposobnosti za učinkovito suzbijanje suvremenih izazova, a kako bi postigao gospodarsku, zdravstvenu, energetska i druge vrste sigurnosti čiji izostanak može ugroziti vanjskopolitičku autonomiju EU-a. To ukazuje na potrebu da EU postane i sigurnosna unija, no ne isključivo iz obrambene perspektive, jer se sukobi danas sve više vode kroz samodostatnost ili ovisnost o uvozu, monopol nad rijetkim elementima, a prati ih infodemija, pandemija dezinformacija.

Jelena Radić Đozić\*

# The gas and vaccine trade in power politics

58

**SUMMARY:** The Russian Federation is using gas trade as an instrument of hard power in its relations with the EU, whereas trying to use the vaccine trade as an instrument of soft power. The preconditions that allow the use of those two trade relations in the power politics are the kind of commodity, and even more the relation of dependence. While in establishing gas trade with Russia, the EU has neglected the possibility of the foreign trade relationship becoming an instrument of strengthening national power and including security externalities, it does not want to start the vaccine trade with Russia. The fact that securing the supply of certain goods has become an integral part of foreign and security policy indicates a change in the EU's liberal-economic identity into realistic-political one and the EU's desire to build and preserve strategic autonomy and sovereign action in international relations.

**KEYWORDS:** the EU, the Russian Federation, foreign trade, power politics, gas, vaccine

\* Jelena Radić Đozić, PhD, independent researcher. E-MAIL: [jelenaradicdj@gmail.com](mailto:jelenaradicdj@gmail.com).

## Literatura

- AFP. 2021. *EU medical official warns of Sputnik jab 'Russian roulette'*. France 24. 08.03.2021. <https://www.france24.com/en/live-news/20210308-eu-medical-official-warns-of-sputnik-jab-russian-roulette> (11.3.2021.)
- Balducci, Ludovica. 2021. From Russia with Love - Italy and the geopolitics of COVID-19. *Per Concordiam* (11), 1: 10-15.
- BBC. 2020. *EU's 'moment of truth' as leaders seek Covid funding deal*. <https://www.bbc.com/news/world-europe-53429064> (25.4.2021.)
- BBC. 2021. Coronavirus: EU stops short of vaccine export ban. <https://www.bbc.com/news/world-europe-56529868> (25. 5. 2021.)
- Biočina, M. 2008. *Putin je u lipnju Hrvatskoj nudio plinovod*. Nacional. 29.01.2008. <http://arhiva.nacional.hr/clanak/42229/putin-je-u-lipnju-hrvatskoj-nudio-plinovod> (17.5.2019.)
- BP. 2019. *BP Statistical Review 68<sup>th</sup> edition*. <https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2019-full-report.pdf> (07.2.2019.)
- Brun, Itai, Gat, Yael. 2020. The Corona Crisis and Israel's National Security. *INSS Insight*, 1274: 1-6.
- Burić, B. D. 2016. Mali među velikima. *Republika* (1) HRT.
- Cañete, Miguel A. 2016. *Speech by Commissioner Miguel Arias Cañete at the Security of Supply Package Press Conference*. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH\\_16\\_326](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_16_326) (12.6.2019.)
- Dennison, S. 2021. *After the Pandemic, the EU Must Prove Its Worth*. Foreign Policy. 09.06.2021. <https://foreignpolicy.com/2021/06/09/pandemic-european-union-global-power-revival/> (2.8.2021.)
- Dennison, S. 2021a. *EU mora u akciju kao globalni igrač, prije nego što građani izgube vjeru*. Večernji list. 11.06.2021. <https://www.vecernji.hr/premium/eu-mora-u-akciju-kao-globalni-igrac-prije-nego-sto-gradani-izgube-vjeru-1499549> (11.8.2021.)
- Der Tagesspiegel. 2021. *Bei der Bestellung der Impfstoffe wurden Fehler gemacht*. <https://www.tagesspiegel.de/politik/eu-kommissionsvize-timmermans-bei-der-bestellung-der-impfstoffe-wurden-fehler-gemacht/27002520.html> (28.5.2021.)
- Diab, H. H. 2021. *Ruski veleposlanik: Ako ga zatraži, Hrvatska će dobiti rusko cjepivo*. Večernji list. 01.02.2021. [https://www.vecernji.hr/vijesti/ruski-veleposlanik-ako-ga-zatrazi-hrvatska-ce-dobiti-rusko-cjepivo-1465277\\_](https://www.vecernji.hr/vijesti/ruski-veleposlanik-ako-ga-zatrazi-hrvatska-ce-dobiti-rusko-cjepivo-1465277_) (14.3.2021.)
- Dunaevski, I. 2020. *Киты для России - Какие обновления необходимы внешней политике РФ в изменившемся мире?* Российская газета. 23.04.2020. <https://rg.ru/2020/04/23/kak-rossii-sygrat-pozitivnuiu-rol-v-novom-mire-posle-koronavirusa.html> (15.3.2021.)
- EC. 2020. *Europe: The Keys To Sovereignty*. [https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/breton/announcements/europe-keys-sovereignty\\_en](https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/breton/announcements/europe-keys-sovereignty_en) (14.3.2021.)
- EC. 2021. *Joint Communication to the European Parliament and the Council*.

- [https://eeas.europa.eu/sites/default/files/en\\_strategy\\_on\\_strengthening\\_the\\_eus\\_contribution\\_to\\_rules-based\\_multilateralism.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/default/files/en_strategy_on_strengthening_the_eus_contribution_to_rules-based_multilateralism.pdf) (14.3.2021.)
- EC, 2021a. Updating the 2020 Industrial Strategy: towards a stronger Single Market for Europe's recovery. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip\\_21\\_1884](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_21_1884) (15.5.2021.)
- ECPR. 2019. Foreign direct investment report: continuous rise of foreign ownership of European companies in key sectors. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_19\\_1668](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_1668) (27.9.2019.)
- EEAS. (n.d.). EUvsDisinfo. About. <https://euvsdisinfo.eu/about/> (3.8.2021.)
- EEAS. 2021. Special Report Update: Short assessment of narratives and disinformation around the covid-19 pandemic (update December 2020 - April 2021). <https://euvsdisinfo.eu/eeas-special-report-update-short-assessment-of-narratives-and-disinformation-around-the-covid-19-pandemic-update-december-2020-april-2021/> (2.8.2021.)
- EP. 2012. European Parliament Resolution on Engaging in energy policy cooperation with partners beyond our borders: A strategic approach to secure, sustainable and competitive energy supply. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52012IP0238> (29.9.2018.)
- EP. 2015. State of EU-Russia relations. [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0225\\_EN.html?redirect](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0225_EN.html?redirect) (30.4.2018.)
- ES RF. Энергетическая стратегия России на период до 2020 года. <https://rg.ru/2003/09/30/energeticheskajastrategija.html> (21.7.2018.)
- EU. 2019. Regulation (EU) 2019/452 of the European Parliament and of the Council of 19 March 2019 establishing a framework for the screening of foreign direct investments into the Union. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32019R0452> (25.3.2019.)
- Euronews. 2021. *EU begins legal action against AstraZeneca over 'breach of contract'*. <https://www.euronews.com/2021/04/26/eu-begins-legal-action-against-aztrazeneca-over-breach-of-contract> (30.4.2021.)
- EWB. 2020. *Borrell: It is funny how only China receives billboards of gratitude in Serbia*. <https://europeanwesternbalkans.com/2020/04/21/borrell-it-is-funny-how-only-china-receives-billboards-of-gratitude-in-serbia/> (18.3.2021.)
- Expats.cz. 2021. *Deputy PM Hamáček denies plan to cover up Vrbětice scandal in exchange for Sputnik vaccine*. <https://www.expats.cz/czech-news/article/deputy-pm-hamacek-denies-plan-cover-up-vrbetice-scandal-in-exchange-for-sputnik-vaccine> (2.8.2021.)
- Felix, A. 2021. *West on brink of vaccine 'world war' as Putin 'weaponizes' Sputnik V jab to 'attack' the EU, warns Macron*. The Sun, 26. 03. 2021. <https://www.thesun.co.uk/news/14467598/vaccine-world-war-putin-weaponize-sputnik-v-macron/> (28. 3. 2021.)

- FPC RF. 2000. *The Foreign Policy Concept of the Russian Federation*. <https://fas.org/nuke/guide/russia/doctrine/econcept.htm> (28.4.2019.)
- Franke, Ulrike. Varma, Tara. 2019. Independence play: Europe's pursuit of strategic autonomy. [https://ecfr.eu/special/independence\\_play\\_europes\\_pursuit\\_of\\_strategic\\_autonomy/](https://ecfr.eu/special/independence_play_europes_pursuit_of_strategic_autonomy/) (21.3.2021.)
- Gerasimov, Valerij (Герасимов, Валерий). 2013. Новые вызовы требуют переосмысления форм и способов ведения боевых действий. *Военно-промышленный курьер*. 8 (476).
- Goldthau, Andreas. 2013. Introduction: Key Dimensions of Global Energy Policy, u: Goldthau, A. (ed.): *The Handbook of Global Energy Policy*. UK: John Wiley&Sons Ltd. Pp. 1-12.
- Hajdu, Dominika, Klinogva, Katarina, Sawiris, Miroslava, Milo, Daniel. 2020. *GLOBSEC Trends 2020: Central Europe, Eastern Europe and Western Balkans at the Times of Pandemic*. Bratislava: Globsec.
- Higgins, A. 2021. *Russian Attempts to Expand Sputnik Vaccine Set Off Discord in Europe*. The New York Times. 02.05.2021. <https://www.nytimes.com/2021/05/02/world/europe/russia-slovakia-europe-coronavirus-sputnik-vaccine.html> (23.5.2021.)
- Hirschman, Albert O. 1980. *National Power and the Structure of Foreign Trade*. Reprinted and Expanded Edition. Berkley, Los Angeles, London: University of California Press.
- Holsti, Kalevi J. 1964. The Concept of Power in the Study of International Relations. *Background* (4), 7: 179-194.
- Högselius Per, Åberg Anna, Kaijser Arne. 2013. Natural Gas in Cold War Europe: The Making of a Critical Infrastructure, u: Högselius, P., Hommels, A., Kaijser, A., van der Vleuten, E. (eds.): *The Making of Europe's Critical Infrastructure*. London: Palgrave Macmillan. Pp. 27-61.
- Johnson, Olga. 2016. *The Concept of Energy Security: Implications of EU-Russia Energy Relations, 2004-2012* (neobjavljena doktorska disertacija). Leeds: The University of Leeds. School of Politics and International Studies.
- Jones, Ian. Roy, Polly. 2021. Sputnik V COVID-19 vaccine candidate appears safe and effective. *The Lancet* (397), 10275: 642-3.
- Kester, Johannes. 2018. *The Politics of Energy Security: Critical Security Studies, New Materialism and Governmentality*. Oxon, New York: Routledge.
- Kolodziej, Edward. A. 2004. *Security and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Laurent, P. 2021. *COVID: Russian Sputnik V Vaccine not to be approved before late June*, Clément Beaune Says. Sortir Paris. 01.04.2021. <https://www.sortiraparis.com/news/coronavirus/articles/241516-covid-russian-sputnik-v-vaccine-not-to-be-approved-before-late-june-clement-beau/lang/en> (15.4.2021.)
- Lucas, Edward. 2008. *The New Cold War – How the Kremlin Menaces both Russia and the West*. London: Bloomsbury.
- Europsko vijeće. 2021. A word from President Michel.

- <https://www.consilium.europa.eu/hr/european-council/president/news/2021/03/09/20210309-pec-newsletter-6-vaccines/> (12.6.2021.)
- Milojević, L. 2020. *Lažne vesti o koroni u Rusiji preplavile Evropu*. Sputnik Srbija. 13. 04 2020. <https://rs-lat.sputniknews.com/20200413/lazne-vesti-o-koroni-u-rusiji-preplavile-evropu-1122338759.html> (23.02.2021.)
- Morgan, Patrick. 2010. Sigurnost u međunarodnoj politici: tradicionalni pristupi, u: Collins, A. (ur.) *Suvremene sigurnosne studije*. Zagreb: Politička kultura. Centar za međunarodne i sigurnosne studije Fakulteta političkih znanosti Zagreb. str. 29-52
- Nye, Joseph S. 2012. *Budućnost moći*. Zagreb: MATE d.o.o.
- OWD (Our World in Data). 2021. *Share of people vaccinated against COVID-19*. 21.08.2021. <https://ourworldindata.org/covid-vaccinations?country> (21.8.2021.)
- Palokaj, A. 2021. *Koliki su izgledi da nam se članice Europske unije smiluju?* Jutarnji list. 27.03.2021. [https://www.jutarnji.hr/vijesti/svijet/koliki-su-izgledi-da-nam-se-clanice-europske-unije-smiluju-15061322\\_11.5.2021.](https://www.jutarnji.hr/vijesti/svijet/koliki-su-izgledi-da-nam-se-clanice-europske-unije-smiluju-15061322_11.5.2021.)
- Ratti, F., Verhofstadt, G. et al. 2020. *By surrendering to autocracy in the fight against COVID-19, Hungary poisons European ideals*. Euractiv. 20.04.2020. <https://www.euractiv.com/section/future-eu/opinion/by-surrendering-to-autocracy-in-the-fight-against-covid-19-hungary-poisons-european-ideals/> (23.3.2021.)
- Sawers, John. 2021. *A New World of Global Security: A Briefing with Sir John Sawers*. The Cipher Brief. 17.02.2021. <https://www.thecipherbrief.com/a-new-world-of-global-security-a-briefing-with-sir-john-sawers> (2.8.2021.)
- Shipilin, P. 2020. *Мировая коронавирусная война*. Livejournal. 12.04.2020. <https://pavel-shipilin.livejournal.com/1065678.html> (14.3.2021.)
- Som, V. 2021. *On Sputnik V For India, Price Issues - AstraZeneca Price Too Low, Says Maker*. NDTV. 13.04.2021. <https://www.ndtv.com/india-news/sputnik-v-cleared-but-price-isnt-big-sticking-point-2412574> (23.7.2021.)
- Steinmeier, Frank-Walter. 2021. *Interview mit der Tageszeitung Rheinische Post*. Der Bundespräsident. 06.02.2021. <https://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Frank-Walter-Steinmeier/Interviews/2021/210206-Interview-Rheinische-Post.html> (23.4.2021.)
- Stošić, P. 2020. *Hoće li korona dokrajčiti Europsku uniju?* Index. hr. 22.04.2020. <https://www.index.hr/vijesti/clanak/hoce-li-korona-dokrajciti-europsku-uniju/2175134.aspx> (28.3.2021.)
- Stošić, P. 2021. *Prekid cijepjenja AstraZenecom u EU - politička igra ili opravdani oprez?* Index. hr. 18.03.2021. <https://www.index.hr/vijesti/clanak/je-li-drama-oko-astrazenece-zapravo-politicka-igra-zemlje-se-osjecaju-izigranima/2261781.aspx> (28.3.2021.)
- TASS. 2021. *Brussels resorts to 'deplorable' politicization of vaccine supply issue - Russian mission*. <https://tass.com/politics/1258347> (2.8.2021.)

- TASS. 2021a. *Signals from EU corridors of power put the brake on Sputnik V registration — intel chief*. <https://tass.com/politics/1291493>(2.8.2021.)
- The Guardian. 2021. *Is Russia's Covid vaccine anything more than a political weapon?* <https://www.theguardian.com/society/2021/apr/30/is-russias-covid-vaccine-anything-more-than-a-political-weapon-sputnik-v> (18.5.2021.)
- Trkanjec, Ž. 2021. *Najveće suparništvo 21. stoljeća: Bivši šef MI6 precizno je definirao odnos Kine prema Zapadu*. Jutarnji list. 27.02.2021. <https://www.jutarnji.hr/vijesti/svijet/najvece-suparnistvo-21-stoljeca-bivsi-sef-mi6-precizno-je-definirao-odnos-kine-prema-zapadu-15054031> (4.4.2021.)
- Van Rompuy. 2011. *The great challenges for the European Union. Speech by Herman Van Rompuy, President of the European Council at Warsaw University*. <http://www.consilium.europa.eu/media/27147/118874.pdf> (5.7.2016.)
- Vlahutin, R. 2020. *Svijet nakon pandemije*. Jutarnji list. 07.05.2020. <https://www.jutarnji.hr/globus/politika/eu-se-mora-ponasati-kao-strateski-suverena-sila-10283125> (3.4.2021.)
- Von der Leyen, U. 2019. *The von der Leyen Commission: for a Union that strives for more*. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_19\\_5542](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_5542) (15.1.2020.)
- Von der Leyen, U. 2021. *In the eye of the storm*. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ac\\_21\\_667](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ac_21_667)(17.2.2021.)
- Waltz, N. Kenneth. 1999. *On Interdependence. Second lecture*. A special lecture series on “Realist Theory and International Relations”. The Bologna Center and the International Relations Program of the University of Bologna, Forli. <http://www.saisjournal.org/posts/on-interdependence> (7.6.2018.)

PREGLEDNI RAD

Lovro Lukavečki\*

**Komparativna  
analiza pristupa  
u upravljanju  
krizom  
uzrokovanom  
bolešću COVID-19  
u Hrvatskoj  
i Srbiji\*\***

\* Lovro Lukavečki, magistar politologije. E-MAIL: [lovro.lukavecki@gmail.com](mailto:lovro.lukavecki@gmail.com)

\*\* Članak je dio diplomskog rada pod naslovom „Komparativna analiza pristupa u upravljanju krizom uzrokovanom COVID-19 u Hrvatskoj i Srbiji“ koji je obranjen na Diplomskom studiju politologije Fakulteta političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu u ak. god. 2020./2021.



**SAŽETAK:** Širenje koncepta sigurnosti na druge sektore osim vojnog poklapa se sa sekuritiziranjem zaraznih bolesti '90-ih godina 20. stoljeća čime zdravstvena sigurnost postaje jedna od važnijih tema. Izbijanje pandemije COVID-19 dodatno je potenciralo zdravstvenu sigurnost u kontekstu pristupa upravljanju krizom i fenomena sekuritizacije i desekuritizacije. Cilj ovog rada je analizirati pristupe u upravljanju krizom uzrokovanom bolešću COVID-19 u Hrvatskoj i Srbiji te utvrditi sličnosti i razlike u oblikovanim politikama u odnosu na ovu opasnost i njihovoj primjeni. Analizom pristupa upravljanju krizom kroz faze prevencije, pripreme i odgovora iz perspektive sekuritizacije preispituje se glavna teza rada da postoje sličnosti u pojavnim oblicima ove bolesti i značajne razlike u politikama i djelovanju na suzbijanju pandemije COVID-19. Zbog kompleksnosti i aktualnosti teme istraživanje se ograničava na razdoblje do početka cijepljenja u Hrvatskoj i Srbiji, odnosno razdoblje pandemije u 2020. godini. Osim doprinosa daljnjem istraživanju zdravstvene sigurnosti, rad nastoji doprinijeti detektiranju ključnih lekcija koje mogu biti iskorištene u sljedećim krizama.

**KLJUČNE RIJEČI:**  
**zdravstvena sigurnost, Hrvatska, Srbija, COVID-19, upravljanje krizom**

## Uvod

**B**ill Gates je 2015. godine održao inspirativno predavanje o prijetnjama čovječanstvu i pritom rekao: „Ako postoji išta što će ubiti 10 milijuna ljudi u idućih nekoliko desetljeća, najvjerojatnije je da će to biti vrlo zarazni virus, a ne rat. Ne rakete, nego mikrobi.“ (YouTube, 2015). No, njegovo predavanje zasigurno nije bilo spektakularno predviđanje budućnosti jer pitanje zdravstvene sigurnosti dobiva na većoj važnosti petnaestak godina ranije, na prijelazu iz 20. u 21. stoljeće u procjenama CIA-e i Vijeća sigurnosti UN-a (McInnes, 2013: 326). Takva pojava poklapa se sa širenjem koncepta sigurnosti koje je započelo već '70-ih godina, a dobiva na zamahu krajem Hladnog rata '90-ih godina 20. stoljeća (Buzan, 1997: 9; Buzan i dr., 1998).

Ovaj rad je usmjeren na komparaciju pristupa upravljanju krizom uzrokovanom pandemijom<sup>1</sup> COVID-19 u Hrvatskoj i Srbiji. Istraživanje se temelji na tri od četiri faze sveobuhvatnog upravljanja krizom – prevencija, priprema i odgovor. Posljednja faza, oporavak, neće se analizirati jer je kriza još uvijek aktualna te je teško procijeniti kada će završiti. Zbog kompleksnosti teme i činjenice kako kriza još uvijek traje, ograničava se na razdoblje do početka cijepljenja u obje države. Polazišna teza jest da postoje sličnosti u pojavnim oblicima ove bolesti i značajne razlike u politikama i djelovanju na suzbijanju pandemije COVID-19. Glavni cilj rada je analizirati pristupe u upravljanju krizom uzrokovanom pandemijom COVID-19 u Hrvatskoj i Srbiji te utvrditi sličnosti i razlike u oblikovanim politikama u odnosu na ovu opasnost i njihovoj primjeni.

Kroz strukturu rada, koji je podijeljen na ukupno četiri poglavlja, nastoji se odgovoriti na postavljeno istraživačko pitanje i temeljito ispitati zadana teza. Nakon uvodnog poglavlja slijedi razrada teorijskog okvira unutar kojeg se obrađuju ključni koncepti. Temeljem šire znanstvene i stručne literature definira se koncept zdravstvene sigurnosti te fenomeni sekuritizacije i kriznog menadžmenta. U trećem poglavlju se kroz tri faze sveobuhvatnog pristupa upravljanja krizom – prevencija, priprema i odgovor – analiziraju, te u konačnici kompariraju, pristupi upravljanju krizom uzrokovanom pandemijom u Hrvatskoj i Srbiji. U zaključku se iznose i sažimaju ključni nalazi istraživanja i pruža odgovor na istraživačko pitanje.

1 Porta (2014: 209) pandemiju definira kao „epidemiju koja se javlja na vrlo širokom području, prelazeći međunarodne granice i koja obično pogađa velik broj ljudi“.

## Zdravstvena sigurnost

Do početka liberalizacije, odnosno propitivanja uskog hladnoratovskog koncepta sigurnosti, dolazi tijekom '70-ih i '80-ih godina 20. stoljeća jačanjem ekonomske i okolišne agende u međunarodnim odnosima, a kasnije, tijekom '90-ih dodatno raspravom o identitetskim problemima i transnacionalnom kriminalu (Buzan, 1997: 9). Takvo širenje koncepta sigurnosti i odmicanje od državno-centričnog pristupa predstavlja odličnu podlogu za analizu i istraživanje različitih netradicionalnih vrsta prijetnje te povezivanje sigurnosti s različitim vrstama djelatnosti, kao što je to u ovom radu sa zdravstvom.

David L. Heymann i dr. (2015: 1884) pozivajući se na radove različitih autora (McInnes i Lee, 2006; Collins, 2010; Booth, 2007; Davies, 2008; Fidler, 2003) iz područja zdravstvene sigurnosti ističe kako je zdravstvena sigurnost „prepoznata kao jedno od najvažnijih netradicionalnih sigurnosnih pitanja“. No, poput općeg koncepta sigurnosti, koncept zdravstvene sigurnosti vrlo je kompleksan i unutar literature ne postoji unificirana definicija. Aldis u svojoj kritičkoj analizi (2008: 370) navodi kako „dvosmislenost i konfuzija“ obilježavaju koncept zdravstvene sigurnosti što se posebice vidi u drugačijem razumijevanju i definiranju od strane različitih agencija unutar UN-a<sup>2</sup>. McInnes (2013: 326) ističe kako zdravstvena sigurnost „nije samo loše definirana već se koristi na razne različite načine“. Pritom navodi kako se ona koristi u kontekstu bioterorizma, globalne (javne) zdravstvene sigurnosti, ljudske sigurnosti i kao rizik za nacionalnu sigurnost (McInnes, 2013: 326).

Davies (2010) pruža dvije perspektive unutar kojih se mogu prepoznati različiti koncepti zdravstvene sigurnosti – etatiistička perspektiva i globalistička perspektiva. Predvodnici etatiističke perspektive su autori poput Davida Fidlera (1999) i Andrewa Price-Smitha (2001) koji su krajem '90-ih i početkom 2000. godina razradili usku lepezu prijetnji zdravstvenoj sigurnosti. Njihov fokus bio je na sekuritizaciji zaraznih bolesti, želeći podići svijest o njihovom utjecaju na državnu sigurnost. S druge strane, globalistička perspektiva proširuje prijetnje zdravstvenoj sigurnosti na druge bolesti, usmjeravajući se pritom na zdravstvene probleme koji utječu na većinu ljudi. Stoga, ona ima individualni pristup i naglašava kako država ne mora uvijek biti ključan akter u pružanju zdravstvenih usluga pojedincima (Davies, 2010: 1173, 1189). Sličnu podjelu radi Heymann (2015) koji radi razliku između kolektivne i individualne zdravstvene sigurnosti. S jedne strane kolektivna je usmjerena

2 Primjerice Svjetska zdravstvena organizacija (SZO) koristi restriktivnu definiciju zdravstvene sigurnosti usmjerenu na suzbijanje širenja zaraznih bolesti, dok Program Ujedinjenih naroda za razvoj (UNDP) dodaje važnost osiguranja univerzalne primarne zdravstvene zaštite (Aldis, 2008).

na sprječavanje širenja zaraznih bolesti preko državnih granica, a s druge strane individualna označava važnost jednakog pristupa zdravstvenim uslugama (Heymann i dr, 2015: 1884).

Polazeći od Baldwinovih (1997: 13,15) pitanja - sigurnost „od kojih prijetnji?“ i „sigurnost za koga?“, možemo uvidjeti kako postoji širi i uži koncept zdravstvene sigurnosti. Širi koncept sastavni je dio koncepta ljudske sigurnosti (UNDP, 1994: 27-28), obuhvaća širi spektar prijetnje zdravstvenoj sigurnosti i usmjeren je na pojedinca. S druge strane, uži koncept zdravstvene sigurnosti, koji predstavlja važnu teorijsku osnovu ovog rada, usmjeren je na tri grupe prijetnji – brzo prekogranično širenje zaraznih bolesti, bioterorizam i utjecaj zdravstvenih kriza na održivost sustava i sigurnost država (Rushton, 2011: 782, 786). Takav koncept uglavnom je vezan uz interese bogatijih država te umjesto na prevenciju veći naglasak stavlja na suzbijanje širenja zaraznih bolesti (Labonté i Gagnon, 2010: 5).

Uži koncept zdravstvene sigurnosti jest koncept od kojeg polazi i sustav globalne zdravstvene sigurnosti utemeljen na Međunarodnim zdravstvenim propisima iz 2005. godine (Fidler, 2005: 344). Takav koncept temelji se na sekuritizaciji zaraznih bolesti, fenomenu koji je istaknula Kopenhagenška škola na čelu s Buzanom i Wæverom. Njihova teorija podrazumijeva da svako pitanje može biti depolitizirano, politizirano ili sekuritizirano. Depolitizirano pitanje nije predmet akcije države, politizirano jest pitanje kojim se država bavi unutar standardnih procedura, dok sekuritizirano pitanje zahtjeva izvanredne mjere koje nisu predviđene unutar klasičnih političkih procedura. Stoga, sekuritizacija predstavlja proces kojim se „netko ili nešto“ definira kao prijetnja referentnom objektu te se time opravdavaju hitne i izvanredne mjere (Buzan i dr., 1998: 23; Wæver, 1995: 6). Na razini međunarodnih organizacija recentan primjer je bila sekuritizacija dotad nepoznate bolesti SARS-a koja je izbila 2003. godine i proširila se u 32 države u svijetu. Drugi slučaj bio je 2009. godine prilikom širenja svinjske gripe A/H1N1 koja je imala visoku stopu smrtnosti i potencijal prekograničnog širenja. U oba slučaja čelnici Svjetske zdravstvene organizacije proglasili su međunarodnu prijetnju javnom zdravstvu što se unutar teorije sekuritizacije može sagledati kao govorni čin, odnosno sastavni dio procesa sekuritizacije. Takav govorni čin, odnosno proglašenje bolesti prijetnjom, otvorio je pretpostavke za uvođenje hitnih mjera poput primjerice ograničavanja putovanja ili hitne nabavke cjepiva (Hanrieder i Kreuder-Sonnen, 2014: 337-340).

Odgovor na zdravstvenu prijetnju, odnosno određene zarazne bolesti podrazumijeva i izgradnju učinkovitog sustava koji će omogućiti pravodobnu reakciju i upravljanje krizom. Takav krizni menadžment

usmjeren je, između ostalog, na mjere upravljanja tijekom krize, odnosno odgovore na već izazvanu krizu poput karantena, zatvaranja škola, zabavnih centara i granične kontrole tijekom izbijanja SARS-a u istočnoj Aziji (Caballero-Anthony i Amul, 2014: 36). Lorna Weir i Eric Mykhalovskiy (2010: 62) analiziraju razvoj koncepta „nove zarazne bolesti“ koji se pojavljuje u sustavima javnog zdravstva krajem ‘80-ih godina 20. stoljeća. Ističu kako dolazi do promjene paradigme, u smislu da se fokus s postojećih zaraznih bolesti kao prijetnji prebacuje na sve one događaje koji stvaraju potencijal za bolest koja može biti sigurnosna prijetnja. Prema Zacheru i Keefeju (2008) takva promjena paradigme dovodi do razvoja svojevrsnog kriznog menadžmenta u zdravstvu, odnosno korištenja institucija i postupaka u zdravstvu koji su inače namijenjeni za rješavanje drugih sigurnosnih pitanja.

Krizni menadžment se može primijeniti u gotovo svim ljudskim djelatnostima, a suvremeni krizni menadžment se oslanja na tzv. sveobuhvatno upravljanje krizom temeljeno na četiri faze – prevencija, priprema, odgovor i oporavak. Takav model razvila je američka Savezna agencija za upravljanje u kriznim situacijama (FEMA), a sličan način upravljanja može se pronaći i primjerice u Australiji (Cronstedt, 2002: 10; Kešetović i dr., 2013: 118). Navedeni sveobuhvatni model s pripadajućim fazama, uz koncept sekuritizacije, predstavlja teorijsku osnovu za analizu sustava upravljanja krizom u Hrvatskoj i Srbiji.

## Dvije države – jedan ili dva pristupa u upravljanju krizom?

### *Analiza prevencije, pripreme i odgovora u Hrvatskoj*

Sastavni dio prve faze u upravljanju krizom u Hrvatskoj, prevencije, bila je izrada normativnih dokumenata, odnosno procjena rizika i izrada scenarija. Dva ključna dokumenta u tom pogledu izravno prepoznaju rizik i razrađuju potencijalni scenarij širenja virusa u Hrvatskoj. Prvi dokument je *Strategija nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske* 2017. godine koja detektira opasnost i rizik od širenja infektivnih bolesti. Štoviše, posebno se naglašava intencija razvoja preventivnih mjera, ali i „izgradnje sposobnosti u području javne zdravstvene zaštite usmjerene na sprječavanje zaraznih i masovnih nezaraznih bolesti“ (Hrvatski sabor, 2017: 1). Drugi dokument je *Procjena rizika od katastrofa za Republiku Hrvatsku*, donesen temeljem *Zakona o sustavu civilne zaštite* 2019. godine. Dokument prepoznaje prijetnju od širenja virusa te razrađuje scenarij, odnosno predviđa širenje virusa gripe koji se razvio u Aziji i kroz Europu došao u Hrvatsku, što se poklapa sa scenarijem širenja COVID-19. Najgori mogući scenarij predviđa da će se u devet tjedana zaraziti ukupno 30% populacije, a da će virus uzrokovati smrt 2580 za-

ražanih osoba (Vlada RH, 2019). Uzmemo li podatke o ukupnom broju oboljelih i umrlih od COVID-19 na prvi dan cijepljenja u Hrvatskoj, 27. prosinca 2020. godine (Vlada.gov.hr, 2020a), možemo uvidjeti kako je procjena o broju zaraženih i umrlih bila načelno pogrešna<sup>3</sup> (Tablica 1).

Tablica 1: Komparacija scenarija iz Procjene rizika od katastrofa i stanja s COVID-19 u RH

|                 | Procjena rizika od katastrofa za RH 2019. godine | Stanje 27.12.2020. u RH |
|-----------------|--|-------------------------|
| Broj oboljelih  | 1 285 469  | 204 930                 |
| Broj preminulih | 2580   | 3671                    |

Izvori: Vlada RH, 2019. i Civilna-zastita.gov.hr, 2020.

Faza pripreme je započela 31. siječnja 2020. godine kada je aktivan Krizni stožer Ministarstva zdravstva (Ministarstvo zdravstva, 2015; Zdravlje.gov.hr, 2020a). Nastavno na to, Vlada je 20. veljače 2020. godine imenovala ministra unutarnjih poslova Davora Božinovića načelnikom Stožera civilne zaštite Republike Hrvatske (Vlada RH, 2020a). U pogledu pripreme važno je sagledati i raspolaganje resursima, odnosno zaštitnom opremom neophodnom za sprječavanje širenja bolesti. Pregledom Plana javne nabave za 2020. godinu može se uočiti kako je bez specifikacije predviđeno za „Zdravstvene i veterinarske usluge“ 68 000 kuna (MGPO, 2020a), a Izvješće o stanju i upravljanju robnim zalihama za 2019. godinu ne navodi zaštitnu opremu (Vlada RH, 2020c).

No, prema riječima Damira Truta, ravnatelja Civilne zaštite, postojala je određena količina zaštitne opreme koja se nalazila u Upravi civilne zaštite i robnim rezervama koja je omogućila „da preživimo u prvom trenutku“ (Trut, 2020: 199). Do izmjena i dopuna plana nabave za 2020. godinu dolazi tek 1. travnja 2020. godine temeljem odluke koju je Vlada donijela na sjednici 17. ožujka 2020. godine (Vlada.gov.hr, 2020b). Stoga, pokrenut je postupak jednostavne nabave za zaštitna odijela, rukavice, obične i specifične maske i zaštitne kombinezone (MGPO, 2020b). Do prosinca 2020. godine Ravnateljstvo za robne zalihe utrošilo je ukupno 522 milijuna kuna za usluge i robe namijenjene sprječavanju širenja COVID-19 (Vlada RH, 2020b).

Kao dio ove faze mogu se istaknuti i aktivnosti Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo u siječnju 2020. godine. Naime, već 23. siječnja 2020. godine Zavod je objavio letke s preporukama za putnike u Kinu, a 24.

3 Prilikom izvođenja takvog zaključka treba imati na umu kako se broj zaraženih utvrđuje temeljem službeno testiranih osoba. Stoga, postoji mogućnost da je određeni broj osoba bio zaražen, ali nije testiran te time nije u službenoj evidenciji.

siječnja uspostavljene su posebne mjere prevencije na međunarodnim zračnim i pomorskim lukama (Zdravlje.gov.hr, 2020b; Hzjz.hr, 2020a). Visoku razinu pripravnosti Hrvatska je pokazala i Odlukom o osnivanju karantene u Klinici za infektivne bolesti „Dr. Fran Mihaljević“ 21. siječnja 2021. godine (Ministarstvo zdravstva, 2020). Nastavno na to, Hrvatska koja je predsjedala Vijećem Europske unije<sup>4</sup> 28. siječnja 2020. godine aktivirala je mehanizam EU-a „Integrirani politički odgovor na krizu“ (IPCR - *Integrated Political Crisis Response*) (Zdravlje.gov.hr, 2020b).

Početak faze odgovora u Hrvatskoj započinje pojavom prvog slučaja zaražene osobe 25. veljače 2020. godine (Hzjz.hr, 2020b). Usporedno s time 25. ožujka 2020. godine osnovan je Znanstveni savjet za suzbijanje epidemije bolesti COVID-19 sastavljen od istaknutih znanstvenika i stručnjaka, sa svrhom razmatranja mjera koje se donose radi sprečavanja širenja virusa. U svrhu bolje komunikacije i informiranja građana 17. ožujka 2020. godine otvoren je portal koronavirus.hr, a 14. travnja 2020. godine aplikacija Andrija - digitalni asistent baziran na umjetnoj inteligenciji s kojim građani mogu komunicirati (Vlada RH, 2020b: 6-8). Također, učinjeni su koraci na reorganizaciji zdravstvenog sustava. Na prijedlog Kriznog stožera Ministarstva zdravstva, ministar je 19. ožujka 2020. odlukom odredio četiri centra za bolesnike s najtežim oblicima bolesti - Klinička bolnica Dubrava i Klinički bolnički centri u Rijeci, Splitu i Osijeku. Isto tako, s obzirom na povećani broj pacijenata krajem 2020. godine Klinička bolnica Dubrava određena je isključivo za liječenje oboljelih od COVID-19 (Vlada RH, 2020b: 11-13).

U pogledu upravljanja krizom, ključnu ulogu imali su Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske i Hrvatski zavod za javno zdravstvo koji su donosili ključne preporuke i odluke te koordinirali cijeli proces. Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske od 26. veljače 2020. godine u svom užem ili širem sastavu prometnuo se u „najvažnije stručno, koordinacijsko i operativno tijelo za sprječavanje širenja bolesti COVID-19“ (Vlada RH, 2020b: 4). Hrvatski zavod za javno zdravstvo donosio je preporuke, naputke i upute koje se mogu podijeliti u osam kategorija: opće upute, zdravstvena zaštita, prelazak granice, obrazovanje, vjerska okupljanja, socijalna skrb, gospodarstvo i društvene djelatnosti te ostali naputci i preporuke (Vidi: Tablica 2). Ovlašteni Stožera civilne zaštite povećane su izmjenama i dopunama Zakona o sustavu civilne zaštite 18. ožujka 2020. godine te mu je novim člankom 22.a omogućeno da „donosi odluke i upute koje provode stožeri civilne zaštite jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave“ (Hrvatski sabor, 2020: 1). Nakon

4 Hrvatska je predsjedala Vijećem Europske unije od 1. siječnja do 30. lipnja 2020. godine.

izmjena i dopuna Zakona o sustavu civilne zaštite, 19. ožujka 2020. godine, pa sve do početka cijepljenja, 27. prosinca 2020. godine, Stožer civilne zaštite donio je odluke koje se prema svojem karakteru mogu podijeliti u 5 kategorija – ograničenje putovanja, interno ograničenje putovanja, okupljanja, gospodarska djelatnost te zdravstvene i socijalne ustanove (Tablica 2) (Civilna-zastita.gov.hr, 2021).

Tablica 2: Upute, naputci i preporuke Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo

| Kategorija                           | Broj uputa, naputaka i preporuka |
|--------------------------------------|----------------------------------|
| Opće upute                           | 37                               |
| Zdravstvena zaštita                  | 34                               |
| Prelazak granice                     | 7                                |
| Obrazovanje                          | 36                               |
| Gospodarstvo i društvene djelatnosti | 71                               |
| Vjerska okupljanja                   | 8                                |
| Socijalna skrb                       | 13                               |
| Ostali naputci i preporuke           | 10                               |
| Ukupno                               | 216                              |

Izvor: Hzzj.hr, 2021c.

Ključne mjere za zaštitu stanovništva donesene su već tijekom ožujka te je, sudeći prema podacima koje je prikupilo Sveučilište u Oxfordu, Hrvatska bila u svjetskom vrhu po strogosti mjera (Jutarnji.hr, 2020a). Mjere su uglavnom pratile porast broja zaraženih pa je tako u listopadu došlo do ponovnog pooštavanja mjera zbog porasta broja zaraženih (Grafikon 1).

U pogledu odnosa pojavnih oblika bolesti i odgovora države u Hrvatskoj možemo vidjeti kako usprkos povećanju broja zaraženih u drugoj polovici lipnja i početkom srpnja (Grafikon 2) nije došlo do znatnog pooštavanja mjera na što ukazuje i Indeks strogosti<sup>5</sup> (Grafikon 4). S vrlo sličnim brojem dnevno zaraženih tijekom ožujka i travnja (Grafikon 2) Indeks strogosti bio je znatno viši, odnosno zemlja je bila u praktičnom *lockdownu*. *Lockdown* je podrazumijevao stupanje na snagu mjera koje

5 Projekt *Oxford Coronavirus Government Response Tracker* omogućava izračunavanje Indeksa strogosti (*Stringency Indeks*) te prilikom izračuna prati devet elemenata: zatvaranje škola, zatvaranje radnih mjesta, otkazivanje javnih događanja, ograničenje javnih okupljanja, zatvaranje javnog prijevoza, zahtjevi boravka kod kuće, kampanje informiranja javnosti, ograničenje unutarnjeg kretanja i međunarodne kontrole putovanja. Index se izračunava kao srednja vrijednost devet elemenata, a svaki element ima vrijednost između 0 i 100 te pritom veći rezultat predstavlja stroži odgovor (vrijednost 100 označava najstroži odgovor) (Ourworldindata.org, 2021a).



Ljudima onemogućuju potpuno slobodno kretanje, društvena okupljanja i normalno djelovanje institucija, trgovina i sl. radi sprječavanja širenja zarazne bolesti. Stoga, sasvim je plauzibilno postaviti pitanje je li se čekalo s donošenjem strožih mjera zbog parlamentarnih izbora 5. srpnja 2020. godine? Iako je turizam, o kojem hrvatsko gospodarstvo uvelike ovisi, jedan od faktora koji je utjecao na blaži režim mjera, neupitno je kako postoje snažne političke konotacije takvog režima. U tom kontekstu, snažan utjecaj politike, odnosno politizaciju odluka Stožera civilne zaštite, sugerira primjer otvaranja granica prema Bosni i Hercegovini (BiH). Naime, Stožer je 26. lipnja 2020. godine donio odluku prema kojoj državljani BiH, Kosova, Srbije i Sjeverne Makedonije moraju biti u samoizolaciji od 14 dana od ulaska u Hrvatsku (SCZRH, 2020a). No, već 30. lipnja 2020. godine, svega nekoliko dana prije izbora, odluka se mijenja i omogućuje se ulazak uz iznimne razloge<sup>6</sup> (SCZRH, 2020b). Takva odluka izazvala je sumnju u pokušaj vladajuće stranke, Hrvatske demokratske zajednice, da omogući građanima koji imaju dvostruko prijavljeno prebivalište neometan ulazak u zemlju na dan izbora.

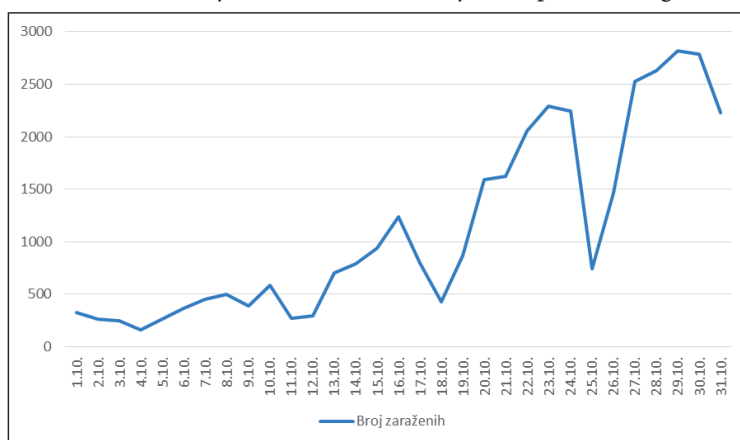
Isto tako, 22. studenog 2020. omogućeno je održavanje unutarstranačkih izbora u Hrvatskoj demokratskoj zajednici, usprkos povećanom broju zaraženih u studenom (Grafikon 3) i kontinuiranom pooštavanju mjera. Diskutabilne su bile i odluke poput dopuštanja misnog slavlja na Hvaru 10. travnja u vrijeme strogih mjera, ali i općenito dozvoljavanje održavanja misa i zabrana rada nedjeljom (Mikac, 2020: 43). Posebno je zanimljiv odgovor Krunoslava Capaka, ravnatelja Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo na pitanje zašto su prvo dopuštena misna slavlja, a tek kasnije kazališne predstave: „Prioritete su određivali resorni ministri i vlada“ (YouTube, 2020a). Sumnje u politizaciju Stožera civilne zaštite, a time i političkih motiva za donošenje sigurnosnih mjera, dodatno su potencirane otkrićem kako su čelni ljudi Stožera članovi ili otvoreni simpatizeri vladajuće stranke<sup>7</sup>. Uz to, vladajuća stranka koristila je navodne uspjehe Stožera u predizbornoj kampanji pa je tako ministar unutarnjih poslova Božinović zaključio da mnogi politiziraju rad Stožera s ciljem kako se „njegovi neupitni uspjesi ne bi pripisali HDZ-u“ (Jutarnji.hr, 2020b). Najdalje je otišao premijer Plenković koji je konstatirao: „Hrvatska je pobijedila COVID-19, ova vlada je pobijedila COVID-19, mi smo savladali epidemiju“ (Index.hr, 2020b).

6 Primjerice zbog „turističkih ili drugih poslovnih razloga“ ili „zbog školovanja ili drugih neodgodivih osobnih razloga“ (SCZRH, 2020b: 1)

7 Ravnateljica Klinike za infektivne bolesti „dr. Fran Mihaljević“ Alemka Markotić na predsjedničkim izborima otvoreno je podržala HDZ-ovu kandidatkinju. Članstvo ravnatelja Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo Krunoslava Capaka u HDZ-u potvrdio je predsjednik Kluba zastupnika u Hrvatskom saboru Branko Bačić, a mediji su otkrili kako je ravnateljica Zavoda za hitnu medicinu Maja Grba Bujević također članica HDZ-a (Index.hr, 2020a)

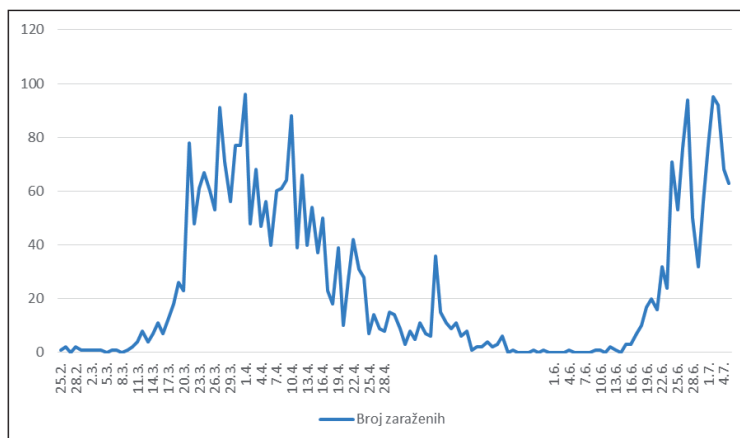
Važan aspekt ove krize jesu gospodarske posljedice, odnosno ekonomska kriza koju je prouzročilo širenje bolesti COVID-19. Vlada je 17. ožujka 2020. godine donijela Zaključak sa 63 ekonomske mjere usmjerene na rješavanje nelikvidnosti i zadržavanje radnih mjesta, a 2. travnja 2020. godine donijela je „Travanjski paket mjera za pomoć gospodarstvu za vrijeme trajanja epidemije koronavirusa“. Naknade za očuvanje radnih mjesta, oslobađanje doprinosa i javnih davanja, odgoda plaćanja porezne obaveze i produljenje roka za završno izvješće za poreznu upravu samo su neke od mjera predviđene travanjskim paketom (Vlada.gov.hr, 2020c).

Grafikon 1: Broj zaraženih u Hrvatskoj u listopadu 2020. godine.



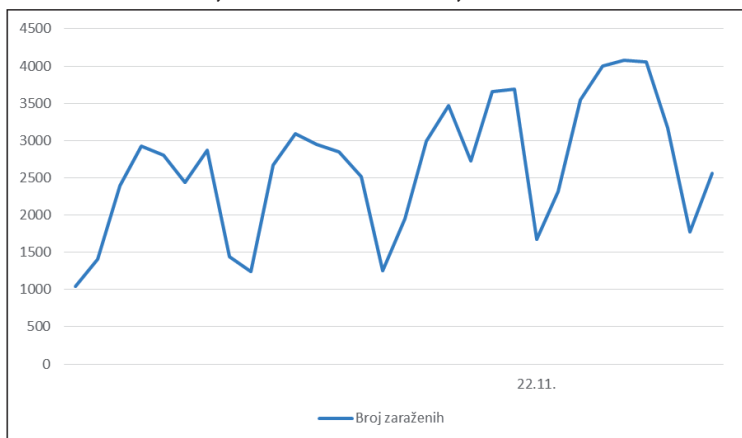
Izvor: Hzz.hr, 2021d.

Grafikon 2: Broj zaraženih u Hrvatskoj ožujak – srpanj 2020.



Izvor: Hzz.hr, 2021d.

Grafikon 3: Broj zaraženih u Hrvatskoj studeni 2020.

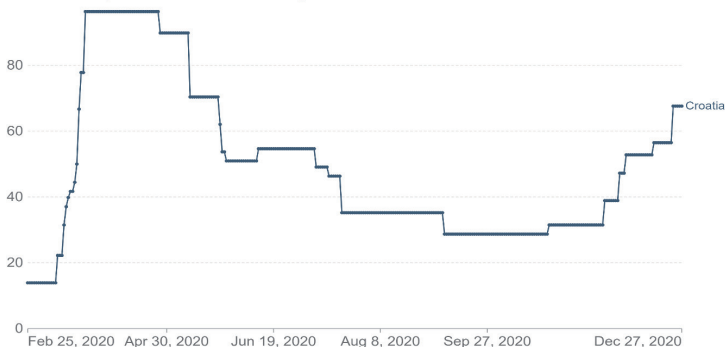


Izvor: Hzzj.hr, 2021d.

Grafikon 4: Indeks strogosti za Hrvatsku

**COVID-19: Stringency Index**

This is a composite measure based on nine response indicators including school closures, workplace closures, and travel bans, rescaled to a value from 0 to 100 (100 = strictest). If policies vary at the subnational level, the index is shown as the response level of the strictest sub-region.



Source: Hale, T., Angrist, N., Goldszmidt, R. et al. A global panel database of pandemic policies (Oxford COVID-19 Government Response Tracker). Nat Hum Behav 5, 529–538 (2021). <https://doi.org/10.1038/s41562-021-01079-8>  
 CC BY.

Izvor: Ourworldindata.org, 2021b.

Tablica 3: Mjere donesene od strane Stožera civilne zaštite RH i Vlade RH

|                               |   |
|-------------------------------|---|
| Ograničenje putovanja         | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Zabrana uplovljavanja brodova</li> <li>- Zabrana prelaska preko graničnih prijelaza</li> <li>- Karantena i kućna izolacija za putnike iz drugih država</li> </ul>  |
| Interno ograničenje putovanja | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Obustava javnog prometa</li> <li>- Zabrana napuštanja mjesta prebivališta ili boravišta</li> </ul>   |
| Okupljanja                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ograničavanje društvenih okupljanja</li> <li>- Ograničavanje ili zabrana sportskih i kulturnih događanja</li> <li>- Zabrana upotrebe dječjih i sportskih igrališta</li> <li>- Ograničavanje održavanja pogreba</li> <li>- Ograničavanje zadržavanje na ulicama i javnim mjestima</li> <li>- Ograničavanje proslava sklapanja braka i životnog partnerstva</li> </ul>   |
| Gospodarska djelatnost        | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ograničavanje rada trgovina i tržnica</li> <li>- Ograničavanje rada uslužnih djelatnosti</li> </ul>  |
| Zdravstvene i socijalne mjere | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Reorganizacija rada epidemioloških službi</li> <li>- Reorganizacija rada hitnih medicinskih službi i sanitetskog prijevoza</li> <li>- Posebna organizacija ustanova socijalne skrbi</li> <li>- Zabrane posjeta korisnicima domova za starije i nemoćne i posjeta u bolnicama</li> <li>- Kućna izolacija za osobe koje su zaražene ili su bile u kontaktu sa zaraženima</li> <li>- Obveza nošenja zaštitnih maski</li> <li>- Obustava nastave uživo u vrtićima, školama i visokim učilištima</li> </ul> |

Izvor: Civilna-zastita.gov.hr, 2021.

### *Analiza prevencije, pripreme i odgovora u Srbiji*

Faza prevencije u Srbiji također se temelji na izradi scenarija i procjena rizika, odnosno dva ključna dokumenta – Strategiji nacionalne sigurnosti iz 2019. godine te Procjeni rizika od katastrofa iz 2019. godine. Strategija nacionalne sigurnosti iz 2019. godine jasno prepoznaje rizik od širenja zaraznih bolesti te posebno naglašava epidemije i pandemije

kao važan rizik koji može imati ekonomske i socijalne posljedice. No, nejasno je zašto nova verzija Strategije iz 2019. godine propustila naglasiti potrebu povezivanja zdravstvenog sustava s drugim institucijama društva radi lakšeg sprječavanja širenja zaraznih bolesti, kao što je to bilo napomenuto u verziji iz 2009. godine (Narodna skupština RS, 2009; Narodna skupština RS, 2019). Drugi dokument, Procjena rizika od katastrofa predviđa dva scenarija – epidemija gripe u Novom Sadu i pandemija gripe u Republici Srbiji (Vlada RS, 2019). Scenarij s najgorim mogućim posljedicama, odnosno pandemija gripe u Republici Srbiji, predviđa sličan scenarij kao i kod širenja COVID-19 - širenje novog podtipa virusa gripe s područja Azije. Takav scenarij predviđa tridesetpostotnu zaraženost populacije u roku od devet tjedana što je otprilike 2 128 614 osoba te smrtnost od 0,2% (Vlada RS, 2019). Na dan početka cijepljenja u Srbiji, 24. prosinca 2020. godine (Srbija.gov.rs, 2020a), broj umrlih i oboljelih razlikuje se od predviđenog scenarija (Tablica 4).

Tablica 4: Komparacija scenarija iz Procjene rizika od katastrofa i stanja s COVID-19 u RS

|                 | Procjena rizika od katastrofa za RS 2019. godine | Stanje 24.12.2020. u RS |
|-----------------|--|-------------------------|
| Broj oboljelih  | 2 128 614  | 316 344                 |
| Broj preminulih | 4 256  | 2 882                   |

Izvor: Vlada RS, 2019. i Zdravlje.gov.rs, 2020a.

Prema službenim informacijama faza pripreme u Srbiji započinje već 13. veljače 2020. godine. Naime, tada je na sjednici Republičkog stožera za vanredne situacije kojim je predsjedao ministar unutarnjih poslova točka dnevnog reda bila spremnost zdravstvenog sustava za pandemiju. Temeljem postojećeg zakonskog okvira formiran je Operativni stožer za hitne i organizirane akcije kao pomoćno operativno tijelo Republičkom stožeru (Srbija.gov.rs, 2020b). Uz to, aktivirana je posebna Radna skupina Ministarstva zdravstva i Institut Torlak radi dijagnoze i potvrde infekcije. Pojačan je rad inspekcijskih službi u svrhu informiranja o protokolima i zdravstvenim upozorenjima, izdane su epidemiološke preporuke te je uvedena kontrola kretanja za osobe koje dolaze s prostora gdje je virus raširen (Zdravlje.gov.rs, 2020b).

Važan dio pripreme bilo je osiguravanje resursa u pogledu infrastrukture i zaštitne opreme. U tom pogledu pokrenuta je priprema kapaciteta u svim bolničkim ustanovama te definiranje kapaciteta u slučaju potrebe za mjerama karantene u suradnji s vojskom i bolnič-

kim institucijama<sup>8</sup>. Nastavno na to, shodno procijenjenim potrebama, iz robne rezerve povučena je znatna količina zaštitne opreme – maske, kape, kaljače i dezinfekcijska sredstva<sup>9</sup>, a predviđena je i opskrba privatnih ljekarni maskama radi zadovoljavanja potreba građana (Zdravlje.gov.rs, 2020b). Također, predsjednik Aleksandar Vučić na konferenciji za medije 26. veljače 2020. ustvrdio je kako su „zamolili“ dvije kompanije koje proizvode zaštitnu opremu da ubrzaju svoju proizvodnju (YouTube, 2020b).

Faza pripreme u Srbiji u jednoj mjeri bila je obilježena relativizacijom prijetnje koju pandemija COVID-19 predstavlja. Naime, 26. veljače 2020. godine predsjednik države Aleksandar Vučić zajedno s liječnicima održao je konferenciju za medije koju je započeo umirivanjem nacije, ali i minoriziranjem opasnosti od virusa. Vučić je ustanovio kako ljudi samo trebaju češće prati ruke i da je „to nešto mnogo slabije od gripe“, a isti dan je slabost virusa naspram gripe potvrdio i ministar zdravlja. No, potpuno iracionalnu izjavu imao je dječji pulmolog Branimir Nestorović, koji je na istoj konferenciji rekao kako je to najsmješniji virus u povijesti čovječanstva koji postoji na Facebook-u (YouTube, 2020b; Zdravlje.gov.rs, 2020c).

Faza odgovora u Srbiji započinje pojavom prve zaražene osobe 6. ožujka 2020. godine (Rts.rs, 2020). Prema članku 11. Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti Republička stručna komisija za zaštitu od zaraznih bolesti „daje zaključke i preporuke za poboljšanje zaštite stanovništva od zaraznih bolesti“ (Narodna skupština, 2020a: 1). No, Vlada je temeljem Zakona o Vladi 13. ožujka 2020. dodatno formirala Krizni stožer za suzbijanje zarazne bolesti COVID-19 čija je uloga savjetodavna (Srbija.gov.rs, 2020c). Tek kasnije, izmjenama Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti u studenom 2020. godine omogućeno je Člankom 53a da Vlada može uspostaviti krizni stožer i utvrditi druge mjere radi zaštite stanovništva od širenja zarazne bolesti (Narodna skupština, 2020a).

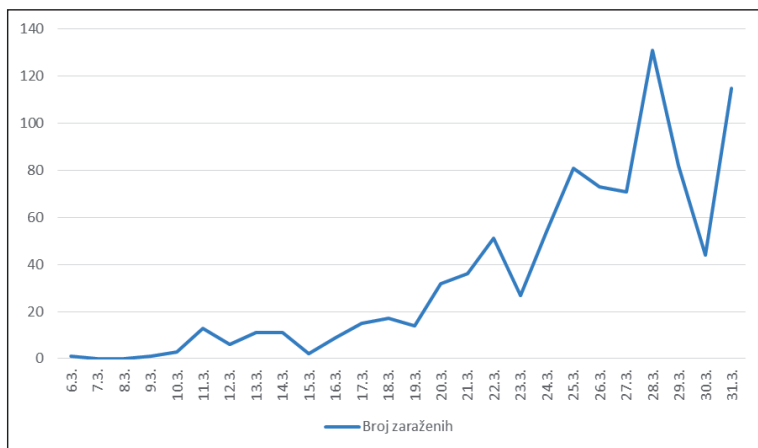
Kako se broj zaraženih u Srbiji povećavao tijekom ožujka, Srbija je počela donositi restriktivne mjere. Već 10. ožujka, kada je u Srbiji bilo 5 zaraženih osoba (Grafikon 5), Vlada donosi *Odluku o proglašenju bolesti COVID-19 uzrokovane virusom SARS-CoV-2 zaraznom bolešću* (Vlada RS, 2020a), no ministar zdravlja tek 19. ožujka donosi *Naredbu o proglašenju epidemije zarazne bolesti COVID-19* (Ministarstvo zdravlja,

8 U tu svrhu u suradnji s vojskom pripremljeno je 140 kreveta u Stragarevu i 40 kreveta u Rajcu, a u suradnji sa zaraznim klinikama 80 kreveta u VMA te 30 kreveta u Vojnoj bolnici Niš i VMC Novi Sad (Zdravlje.gov.rs, 2020b).

9 Povučeno je 92,000 maski, 75,000 kapa i 49,000 kaljača (Zdravlje.gov.rs, 2020b).

2020a). Istog dana Vlada donosi privremenu zabranu ulaska u Srbiju iz Italije, Kine, Južne Koreje, Irana i Švicarske (Zdravlje.gov.rs, 2020d), a dva dana poslije zabranjuju se okupljanja u zatvorenom i ograničavaju ona na otvorenom (Ministarstvo zdravlja, 2020b). Srbija, odnosno predsjednik države, predsjednica Vlade i predsjednica skupštine su 15. ožujka 2020. godine temeljem Ustava Republike Srbije, i pod izlikom nemogućnosti sastajanja parlamenta, proglasili izvanredno stanje koje je trajalo do 6. svibnja 2020. godine. U tom periodu Vlada je donijela ukupno 44 uredbe koje se odnose na mjere zaštite stanovništva od bolesti COVID-19 (Narodna skupština RS, 2020b).

Grafikon 5: Broj zaraženih u Srbiji u ožujku 2020. godine od pojave prvog slučaja



Izvor: Cins.rs, 2021.

Restriktivne mjere donošene su dominantno od strane Vlade te ministarstava unutarnjih poslova i zdravlja. Kao i u slučaju Hrvatske, mjere se mogu podijeliti u pet kategorija: ograničenje putovanja, interno ograničenje putovanja, okupljanja, gospodarska djelatnost te zdravstvene i socijalne ustanove (Tablica 4). Najrestriktivnije mjere donošene su tijekom izvanrednog stanja, odnosno tijekom ožujka i travnja 2020. godine, a nakon završetka izvanrednog stanja i faze popuštanja restriktivnih mjera ponovno dolazi do pojačavanja mjera. Treći val pogodio je zemlju krajem listopada i u studenom, što je ponovo prisililo Vladu da uvede strože mjere na razini cijele zemlje (Jovanović, 2021: 130).

Tablica 5: Mjere donesene od strane Vlade RS, Ministarstva unutarnjih poslova RS i Ministarstva zdravlja RS

|                               |   |
|-------------------------------|---|
| Ograničenje putovanja         | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Zabrana prelaska preko graničnih prijelaza</li> <li>- Karantena i kućna izolacija za putnike iz drugih država</li> </ul>   |
| Interno ograničenje putovanja | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ograničenje ili zabrana kretanja stanovnika određenih dobnih skupina (policijski sat)</li> <li>- Ograničenje kretanja azilanata i ilegalnih migranata</li> <li>- Obustava javnog prometa</li> </ul>  |
| Okupljanja                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Obustava svih izbornih aktivnosti</li> <li>- Zabrana kretanja parkovima i javnim površinama</li> <li>- Ograničavanje održavanja pogreba</li> <li>- Zabrana skupova i ostalih okupljanja na otvorenom i zatvorenom</li> <li>- Zabrana sportskih i kulturnih i drugih događanja</li> </ul>   |
| Gospodarska djelatnost        | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Zabrana izvoza osnovnih proizvoda bitnih za stanovništvo</li> <li>- Državna pomoć za razvoj proizvoda i infrastrukture neophodne za borbu protiv COVID-19</li> <li>- Ograničenje cijena i marži osnovnih namirnica i zaštitne opreme</li> <li>- Ograničavanje rada uslužnih djelatnosti</li> <li>- Ograničavanje rada trgovina i tržnica</li> <li>- Zabrana izvoza lijekova</li> </ul> |



|                               |   |
|-------------------------------|---|
| Zdravstvene i socijalne mjere | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Obustava rada učeničkih i studentskih smještaja</li> <li>- Mogućnost raspoređivanja zdravstvenih djelatnika</li> <li>- Reorganizacija rada epidemioloških službi</li> <li>- Edukacija medicinskih timova</li> <li>- Obustava rada sa strankama tijela državne uprave</li> <li>- Zabrane posjeta korisnicima domova za starije i nemoćne</li> <li>- Kućna izolacija za osobe koje su zaražene ili su bile u kontaktu sa zaraženima</li> <li>- Obustava nastave uživo u vrtićima, školama i visokim učilištima</li> <li>- Posebna organizacija ustanova socijalne skrbi</li> <li>- Obveza nošenja zaštitnih maski</li> </ul> |
|-------------------------------|---|

Izvor: Pravno-informacioni-sistem.rs, 2021.

Tijekom izvanrednog stanja u Srbiji angažirana je i vojska za ispunjavanje različitih zadataka. Vojska je bila zadužena za osiguravanje ukupno 51 zdravstvene ustanove u 24 grada i općine, 20 centara za azilante te 153 ustanove socijalne zaštite u 50 gradova i općina. Osim toga, pružali su i logističku podršku u smislu pripreme objekata za oboljele gdje su pripremili ukupno 5122 kreveta iz vlastitih sredstava. O razini involviranosti vojske u cijeli proces zaštite građana govori i korištenje vatrenog oružja od strane vojske u tri navrata, no bez upotrebe „smrtonosne sile“ (Mod.gov.rs, 2020).

Usvojene su različite mjere ekonomske pomoći privatnom sektoru u ukupnom iznosu od 5,7 milijardi eura. Novac se raspoređivao kroz izravne potpore privatnom sektoru, jamstva i povoljne zajmove, isplaćivanje minimalnih plaća određenim zaposlenicima i naknadu od 100 eura za svakog stanovnika starijeg od 18 godina (Stošić i Pešić, 2020: 107,8). Reorganiziran je i zdravstveni sustav na način da su stvorena dva sustava – sustav COVID-19 i sustav ne-COVID-19 što je omogućilo provođenje svih zdravstvenih usluga koje nisu povezane s COVID-19. Sustav COVID-19 koordiniran je na nacionalnoj razini i uključivao je centre za trijažu, sekundarne i tercijarne zdravstvene ustanove opremljene respiratorima i popunjene stručnjacima te dvorane i slične nezdravstvene objekte prenamijenjene za prijem pacijenata oboljelih

od COVID-19 (Jovanović, 2021: 128). Dodatno, izgrađen je potpuno nov laboratorij s mogućnošću obrade 2000 uzoraka dnevno (Zdravlje.gov.rs, 2020e) te dvije nove bolnice u Batajnici i Kruševcu namijenjene pacijentima oboljelim od COVID-19 (Srbija.gov.rs, 2020d, Srbija.gov.rs, 2020e). Uz to, s ciljem olakšavanja procesa epidemiološkog nadzora bolesti COVID-19 uspostavljen je Informacijski sustav COVID-19 koji prikuplja podatke o ljudima koji su zaraženi ili pod mjerama izolacije (Vlada RS, 2020b).

Odnos pojavnih oblika bolesti i odgovora države u Srbiji bio je posebno zanimljiv tijekom lipnja 2020. godine. Naime, od početka lipnja postupno se povećavao broj zaraženih osoba, no usprkos tome nije se dogodilo pooštavanje mjera. Štoviše, prema oxfordskom Indeksu strogosti, tijekom lipnja je zabilježen gotovo najniži indeks, a tijekom ožujka kada je broj zaraženih bio vrlo sličan, zabilježen je najviši mogući indeks (Grafikoni 4 i 5). Dakle, unatoč porastu broja zaraženih Srbija je dopustila veće skupove, poput utakmice Partizan – Crvena Zvezda pred 25 000 gledatelja zbog čega se suočila s optužbama iz Crne Gore da su njihovi državljani zaraženi na utakmici (Vecernji.hr, 2020). Mjere su pooštrene tek početkom srpnja i sasvim se opravdano može postaviti pitanje je li Srbija čekala s donošenjem mjera nakon završetka parlamentarnih izbora koji su održani 21. lipnja 2020. godine? U prilog sumnji u takve motive ide i otkriće kako je Srbija pogrešno prikazivala manji broj umrlih od bolesti COVID-19 u odnosu na stvarno stanje (Rs.n1info.com, 2020a).

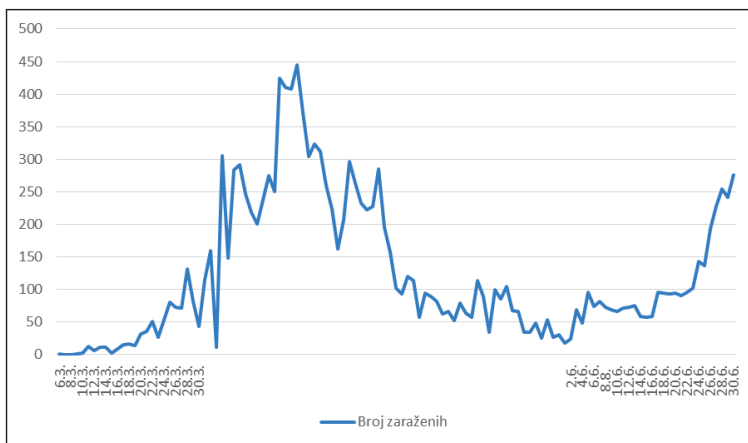
Vladajuća stranka u Srbiji koristila je narativ uspjeha i pobjede nad virusom i u predizbornoj kampanji. Već je u svom Informatoru Srpska napredna stranka (SNS) stavila veliki naslov „Srbija pobjedila u borbi protiv opasnog virusa“ (SNS, 2020: 3). Isto tako, u predizbornoj spotu objavljenom na službenom YouTube kanalu SNS-a predsjednik Aleksandar Vučić rekao je: „Danas se ponovo borimo protiv neprijatelja kog ne možemo da vidimo, ali neprijatelja koji nas zbližava čak i ako fizički izbegavamo zagrljaj. *I pobeđujemo i pobeđićemo ovog neprijatelja*, samo zato što je svako od nas borac.“ (YouTube, 2020c).

Nakon izbora o samoj potencijalnoj politizaciji Kriznog stožera pisala je grupa od 350 liječnika koja se okupila u inicijativi „Ujedinjeni protiv kovida“. U otvorenom pismu Vladi liječnici su jasno istaknuli kako nije moguće pronaći stručne motive za popuštanje mjera pred izbore te su se jasno ogradili od Kriznog stožera za borbu protiv COVID-19. U svega dva dana pismo je potpisalo više od tisuću liječnika diljem Srbije (Rs.n1info.com, 2020b).

Kao i u Hrvatskoj, mjere Vlade, odnosno sankcioniranje nepoštivanja mjera u nekim slučajevima bilo je selektivno. Primjeri takvih

slučajeva su održavanje misa tijekom policijskog sata u Beogradu i Požarevcu koje je policija okarakterizirala kao one koji nisu kršili mjere, iako su mediji izvještavali o većem broju prisutnih. Također, simpatizeri vladajuće stranke palili su baklje u Beogradu, Novom Sadu i Nišu protestirajući protiv opozicijskih političara za što je policija prebacivala odgovornost na komunalnu miliciju (Đokić i dr., 2020: 11). Sve to je, uz poštovanje mjera u srpnju, izazvalo velike prosvjede u glavnom gradu Beogradu i još nekoliko manjih gradova (Stošić i Pešić, 2020: 108).

Grafikon 6: Broj zaraženih u Srbiji ožujak – lipanj 2020.

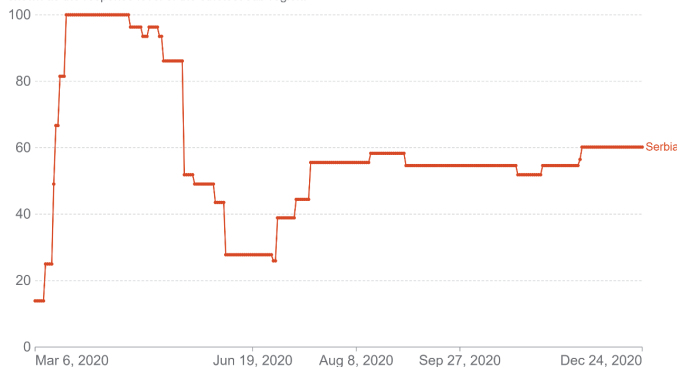


Izvor: Cins.rs, 2021.

Grafikon 7: Indeks strogosti za Srbiju

### COVID-19: Stringency Index

This is a composite measure based on nine response indicators including school closures, workplace closures, and travel bans, rescaled to a value from 0 to 100 (100 = strictest). If policies vary at the subnational level, the index is shown as the response level of the strictest sub-region.



Source: Hale, T., Angrist, N., Goldszmidt, R. et al. A global panel database of pandemic policies (Oxford COVID-19 Government Response Tracker). Nat Hum Behav 5, 529–538 (2021). <https://doi.org/10.1038/s41562-021-01079-8>  
CC BY

Izvor: Ourworldindata.org, 2021c.

## *Sličnosti i razlike u pristupima Hrvatske i Srbije*

84

Forum za  
sigurnosne studije  
GOD. 4/5, BR. 4/5

Pristupi upravljanju krizom uzrokovanom pandemijom COVID-19 u Hrvatskoj i Srbiji analizirani su kroz tri faze sveobuhvatnog pristupa upravljanju krizom – prevencije, pripreme i odgovora. U početnoj fazi, fazi prevencije, Hrvatska i Srbija imale su jednak pristup. Obje države usmjerile su se na izradu normativnih dokumenata koji uključuju procjene rizika i izrade scenarija potencijalne krize. Države su imale jednak pristup ne samo u tipu dokumenta i njihovim nazivima (Strategija nacionalne sigurnosti/Strategija nacionalne bezbednosti i Procjena rizika od katastrofa), nego i u kreiranju sadržaja samih dokumenata. Naime, u oba analizirana dokumenta u Hrvatskoj i Srbiji može se iščitati prepoznavanje zdravstvene prijetnje, odnosno rizika od širenja virusa. Scenariji obje države na jednak način ispravno predviđaju put širenja virusa, no pogrešno procjenjuju trajanje pandemije, broj zaraženih i preminulih. Pritom treba voditi računa kako pandemija još nije završila te je nezahvalno konstatirati kako su procjene o broju zaraženih bile u potpunosti pogrešne.

Faza pripreme u obje zemlje započela je formiranjem posebnih tijela zaduženih za koordinaciju aktivnosti svih institucija u zaštiti stanovništva od virusa. Analiza javno dostupnih podataka govori kako Hrvatska nije imala adekvatnu reakciju u smislu nabavke zaštitne opreme. Štoviše, u usporedbi sa Srbijom bila je i dobrim dijelom zakašnjela. Srbija je vrlo transparentno komunicirala koliko zaštitne opreme ima te je već tijekom veljače, prije pojave prvih oboljelih, povukla raspoložive resurse iz rezervi, omogućila opskrbu privatnih ljekarni i komunicirala s domaćim proizvođačima radi ubrzanja proizvodnje. S druge strane, Hrvatska je službeno pokrenula nabavku tek sredinom ožujka i početkom travnja. Obje države su vrlo rano dale epidemiološke preporuke i pristupile kontroli kretanja putnika iz zaraženih zemalja. Već u ovoj fazi Srbija je u pripremama karantenskih objekata iskoristila vojsku, dok je Hrvatska karantenu inicijalno oformila pri Klinici za infektivne bolesti „Dr. Fran Mihaljević“. U konačnici, Hrvatska je u fazi pripreme koristila svoje članstvo u Europskoj uniji s ciljem pokretanja IPCR mehanizma, ali i razmjene informacija s europskim čelnicima.

U fazi odgovora mogu se detektirati dva relativno različita pristupa. S jedne strane, Hrvatska se opredijelila za aktiviranje Zakona o sustavu civilne zaštite te kroz dodatne zakonske izmjene ojačala Stožer civilne zaštite kao ključno tijelo u koordinaciji aktivnosti i formalnom donošenju mjera kojima je cilj zaštita stanovništva. S druge strane, Srbija je usprkos postojanju zakonske osnove za donošenje mjera u redovnom postupku, proglasila izvanredno stanje u kojem je Vlada igrala ključnu ulogu u koordinaciji aktivnosti i donošenju mjera kroz vladine

uredbe i odluke ministarstava. U tom kontekstu važno je naglasiti kako su pristupi u obje zemlje doveli do propitivanje ispravnosti procedura te postali dijelom stručne i političke rasprave. Primjerice, u Hrvatskoj je predsjednik Milanović smatrao da nije normalno da grupa ljudi (misli na Stožer) koja nije birana od naroda odlučuje koliko ljudi smije biti na svadbama. Pritom se osvrnuo na određene mjere poput ograničavanje kretanja ljudi koje ne mogu biti u domeni Stožera već Hrvatskog sabora (YouTube, 2020d). Ipak, Ustavni sud je uz izdvojena mišljenja troje sudaca potvrdio valjanost odluka Stožera civilne zaštite (Ustavni sud RH, 2020).

S druge strane, u Srbiji je došlo do sporenja načina proglašenja izvanrednog stanja, odnosno zaobilaženja Narodne skupštine u tom procesu. I u tom slučaju objavio se Ustavni sud koji je odbacio inicijative za pokretanje postupka ustavnosti odluke o izvanrednom stanju (Ustavni.sud.rs, 2020). Dodatno, u Srbiji se postavlja i pitanje svrhovitosti postojanju dvaju paralelnih tijela s gotovo jednakim zadaćama - Republičke stručna komisija za zaštitu od zaraznih bolesti i Kriznog stožera za suzbijanje zarazne bolesti COVID-19. U tom smislu, u prvi plan dolazi Krizni stožer koji je neka vrsta *ad hoc* tijela koje je formirala Vlada i koje je kasnijim dopunama uneseno u zakonski okvir, dok se Zakonom o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti predviđena Republička stručna komisija stavlja u drugi plan (YouTube, 2020e).

U pogledu pojavnih oblika bolesti, može se uočiti kako na milijun stanovnika Srbija stoji nešto bolje po broju oboljelih i znatno, odnosno gotovo dvostruko bolje po broju umrlih u odnosu na Hrvatsku (Tablica 6). U usporedbi s Europom, obje države su imale znatno više zaraženih, no Srbija se ističe po manjem broju umrlih na milijun stanovnika (Tablica 6). Jedno od mogućih objašnjenja jesu znatno strože mjere u Srbiji od sredine srpnja pa gotovo do kraja 2020. godine (Grafikon 8). Komparativna analiza odnosa pojavnosti bolesti i odgovora države ukazuje na indikativnu anomaliju uoči parlamentarnih izbora u Hrvatskoj i Srbiji. Naime, uočljivo je kako ni Hrvatska ni Srbija nisu pooštravale mjere usprkos povećanju broja zaraženih prije izbora. Takvo je postupanje posebno interesantno ukoliko se uzme u obzir da su države na početku pandemije sa sličnim brojem zaraženih donosile znatno strože mjere. Osim odluka Stožera civilne zaštite i Kriznog stožera koje snažno upućuju na politiziranost, uočljiv je i dominantan narativ krize tijekom predizborne kampanje, odnosno pripisivanje tzv. „pobjeda“ nad virusom političkim uspjesima vladajućih stranaka.

Analiza mjera koje su donijele Hrvatska i Srbija pokazuje visoku razinu preklapanja u svih pet kategorija (Tablice 3 i 4). No, Srbija je u pogledu kretanja stanovništva i gospodarskih mjera bila restriktivnija.

Naime, u Srbiji je, za razliku od Hrvatske, uveden tzv. policijski sat koji je ograničavao kretanje stanovništva u određenim dijelovima dana te zabranjivao kretanje stanovništvu određene dobi. U pogledu restriktivnih mjera u sektoru gospodarstva, Srbija je donijela odluku o zabrani izvoza osnovnih proizvoda bitnih za stanovništvo i lijekova te ograničila cijene i marže osnovnih namirnica i zaštitne opreme. Obje države mobilizirale su zdravstvene djelatnike i resurse, no dok je s jedne strane Hrvatska odredila već postojeće bolnice za isključivo liječenje zaraženih, Srbija je otišla korak dalje i izgradila dvije nove bolnice isključivo za tu namjenu.

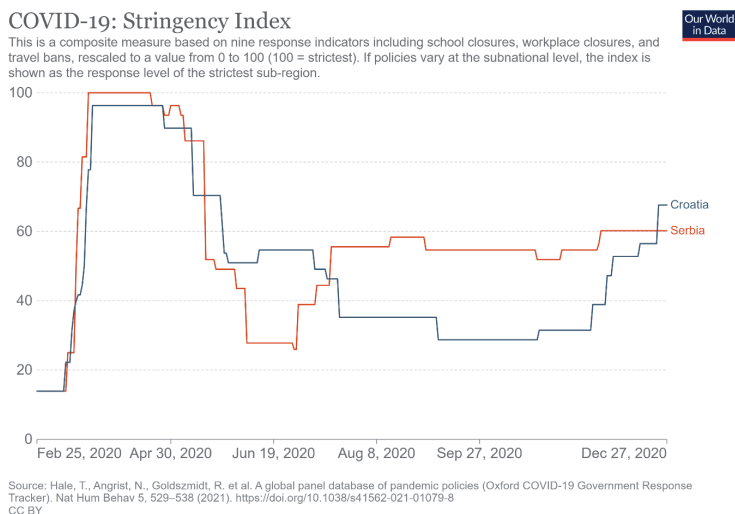
Iako je pristup upravljanju krizom obje države izrazito sekuritiziran, razlikuje se u stupnju sekuritizacije. Srbija je u tom pogledu postigla viši stupanj sekuritizacije što je vidljivo u nizu primjera, a za potrebe ovog rada istaknut će se tri. Prvi primjer jest uvođenje Ustavom predviđenog izvanrednog stanja što u Hrvatskoj nije bio slučaj. Drugi primjer jest korištenje vojske u svrhu pružanja osiguranja zdravstvenim i socijalnim objektima, dok je u Hrvatskoj vojska bila korištena primarno za logističke poslove pripremanja šatora i dodatnih objekata za oboljele. U konačnici, sekuritizacija se očitovala u narativu, odnosno retorici koju su čelni političari u Srbiji koristili, a koja je bila znatno sekuritiziranija, pa čak u nekim momentima i militarizirana. Eklatantan primjer jesu izjave predsjednika Aleksandra Vučića koji je početno problem pandemije COVID-19 umanjivao izjavama da je virus slabiji od gripe i da samo treba češće prati ruke, da bi otprilike dvadeset dana kasnije promijenio retoriku. Prilikom proglašenja izvanrednog stanja rekao je: „Srbija je od danas u ratu protiv nevidljivog protivnika, opasnog i opakog protivnika kojeg naša zemlja mora da pobjedi.“ (YouTube, 2020f). Nastavno na to, 26. ožujka 2020. godine prilikom poziva umirovljenicima da ne izlaze iz svojih kuća rekao je: „Neće nam biti dovoljni kompletno Lešće, Novo groblje, Centralno i Bežanijsko groblje, bit će malo groblja da primi sve nas...“ (YouTube, 2020g).

Tablica 6: Broj zaraženih i preminulih na milijun stanovnika u Hrvatskoj i Srbiji

|                 | Hrvatska | Srbija | Europa |
|-----------------|----------|--------|--------|
| Broj oboljelih  | 49 918   | 46 489 | 30 485 |
| Broj preminulih | 880      | 423    | 699    |

Izvor: Ourworldindata.org, 2021d; 2021e.

## Grafikon 8: Indeks strogosti za Hrvatsku i Srbiju



Izvor: Ourworldindata.org, 2021f.

## Zaključak

Širenje koncepta sigurnosti i odmicanje od realističkog državno-centričnog pristupa otvorilo je prostor istraživanju novih sigurnosnih izazova. Takav višedimenzionalni pristup sigurnosti obuhvaća i pitanje zdravstvene sigurnosti, iznimno kompleksnog koncepta koji se razvija na prijelazu iz 20. u 21. stoljeće. Kompleksnost samog koncepta zdravstvene sigurnosti očituje se u njegovom užem i širem shvaćanju. Pandemija COVID-19 ponovo je u prvi plan stavila uži koncept zdravstvene sigurnosti koji se temelji na postupku sekuritizacije zdravstvenih problema, odnosno širenja zaraznih bolesti.

Širenje bolesti COVID-19 iz Kine krajem 2019. godine uzrokovao je nevjerojatne posljedice po svijet i promijenio dotadašnje funkcioniranje života. Kriza uzrokovana pandemijom COVID-19 jedinstvena je u povijesti po svom opsegu. Takva kriza ujedno je iznimno kompleksna i višeslojna, a veliki problem za istraživače je što svakodnevno saznajemo nove informacije o karakteru bolesti i mogućnostima sprječavanja njezina širenja što otežava postavljanje fokusa istraživanja. U tom kontekstu komparativna analiza pristupa u upravljanju krizom uzrokovanom COVID-19 u Hrvatskoj i Srbiji s jedne strane ne predstavlja cjelovitu analizu zbog činjenice da kriza nije završila i da nije moguć cjeloviti pregled svih faza upravljanja krizom. Rad je nastojao odgovoriti na pitanje

koje su sličnosti i razlike u upravljanju krizom uzrokovanom bolešću COVID-19 u Hrvatskoj i Srbiji te preispitati tezu kako postoje sličnosti u pojavnim oblicima ove bolesti i značajne razlike u politikama i djelovanju na suzbijanju pandemije.

Pojavni oblici bolesti COVID-19 u obje države donekle se razlikuju, pri čemu je Srbija imala manji broj zaraženih i gotovo dvostruko manji broj umrlih (Tablica 4). Jedan od razloga za takvo stanje vjerojatno jesu i strože mjere koje je Srbija provodila od srpnja 2020. godine (Vidi Grafikon 6). Analiza pristupa pokazala je kako su države u fazama prevencije i pripreme bile relativno uspješne, a njihovo djelovanje prilično različito. U fazi odgovora uočene su određene razlike, no prije svega analiza je pokazala kako u obje države postoji određeni normativni deficit, odnosno nedovoljno jasno definirani mehanizmi upravljanja krizom koji su doveli do preispitivanja legitimnosti procesa donošenja odluka. Neosporno je kako su u fazi odgovora države sekuritizirale pitanje pandemije COVID-19, no u tom smislu Srbija je učinila korak više. U Srbiji je proces sekuritizacije započeo snažnim govornim činom predsjednika države, koji se kasnije ponavljao, nerijetko i s militantnim tonom. Stoga, osim oštrijih mjera u pogledu izravnog uplitanja države u regulaciju tržišta i snažnijeg ograničenja kretanja stanovništva, Srbija je proglasivši izvanredno stanje i koristeći vojsku radi zaštite objekata pokazala znatno viši stupanj sekuritizacije.



Lovro Lukavečki\*

# **Comparative analysis of crisis management approaches caused by COVID-19 in Croatia and Serbia\*\***

89

**SUMMARY:** Extending the concept of security to sectors other than the military, coincides with the securitization of infectious diseases in the 1990s, making health security one of the most important topics. The outbreak of the COVID-19 pandemic has further potentiated health security in the context of the crisis management approach and the phenomenon of securitization and desecuritization. The aim of this paper is to analyze the approaches in crisis management caused by COVID-19 in Croatia and Serbia and to identify the similarities and the differences in the policies developed in relation to this threat and their application. The analysis of the crisis management approach through the phases of prevention, preparation and response from the perspective of securitization, examines the main thesis that there are similarities in the manifestations of this disease and there are also significant differences in policies and actions to combat the COVID-19 pandemic. Due to the complexity and topicality of this topic, the research is limited to the period until the start of vaccination in Croatia and Serbia, i.e. the period of the pandemic in the year 2020. In addition to contributing to further research in the field of health security, this paper makes a particularly important contribution in terms of detecting key lessons that can be used in the future crises.

**KEYWORDS:** health security, Croatia, Serbia, COVID-19, crisis management

\* Lovro Lukavečki, Master of Political Science. E-MAIL: lovro.lukavecki@gmail.com

\*\* This paper is part of the master thesis "Comparative analysis of crisis management approaches caused by COVID-19 in Croatia and Serbia" which was defended at the Graduate Study of Political Science, Faculty of Political Science, University of Zagreb in the academic year 2020/2021.

## Literatura

- Aldis, William. 2008. Health security as a public health concept: a critical analysis. *Health Policy and Planning* (23), 6: 369-375.
- Baldwin, David A. 1997. The concept of security. *Review of international studies* (23),1: 5-26.
- Booth, Ken. 2007. *Theory of world security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Buzan, Barry. 1997. Rethinking security after the Cold War. *Cooperation and conflict* (32), 1: 5-28.
- Buzan, Barry et al. 1998. *Security. A New Framework for Analysis*. London: Lynne Rienner.
- Caballero-Anthony, Mely and Amul, Gianna G. 2014. Health and human security: Pathways to advancing a human-centered approach to health security in East Asia, in: Rushton, Simon and Youde, Jeremy (eds.): *Routledge Handbook of Global Health Security*. London: Routledge. Pp. 32-47.
- Cins.rs. 2021. Virus korona u Srbiji: dnevni preseci. <https://www.cins.rs/virus-korona-u-srbiji-dnevni-preseci/> (21.6.2020.)
- Civilna-zastita.gov.hr. 2020. Priopćenje za medije Stožera civilne zaštite Republike Hrvatske od 27. prosinca 2020. <https://civilna-zastita.gov.hr/vijesti/priopcenje-za-medije-stozera-civilne-zastite-republike-hrvatske-od-27-prosinca-2020/3340> (20.6.2021.)
- Civilna-zastita.gov.hr. 2021. Odluke Stožera civilne zaštite RH za sprečavanje širenja zaraze koronavirusom. <https://civilna-zastita.gov.hr/odluke-stozera-civilne-zastite-rh-za-sprecavanje-sirenja-zaraze-koronavirusom/> (20.6.2021.)
- Collins, Alan. 2010. *Contemporary security studies*. Oxford: Oxford University Press.
- Cronstedt, Mal. 2002. Prevention, preparedness, response, recovery- an outdated concept?. *Australian Journal of Emergency Management* (17), 2: 10-13.
- Davies, Sara E. 2008. Securitizing infectious disease. *International Affairs* (84), 2: 295-313.
- Davies, Sara E. 2010. What contribution can International Relations make to the evolving global health agenda?. *International Affairs* (86), 5: 1167-1190.
- Dokić, Katarina i dr. 2020. *Sektor bezbednosti u vanrednom stanju. Testiranje demokratije*. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku.
- Fidler, D. P. 1999. *International Law and Infectious Diseases*. Oxford: Oxford University Press.
- Fidler, David P. 2003. Emerging trends in international law concerning global infectious disease control. *Emerging infectious diseases* (9), 3: 285-290.
- Fidler, David P. 2005. From international sanitary conventions to global health security: the new International Health Regulations. *Chinese Journal of International Law* (4), 2: 325-392.
- Hanrieder, T. and Kreuder-Sonnen, C. 2014. WHO decides on the exception? Securitization and emergency governance in global health. *Security Dialogue* (45), 4: 331-348.
- Heymann, David L. et al. 2015. Global health security: the wider lessons from the west African Ebola virus disease epidemic. *The Lancet*, 385(9980): 1884-1901.

- Hrvatski sabor. 2017. Strategija nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske. *Narodne novine*, br. 73/2017.
- Hrvatski sabor. 2020. Zakon o sustavu civilne zaštite. *Narodne novine*, br. 31/2020.
- Hzzj.hr. 2020a. Preporuke za putnike u Kinu – letci. <https://www.hzzj.hr/sluzba-epidemiologija-zarazne-bolesti/preporuke-za-putnike-u-kinu-letci/> (20.6.2021.)
- Hzzj.hr. 2020b. COVID-19 – Priopćenje prvog slučaja. <https://www.hzzj.hr/priopcenja-mediji/covid-19-priopcenje-prvog-slucaja/> (20.6.2021.)
- Hzzj.hr. 2021c. Koronavirus – najnovije preporuke. <https://www.hzzj.hr/sluzba-epidemiologija-zarazne-bolesti/koronavirus-najnovije-preporuke/#vjerska> (20.6.2021.)
- Hzzj.hr. 2021d. COVID-19 – izvješće HZJZ-a. <https://www.hzzj.hr/aktualnosti/covid-19-izvjesce-hzzj-a/> (20.6.2021.)
- Index.hr. 2020a. Zašto je sada posebno važno znati da su stručnjaci u Stožeru HDZ-ovci? <https://www.index.hr/vijesti/clanak/zasto-je-sada-posebno-vazno-znati-da-su-strucnjaci-u-stozeru-clanovi-hdza/2179412.aspx> (1.8.2021.)
- Index.hr. 2020b. Plenković prije gotovo 3 mjeseca: Ova vlada je pobijedila koronu. <https://www.index.hr/vijesti/clanak/plenkovic-prije-gotovo-3-mjeseca-ova-vlada-je-pobijedila-koronu/2205198.aspx> (14.8.2020.)
- Jovanović, Verica. 2021. COVID-19 epidemic in Serbia, in: Ristanović, Elizabeta et al. (eds.) *Security Crises in the 21<sup>st</sup> Century and How to Manage Them – COVID-19 Health and safety aspects, Volume 2*. Belgrade and Zagreb: CARUK, HUMS, IRMO and Libertas. Pp. 126-135.
- Jutarnji.hr. 2020a. Istraživanje Sveučilište Oxford: Proučili mjere koje su zemlje donijele i usporedili ih s brojem zaraženih. Najstriktnije mjere provodi – Hrvatska. <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/istrazivanje-sveucilista-oxford-proucili-mjere-koje-su-zemlje-donijele-i-usporedili-ih-s-brojem-zarazenih-najstriktnije-mjere-provodi-hrvatska-10137835> (1.8.2021.)
- Jutarnji.hr. 2020b. Ostavku Stožera traže oni koji ne razumiju što pričaju i koji od početka politiziraju naš rad. <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/ostavku-stozera-traze-oni-koji-ne-razumiju-sto-pricaju-i-koji-od-pocetka-politiziraju-nas-rad-15004959> (1.8.2021.)
- Kešetović, Želimir i dr. 2013. *Krizni menadžment*. Sarajevo i Velika Gorica: Fakultet za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije Sarajevo i Veleučilište Velika Gorica.
- Labonté, Ronald and Gagnon, Michelle L. 2010. Framing health and foreign policy: lessons for global health diplomacy. *Globalization and health* (6), 1: 1-19.
- McInnes, Colin and Lee, Kelley. 2006. Health, security and foreign policy. *Review of International Studies* (32), 1: 5-23.
- McInnes, Colin. 2013. Health, in: Williams, Paul D. (ed.): *Security studies: an introduction*. London: Routledge. Pp. 324-336.
- MGPO. 2020a. Plan nabave za 2020. godinu.

- <https://mingor.gov.hr/UserDocImages/ARHIVA%20DOKUMENATA/PLAN%20NABAVE%20ZA%202020%20g.pdf> (20.6.2021.)
- MGPO. 2020b. I. Izmjena i dopuna plana nabave za 2020. godinu. <https://mingor.gov.hr/UserDocImages/ARHIVA%20DOKUMENATA/I.%20IZMJENA%20I%20DOPUNA%20PLANA%20NABAVE.pdf> (20.6.2021.)
- Mikac, Robert. 2020. COVID-19 Pandemic and Crisis Management in the Republic of Croatia. *Anali hrvatskog politološkog društva* (17), 1: 31-56.
- Ministarstvo zdravlja. 2020a. Naredba o proglašenju epidemije zarazne bolesti COVID-19. *Službeni glasnik RS*, br. 37/2020.
- Ministarstvo zdravlja. 2020b. Naredba o zabrani okupljanja u Republici Srbiji na javnim mjestima u zatvorenom prostoru. *Službeni glasnik RS*, br. 25/2020.
- Ministarstvo zdravstva. 2015. Pravilnik o ustrojstvu i načinu rada Kriznog stožera Ministarstva zdravlja. *Narodne novine*, br. 18/2015.
- Ministarstvo zdravstva. 2020. Odluka o osnivanju karantene. <https://zdravstvo.gov.hr/UserDocImages//2020%20CORONAVIRUS//Odluka%20o%20osnivanju%20karantene%20i%20Izmjeni%20odluke%20za%20web%2017%204%202020.pdf> (20.6.2021.)
- Mod.gov.rs. 2020. Ministar Vulin: Srbija treba i može biti ponosna na svoju vojsku i sve svoje pripadnike. <http://www.mod.gov.rs/cir/16009/ministar-vulin-srbija-treba-i-moze-da-bude-ponosna-na-svoju-vojsku-i-na-sve-njene-pripadnike-16009> (21.6.2020.)
- Narodna skupština RS (Narodna skupština Republike Srbije). 2009. Strategija nacionalne bezbednosti Republike Srbije. *Službeni glasnik RS*, br. 88/2009.
- Narodna skupština RS (Narodna skupština Republike Srbije). 2019. Strategija nacionalne bezbednosti Republike Srbije. *Službeni glasnik RS*, br. 94/2019.
- Narodna skupština RS (Narodna skupština Republike Srbije). 2020a. Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti. *Službeni glasnik RS*, br. 68/2020.
- Narodna skupština RS (Narodna skupština Republike Srbije). 2020b. Zakon o potvrđivanju uredbi koje je Vlada usvojila uz supotpis predsjednika Republike za vrijeme izvanrednog stanja. *Službeni glasnik RS*, br. 62/2020.
- Ourworldindata.org. 2021a. Stringency Index. <https://ourworldindata.org/covid-stringency-index> (1.8.2021.)
- Ourworldindata.org. 2021b. COVID-19 Data Explorer. Stringency Index Croatia. <https://ourworldindata.org/coronavirus-data-explorer> (1.8.2021.)
- Ourworldindata.org. 2021c. COVID-19 Data Explorer. Stringency Index Serbia. <https://ourworldindata.org/coronavirus-data-explorer> (1.8.2021.)
- Ourworldindata.org. 2021d. COVID-19 Data Explorer. Confirmed cases. Croatia and Serbia. <https://ourworldindata.org/covid-cases?country> (1.8.2021.)
- Ourworldindata.org. 2021e. COVID-19 Data Explorer. Confirmed deaths. Croatia and Serbia.

- <https://ourworldindata.org/covid-deaths> (1.8.2021.)
- Ourworldindata.org. 2021f. Data Explorer. Stringency Index. <https://ourworldindata.org/coronavirus-data-explorer> (1.8.2021.)
- Porta, Miguel. 2014. *A dictionary of epidemiology*. Oxford: Oxford University Press.
- Pravno-informacioni-sistem.rs. 2021. *Arhiva Službenog glasnika Republike Srbije 2020. godine*. <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/arrhslgl-sgarh> (21.6.2020.)
- Price-Smith, A. T. 2001. *The health of nations: infectious disease, environmental change, and their effects on national security and development*. Cambridge, Massachusetts, US: MIT Press.
- Rs.n1info.com. 2020a. Kon: Odgovornost na informatičarima koji su nam davali netačne podatke. <https://rs.n1info.com/vesti/a655394-kon-odgovornost-na-informaticarima-koji-su-nam-davali-netacne-podatke/> (1.8.2020.)
- Rs.n1info.com. 2020b. Otvoreno pismo 350 lekara: Situacija katastrofalna, tražimo novi Krizni štab. <https://rs.n1info.com/vesti/a621800-otvoreno-pismo-lekara-koji-traze-smenu-kriznog-staba/> (1.8.2020.)
- Rts.rs. 2020. Prvi slučaj koronavirusa u Srbiji, epidemiolozi provjeravaju sve sa kojima je bio u kontaktu. <https://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/drustvo/3877900/loncar-koronavirus-prvi-slucaj-srbija-konferencija.html> (21.6.2020.)
- Rushton, Simon. 2011. Global health security: security for whom? Security from what?. *Political Studies* (59), 4: 779-796.
- SCZRH (Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske). 2020a. Odluka o dopuni odluke o privremenoj zabrani prelaska preko graničnih prijelaza Republike Hrvatske. *Narodne novine*, br. 73/2020.
- SCZRH. 2020b. Odluka o privremenoj zabrani preko graničnih prijelaza Republike Hrvatske. *Narodne novine*, br. 74/2020.
- SNS (Srpska napredna stranka). 2020. SNS Informator. Broj 83. Ožujak – travanj 2020. [https://www.sns.org.rs/sites/default/files/sns\\_83\\_pdf\\_72.pdf](https://www.sns.org.rs/sites/default/files/sns_83_pdf_72.pdf) (1.8.2020.)
- Srbija.gov.rs. 2020a. Premijerka je prva primila cjepivo protiv koronavirusa. <https://www.srbija.gov.rs/vest/508484/predsednica-vlade-prva-primila-vakcinu-protiv-koronavirusa.php> (21.6.2020.)
- Srbija.gov.rs. 2020b. Republički stožer za vanredne situacije aktiviran u zaštiti građana. <https://www.srbija.gov.rs/vest/451560/republicki-stab-za-vanredne-situacije-aktiviran-na-zastiti-gradjana.php> (21.6.2020.)
- Srbija.gov.rs. 2020c. Pravni temelj za donošenje Zaključaka o formiranju Kriznog stožera za suzbijanje zaraznih bolesti COVID-19. <https://www.srbija.gov.rs/dokument/479994/pravni-osnov-za-donosenje-zakljucka-o-obrazovanju-kriznog-staba-za-suzbijanje-zarazne-bolesti-covid-19.php> (21.6.2020.)
- Srbija.gov.rs. 2020d. Bolnica Kovid u Batajnici počinje s radom. <https://www.srbija.gov.rs/vest/503117/pocinje-sa-radom-kovid-bolnica-u-batajnici.php> (21.6.2020.)

- Srbija.gov.rs. 2020e. Otvorena bolnica Kovid u Kruševcu. <https://www.srbija.gov.rs/vest/507568/otvorena-kovid-bolnica-u-kruševcu.php> (21.6.2020.)
- Stošić, Sanja and Pešić, Milena. 2020. COVID-19: Global issues and local Serbian responses, in: Keković, Zoran et al. (eds.) *Security Crises in the 21<sup>st</sup> Century and How to Manage Them – Social and Security aspects, Volume 1*. CARUK, HUMS, IRMO and Libertas. Pp. 101-112.
- Trut, Damir. 2020. COVID-19 crisis in Croatia, in: Ristanović, Elizabeta et al. (eds.) *Security Crises in the 21<sup>st</sup> Century and How to Manage Them – COVID-19 Health and safety aspects, Volume 2*. Belgrade and Zagreb: CARUK, HUMS, IRMO and Libertas. Pp. 197-201.
- UNDP. 1994. *Human Development Report*. Oxford: Oxford University Press.
- Ustavni sud RH. 2020. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-II-2379/2020 od 14. rujna 2019. i tri izdvojena mišljenja sudaca. *Narodne novine*, br. 105/2020.
- Ustavni.sud.rs. 2020. Saopštenje sa 4. sednice Velikog veća, održane 21. maja 2020. godine, kojom je presedavala Snežana Marković, predsednica Ustavnog suda i predsednica Veća. <http://www.ustavni.sud.rs/page/view/149-102624/saopštenje-sa-4-sednice-i-velikog-veca-odrzane-21-maja-2020-godine-kojom-je-presedavala-snezana-markovic-predsednica-ustavnog-suda-i-predsednica-veca> (22.6.2021.)
- Vecernji.hr. 2020. Crnogorci otišli na derbi u Beograd pa se kući vratili s koronom. <https://www.vecernji.hr/sport/crnogorci-otisli-na-derbi-u-beograd-pa-se-kuci-vratiti-s-koronom-1410873> (1.8.2020.)
- Vlada RH. 2019. Procjena rizika od katastrofa. [https://civilnazastita.gov.hr/UserDocsImages/CIVILNA%20ZA%20C5%A0TITA/PDF\\_ZA%20WEB/Procjena\\_rizika%20od%20katastrofa\\_2019.pdf](https://civilnazastita.gov.hr/UserDocsImages/CIVILNA%20ZA%20C5%A0TITA/PDF_ZA%20WEB/Procjena_rizika%20od%20katastrofa_2019.pdf) (20.6.2021.)
- Vlada RH. 2020a. Rješenje o imenovanju načelnika, zamjenika načelnika i članova stožera civilne zaštite Republike Hrvatske. *Narodne novine*, br. 20/2020.
- Vlada RH. 2020b. Interpelacija o radu Vlade Republike Hrvatske u vezi s pripremom zdravstvenog sustava Republike Hrvatske na posebne okolnosti uzrokovane koronavirusom – Izvješće Vlade Republike Hrvatske. [https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2020-12-08/084811/IZVJ\\_INTERPELACIJA\\_RAD\\_VLADE\\_ZDRAVSTVENI%20SUSTAV\\_KORONA\\_VIRUS.df.pdf](https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2020-12-08/084811/IZVJ_INTERPELACIJA_RAD_VLADE_ZDRAVSTVENI%20SUSTAV_KORONA_VIRUS.df.pdf) (20.6.2021.)
- Vlada RH. 2020c. Izvješće o stanju i upravljanju robnim zalihama za 2019. godinu, s Financijskim pokazateljima. [https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2020-10-15/130007/IZVJ\\_ROBNE\\_ZALIHE\\_2019.pdf](https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2020-10-15/130007/IZVJ_ROBNE_ZALIHE_2019.pdf) (20.6.2020.)
- Vlada RS (Vlada Republike Srbije). 2019. Procjena rizika od katastrofe u Republici Srbiji. <http://prezentacije.mup.gov.rs/sezektorzazastituispasavanje/HTML/licence/Procena%20rizika%20od%20katastrofa%20u%20RS.pdf> (20.6.2021.)
- Vlada RS. 2020a. Odluka o proglašenju bolesti COVID-19

- uzrokovanu virusom SARS-CoV-2 zaraznom bolešću. Službeni glasnik RS br. 23/2020.
- Vlada RS. 2020b. Zaključak. Službeni glasnik RS br. 50/2020.
- Vlada.gov.hr. 2020a. Početak cijepljenja protiv bolesti COVID-19 u Hrvatskoj. <https://vlada.gov.hr/vijesti/pocetak-cijepljenja-protiv-bolesti-covid-19-u-hrvatskoj/31139> (20.6.2021.)
- Vlada.gov.hr. 2020b. 214. sjednica Vlade Republike Hrvatske. <https://vlada.gov.hr/sjednice/214-sjednica-vlade-republike-hrvatske-29015/29015> (20.6.2021.)
- Vlada.gov.hr. 2020c. 222. sjednica Vlade Republike Hrvatske. <https://vlada.gov.hr/sjednice/222-sjednica-vlade-republike-hrvatske-29132/29132> (20.6.2020.)
- Waever, Ole. 1995. Securitization and desecuritization, in: Lipschutz, Ronnie D. (ed.) *On security*. NewYork: Columbia University Press. Pp. 46-86.
- Weir, Lorna and Mykhalovskiy, Eric. 2010. *Global Public Health Vigilance: Creating a World on Alert*. Abingdon: Routledge.
- YouTube. 2015. The next outbreak? We're not ready| Bill Gates. [https://www.youtube.com/watch?v=6Af6b\\_wyiwI](https://www.youtube.com/watch?v=6Af6b_wyiwI) (28.2.2020.)
- YouTube. 2020a. Konferencija za medije Stožera civilne zaštite Republike Hrvatske (03.05.2020. 14:00 sati) <https://www.youtube.com/watch?v=XCV52FNnyDU> (1.8.2021.)
- YouTube. 2020b. Вучић: У Србији нема заражених корона вирусом. <https://www.youtube.com/watch?v=TraVNW2q3ik&t=1839s> (21.6.2021.)
- YouTube. 2020c. За будућност наше деце. <https://www.youtube.com/watch?v=f7AVailuDLE> (21.6.2021.)
- YouTube. 2020d. Milanović: Stožer je paratijelo, Sabor mora preuzeti stvar. <https://www.youtube.com/watch?v=uaV99oFMckk> (22.6.2021.)
- YouTube. 2020e. Darija Kišić Tepavčević o Republičkoj stručnoj komisiji za zaštitu stanovništva od zaraznih bolesti. [https://www.youtube.com/watch?v=IOWJ\\_V4bDSs](https://www.youtube.com/watch?v=IOWJ_V4bDSs) (22.6.2021.)
- YouTube. 2020f. Vučić: Srbija u ratu protiv nevidljivog i opakog protivnika. <https://www.youtube.com/watch?v=ohYIND7-g5E> (21.6.2020.)
- YouTube. 2020g. NEĆE NAM BITI DOVOLJNO NI NOVO GROBLJE, NI LEŠĆE, NI BEŽANIJA! [https://www.youtube.com/watch?v=IPT0RLaPk\\_4](https://www.youtube.com/watch?v=IPT0RLaPk_4) (22.6.2021.)
- Zacher, Mark W. and Keefe, Tania J. 2008. *The Politics of Global Health Governance: United by Contagion*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Zdravlje.gov.hr. 2020a. Ministarstvo zdravstva: Osniva se nacionalni krizni stožer zbog koronavirusa. <https://zdravlje.gov.hr/vijesti/ministarstvo-zdravstva-osniva-se-nacionalni-krizni-stozer-zbog-koronavirusa/4956> (23.3.2020.)
- Zdravlje.gov.hr. 2020b. Situacija s bolesti uzrokovanom novim koronavirusom COVID-19 (SARS – CoV-2) 25. veljače 2020. <https://zdravlje.gov.hr/UserDocsImages/2020%20CORONAVIRUS/Situacija%20s%20novim%20>

- koronavirusom%2026.2.2020-za-web.pdf (20.6.2021.)
- Zdravlje.gov.rs. 2020a. Podaci o trenutnoj epidemiološkoj situaciji u vezi s novim virusom korone u Republici Srbiji za 24. prosinca 2020.  
<https://www.zdravlje.gov.rs/vest/352786/informacija-o-aktuelnoj-epidemioloskoj-situaciji-u-vezi-sa-novim-korona-virusom-u-republici-srbiji-za-24-decembar-2020-godine-.php> (21.6.2020.)
- Zdravlje.gov.rs. 2020b. Mjere za kontrolu širenja i suzbijanja infekcije uzrokovane novim virusom korone. <https://www.zdravlje.gov.rs/vest/345880/mere-za-kontrolu-sirenja-i-suzbijanja-infekcije-izazvane-novim-korona-virusom.php> (21.6.2020.)
- Zdravlje.gov.rs. 2020c. Novi virus korone slabiji od sezonske gripe. <https://www.zdravlje.gov.rs/vest/345882/novi-korona-virus-slabiji-od-sezonskog-gripa.php> (21.6.2020.)
- Zdravlje.gov.rs. 2020d. Vlada je poduzela dodatne mjere kako bi spriječila širenje koronavirusa. <https://www.zdravlje.gov.rs/vest/346254/vlada-donela-dodatne-mere-u-sprecavanju-sirenja-koronavirusa.php> (21.6.2021).
- Zdravlje.gov.rs. 2020e. Ministar zdravlja posjetio je novoizgrađeni laboratorij u KCS-u. <https://www.zdravlje.gov.rs/vest/346986/ministar-zdravlja-obisao-novoizgradjenu-laboratoriju-u-kcs.php> (21.6.2020.)



MIGRACIJE/MIGRATION

PREGLEDNI RAD

**Dijana Vukomanović\***

**Development  
of migration  
management  
portfolio in  
Western Balkans  
region\*\***

\* Dijana Vukomanović, PhD, researcher at the Institute of Social Sciences, Belgrade.  
E-MAIL: [dijana.vukomanovic@idn.org.rs](mailto:dijana.vukomanovic@idn.org.rs)

\*\* This paper was written as part of the 2021 Research Program of the Institute of Social Sciences with the support of the Ministry of Education, Science and Technological Development of the Republic of Serbia.

**SUMMARY:** By applying a neo-institutional approach hybridized with Foucauldian concept of 'governmentality' this analysis is mapping architecture of major institutional, legal and security models of migration management designed and developed by three Western Balkans countries – Serbia, North Macedonia and Bosnia and Herzegovina, during 2015/2016 and in the aftermath of massive migratory inflow from Middle East to Western Europe via Balkan route. Analysis identifies multiple national and international stakeholders involved in implementation of migration management policies: national governmental and parliamentary bodies, civil society organizations, UNHCR, EU agencies, OSCE field missions. The analysis reveals that the process of development of portfolio of migration management in Western Balkans was technocratically harmonized with the EU *acquis* and politicized – predominantly conceptualized and funded by the EU as the issue of securitization. 'Europeanisation' and securitization of Western Balkans migration management policies was outcome of the rational choice politics, as expression of 'governmentality' of Balkan decision-makers. Use of innovative Information and Communication Technologies (ICTs), such as biometric technology, which is already employed in key areas of digital migration management is also analysed as very potential, but disputed tool.

**KEYWORDS:**  
**migration management, governmentality, securitization, Western Balkans, Eurodac.**

## Contextual framing of the `migrant crisis`

Migration processes induce multiple changes not only in society and in politics, but also challenges to security or economy. To document these changes, we have rich comparative information to harvest in the region of Western Balkans (WB) comparing how different countries, i.e. governments, politicians, security systems, different (inter)national stakeholders have confronted and managed the challenges of massive migrations via, so called, `Balkan route` during 2015/2016. This `crisis`, however, has not affected all countries in the region in the same manner, largely for topographical reasons. Two Western Balkans states – then former Yugoslav Republic of Macedonia (nowadays North Macedonia) and Serbia were on the frontline of the Balkan route, followed by Bosnia and Herzegovina. These three countries have been challenged with a large-scale multiple problems requiring urgent reaction and response and, in parallel, `inventing` of new modes of migration related policies and redesigning existing institutional and legislative frameworks.

Management of the `migrant crisis` in the Western Balkans region, on the Balkan route, was simultaneously a matter of security - securitization, but primarily a challenge to the humanitarian response to the (un) expected influx of migrants (Bobić, Šantić, 2018: 219-246). Unlike European Union (EU) member states, the Western Balkans countries did not have comprehensive mechanisms in place to manage migrant movements coming from outside their home region. Politicians in Western Balkans countries were not in position to make confident statements on their capacities to manage migratory challenges like German chancellor Angela Merkel who stated: *“Wir haben so vieles geschafft – wir schaffen das.”* - *“We have already achieved so much, we can do it!”*. Merkel first made these remarks in late August 2015, and in a New Year’s address in January 2016 she reiterated the same notion that Germany is a strong country, which can face the migrant crisis and take in - absorb large numbers of immigrants. Merkel’s statement will become a symbol of hope and `green light` signal to migrants in the name of the most powerful EU member state to persevere on their movement via the Balkan route to their final destination - Western Europe.

Transit of refugees/migrants via Balkan route took place in the context of a broader European political and security context - researchers noted that to a large extent European media framed the picture on the `people on the move` as “outsiders different to Europeans: either as vulnerable outsiders or as dangerous outsiders” (Georgiou, Zaborowski, 2017: 3). But it is important to note that the high degree of bias and binary perception of refugees and migrants in media coverage has not been innovative – it was inherited from a media agenda that has been

created years and decades ago. Namely, binary concepts such as: we/ them, welcome/unwelcome, victims/villain, vulnerable/terrorists, etc. are frequently used and persists as a 'vintage vogue' in media narratives on migrants in mainstream media (Vukomanovic, 2021: 64). An in-depth review of the press in France and the United States conducted by Benson (2013) identified ten frames related towards migrants, grouping them as 'victim frames', 'hero frames' and 'threat frames'. The term 'frame' refers to the ways that speakers and writers construct arguments about certain topics. By framing, they link the topic to other events and issues and make value-judgements about its implications and impact on society (Goffman, 1986). The media has become one of the key powers governing the framing of political – public discourses. The modern media has its own version of Thomas theorem: "If CNN defines the situation as a crisis, it will indeed be a crisis for all its consequences" (Milašinović, Kešetović, Nadić, 2010: 281).<sup>1</sup>

De Genova and Tazzioli (2015: 20) challenge the concept of framing migratory movements with, as they put it 'New Keywords' - namely: 'Crisis'; 'Migrant Crisis' / 'Refugee Crisis'. These authors have noted that "the aspiration and intended purpose of these new keywords is to effectively 'hijack' the dominant discourse surrounding and superintending how we speak of and think about the conjunctures of 'Europe' and 'crisis'". Authors are questioning the nature of this 'crisis' perceived as EU crisis of border control and migration management regimes. They conclude that "crisis, therefore, corresponds above all to a crisis of sovereignty and the exercise of a power over classifying, naming and partitioning the 'migrants' / 'refugees'" (De Genova, Tazzioli, 2015: 3, 20). Bobić and Šantić also point out that the so-called 'migrant crisis' during 2015 was just one of a series of cyclical phases of migration processes,<sup>2</sup> and that on a global scale it had no significant effects" (Bobić, Šantić, 2018: 225).

The aim of this paper is not to elaborate the question of whether mass migration across the transit Balkan route constituted a 'crisis' – in a sense that typically describes the security, economic, climate or crisis

1 William Isaac Thomas, sociologist, formulated well known statement which later became known as the Thomas theorem: "**If men define situations as real, they are real in their consequences.**" In other words, that the outcome of a situation depends upon an individual's perception of it, and not on the situation by itself. This theory, which has influenced several other sociological theories, was first suggested by Thomas in book: Thomas, W.I., Thomas D. S. 1928. *The Child in America: Behavior Problems and Programs*. New York: Alfred A. Knopf.

2 Estimates of the number of migrants transiting via the Balkan route in 2015 are different: the European Parliament estimates that there were 596,000, UNHCR - 815,000, IOM - 639,152. According to Frontex data, 885,000 irregular border crossings were registered in the same year (Bobić, Šantić, 2018: 234).

caused by infectious diseases. The focus of our analysis is aimed to describe the institutional and legislative design of migration policy at all levels of institutional landscape. To do that, we are referring to a specific concept of the neo-institutional approach in the analysis of international migration management, which focuses on identifying the process of establishing institutional network between key decision-makers, i.e. stakeholders, within which certain governing practices emerge and appear rational, and sustainable. The process of mass migration is seen as a process that is possible to be 'managed,' i.e. 'governed', in Foucault's sense of the concept of 'governmentality'.

'Governmentality' (*gouvernementalité*) is a term coined by philosopher Michel Foucault – as a composite of terms 'government' and 'mentality' – in his lectures on the genealogy of the power of the modern state in the 1970s. It has since been taken up and developed in a range of social scientific studies as a means of understanding contemporary exercises of power, since this concept refers to the way in which the state exercises control over, or governs, the body of its populace. Government, as Foucault put it in the summary of his 1977-1978 course entitled "Security, Territory and Population" was "an activity that undertakes to conduct individuals throughout their lives by placing them under the authority of a guide responsible for what they do and for what happens to them" (Foucault 1979, p. 68; quoted from: Rose, O'Malley, Pat & Valverde, 2006: 83). Foucault argued that a certain 'mentality' had become the common ground of all modern forms of political thought and action. That is how 'governmentality' is an "ensemble formed by the institutions, procedures, analyses and reflections, the calculations and tactics, that allow the exercise of this very specific albeit complex form of power, which has its target population, as its principal form of knowledge political economy, and as its essential technical means apparatuses of security" (Foucault, *op. cit.*, p. 20). 'Governmentality' is adequate for framing our analysis of migration management since this kind of 'governing' is preoccupied with 'ordering' the population of migrants in a way that is distinct from exercising of sovereign power on native population.<sup>3</sup> The objects of 'governmentality' – refugees, migrants, asylum seekers resemble Foucault's neoliberal subject in that they are continuously mobile, and consequently boundlessly 'governed' by different migration governance regimes, as they move on from one point to another.

This Foucauldian oriented approach will be hybridized with neo-institutional method of analysis in political science. As Rittberger emphasized, institutional oriented analysis is not intended to present

3 For use of Foucauldian concept of neoliberal governmentality for the purpose of analysis of global migration management, see, for example: Kalm, 2010.

“opposing theoretical approaches competing for explanatory superiority”, but rather it is focused to explore “institutional creation, institutional change and institutional choice” (Rittberger, 2012). Instead of theorizing contingencies of migratory movements, this paper is intended to explore and describe process of building of institutional architecture for migration management. This process is observed as a particular form of a political rationality – rational choice of institutional, legislative and policy design.

More in concrete, our aim is to provide mapping of key stakeholders who are entering into the field of power to create responses to challenges of migratory flows, and to describe their policy choices – how they are mainstreaming migration issues into public policies. But we are not concentrated on analysis of hierarchical power relations between them – the aim of analysis is to describe how institutional know-how of migration management, in a broad sense, was created with joint action. Above mentioned tasks of this analysis will be implemented mainly through desk analysis of the contemporary reports of the key stakeholders in charge of migration management: domestic stakeholders in three countries (reports of state institutions and parliamentary bodies, expert evaluations, fact-finding missions on the fields, etc.), as well as of international humanitarian and security organizations reports (United Nations High Commissioner for Refugees – UNHCR, Organization for Security and Cooperation in Europe – OSCE, International Organization for Migration – IOM, European Parliament – EP, etc.).

### **Institutional framework for management of mixed migration**

We should note that the term ‘migration management’,<sup>4</sup> is still questionable, i.e. the possibility that migration and migration ‘crises’ can be managed effectively at a regional or global level is still challenged. Kalm points out that ‘migration management’ is often presented as a “contrast to control, as a softer and more liberal alternative” (Kalm, 2010: 26). Conceptualization of migration as a circular phenomenon suggests that we cannot control it, at least not in the sense of complete prevention, but what we could do is to ‘govern’ the processes of migration flows. Having this in mind, the development of international instruments for managing migration is in expansion, as could be seen

4 The notion of ‘migration management’ was first elaborated in 1993 by Bimal Ghosh, academician and expert engaged on various projects of international development organizations, following requests from the UN Commission on Global Governance and the government of Sweden. He was also director of the so-called ‘NIROMP’ project (New International Regime for Orderly Movements of People).

in the recently adopted documents: The New York Declaration for Refugees and Migrants, 2016; Global Compact on Refugees, 2018; Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, 2018. Although these two Compacts will not create new legal norms or construct a fundamentally different international architecture for refugee / migrant protection, they provide the framework for applying norms in large-scale influx, as well as in protracted refugee situations, grounded in the principles of international cooperation and responsibility-sharing.

As it was already emphasized, we are approaching the issue of migration management as a project of ‘political rationality’, by which we understand a specific although not necessarily homogeneous institutional project/design on how to govern a particular issue, i.e. migration. Therefore, we should keep in mind that in the process of management of migration there were often present conflicting, contradictory, but also complementary logics of key actors and decision-makers: government authorities – international humanitarian and development organizations – European Union bodies – domestic NGOs/civil sector organizations, each of which developed their own contingency plan how to deal with migrants transiting Balkan corridor – route (Abikova, Piotrowicz, 2021: 248-265).

First North Macedonia and Serbia, and then Bosnia and Herzegovina, in many aspects weak – fragile states, had to urgently confront the problem of mixed migration flow<sup>5</sup> and should have tested and adapted their legal and institutional mechanisms for managing migration flows in the short term, in order to provide concrete answers to specific questions: how to treat people who have been in transit through their territory – as refugees,<sup>6</sup> migrants<sup>7</sup> or asylum seekers?<sup>8</sup> Under international

- 5 IOM’s Glossary of migration defines mixed migration flow as: “A movement in which a number of people are travelling together, generally in an irregular manner, using the same routes and means of transport, but for different reasons. People travelling as part of mixed movements have varying needs and profiles and may include asylum seekers, refugees, trafficked persons, unaccompanied/separated children, and migrants in an irregular situation” (UNHCR, 2016a: 282)
- 6 According to 1951 Convention and 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees, Article 1A(2), status of refugees refers to persons primarily fleeing conflict or persecution (UNHCR, n.d.).
- 7 IOM’s definition of a ‘migrant’ is broader and refers to any person who is moving or has moved across an international border or within a state away from his/her habitual place of residence (IOM, n.d.).
- 8 Asylum seeker is a person fleeing persecution and conflict and seeking protection under the 1951 UN Convention relating to the Status of Refugees or subsidiary protection within the EU. “Subsidiary protection” is available within EU member states only and is regulated by Council Directive 2011/95/EU of December 13, 2011 which aims to ensure that people fleeing persecution, wars and torture are treated fairly, in a uniform manner throughout the EU.

law, the answer to this question depended on the motive for their arrival and their expressed intent, and all three groups were entitled to distinct levels of protection and assistance. The main distinction inscribed in international law is between forced and voluntary movements of people, who might be induced either with, so called 'push' or with 'pull' factors (cf. Hayden, 2006). Unauthorized movements – irregular massive migration of people challenge state sovereignty and produce vulnerability of both transit and domestic population.

Process of governing migration relies on a specific previous institutional knowledge about the object of government (i.e. migration), and establishes appropriate roles or authorities and defines governmental goals. Although Western Balkans countries, especially Serbia, had extensive experience in the care of refugees and internally displaced persons (IDPs), after a series of ethnic conflicts on the former Yugoslavia's soil, it quickly became clear that their national legislation was outdated or inadequate to provide swift and concrete answers to the new migration inflow and to ensure protection from social marginalization and discrimination against migrants, while at the same time ensuring public 'order and peace' of the domestic population.

Due to post-conflict background of Western Balkans countries, key organizations for management of migration have been already present on the field and have already developed co-operative frameworks for management of various migratory issues, which were mainly focused to the status of refugees and IDPs. The new wave of massive migrations, in 2015/2016 was an impetus for launching of a new circle of actions and partnerships among them. Numerous international and domestic organizations and stakeholders who were in charge of observing, or assisting in management of migratory movements, started to have regular briefings, i.e. reporting & liaising meetings, mainly organized by UNHCR offices and other UN agencies, as well as by the EU representatives, accompanied with the respective OSCE field missions. In North Macedonia, meetings were held every week with representatives of the government, UN agencies (UNHCR, UNICEF, and others), as well as with a wide range of INGO and NGO representatives (Save the Children, Red Cross, the Macedonian Young Lawyers Association, etc.). The primary purpose of these meetings was to exchange information about the current situation in the country and to discuss the activities being pursued by various actors (Marciacq, Flessenkemper, Boštjančić, 2016: 132-146). This group of authors made conclusion that although no international actor took full control of the agenda, the UNHCR clearly played the leading role.

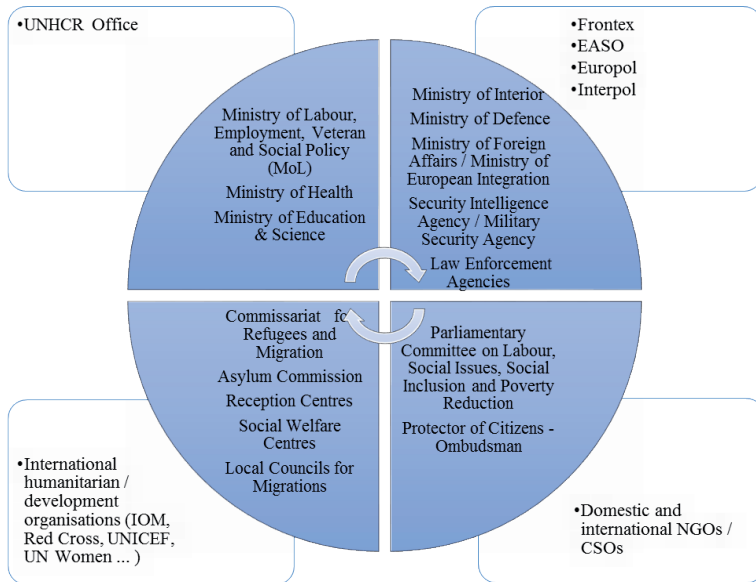


In any process of management the key question is: who is in charge? Following this managerial logic, we will pose the question at the beginning of our analysis: are the states – i.e. governments still the paramount actors of migration management? In order to get an answer to the question, we will present the results of our desk analysis in the form of mapping key stakeholders who have played visible, more or less significant role in migration management. Analysis is aimed to detect a whole variety of actors – stakeholders who were in charge of managing different aspects of migratory movements, not only those who were officially responsible for these tasks. Hence, a set of questions emerges: Who governs what? According to what logics? With what techniques? Toward what ends? Answers to these question compose what Foucault would call as an ‘art of governing’.

An illustrative example of an institutional mechanism founded to manage migration, was established in June 2015 in the form of the Working Group on Resolving the Problem of Mixed Migration Flows in the Republic of Serbia. The Decision on the establishment of this Working Group said that its task is to “monitor, analyse and discuss issues of mixed migration flows in the Republic of Serbia with a special focus on problems in this area, provide analysis of the situation and proposals of measures for resolving the affected problems and harmonization of the positions of competent state bodies and other organizations and institutions dealing with the issue of mixed migration flows” (Official Gazette of the Republic of Serbia, 2015). The chairmanship of this Working Group was entrusted to the Minister of Labour and Social Affairs, who remained at the helm of this Working Group in the next term also, in 2016 when he was elected for the post of defence minister. His task was to establish co-ordination and co-operation between the most relevant institutions and stakeholders. Representatives of the most relevant ministries were actively involved in the work of this core Working group for managing mixed migration flows in Serbia. Over time, a wider number of actors have been involved in this process of managing the migratory flows, covering all three branches of government – executive, legislative and judicial. It is important to note that the parliamentary Committee for Labour, Social Issues, Social Inclusion and Poverty Reduction, which has been monitoring the situation in social care of refugees and migrants on a monthly basis since the summer of 2015, has been actively involved in the process of deliberating issues in regard to current migration situation, and has continued this task in the new session of Serbian Parliament from 2016 onwards. A significant number of international humanitarian and domestic civil society organizations (CSOs) with highly developed expertise in various areas of migration

have been also involved.<sup>9</sup> In order to present institutional architecture for implementing these management and monitoring tasks, we are presenting results of our mapping analysis – the following scheme of key stakeholders who have been engaged on the territory of the Republic of Serbia.

Graph 1: Institutional scheme for managing mixed migratory flows in the Republic of Serbia



This Graph presents a complex network of institutions, organizations and actors which were operating at national and regional/international level, with more or less clearly defined mandates for their actions. What we can see is highly dispersed, colorful landscape of various stakeholders, but with comprehensive, 'whole-of-government' structure for coordination and communication of their somehow overlapping responsibilities, which enabled them continuous adaptation of their roles and making of new partnership 'alliances' – a series of agreements on joint actions, depending on emergency needs. The Graph clearly pres-

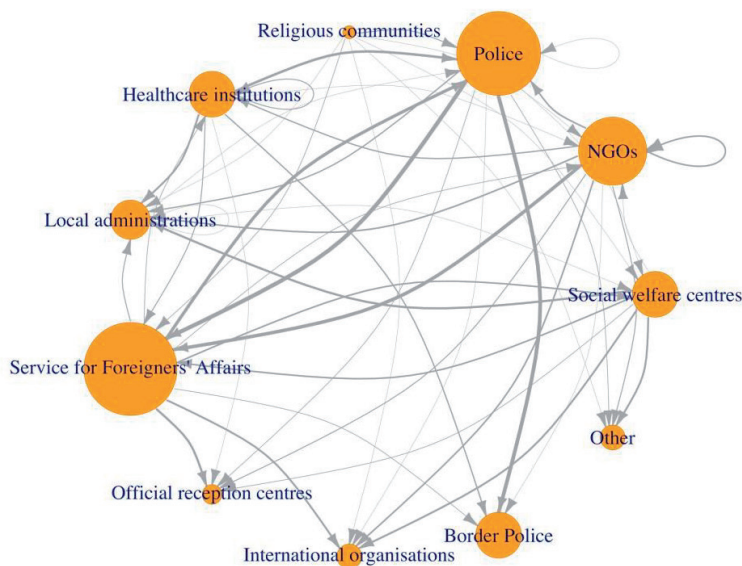
9 These international and domestic organizations have been actively involved in Serbia: *Red Cross, Medecins Sans Frontières, Save the Children, Danish Refugee Council, UN Women, Jesuit Refugee Service*, and local CSOs: *Belgrade Centre for Human Rights, Asylum Seeker Protection and Assistance Centre, Group 484, Praxis, Autonomous Women's Centre*, etc.

ents that there was no top-down vertical subordination implemented between inter/national and local stakeholders, and that division of responsibilities was inter-sectoral. What we can conclude from the Graph 1. is that migration management was initially conceptualised as the policy of balanced approach – resolving of both humanitarian and security aspects of migratory inflow.

It is noticeable that there is a large measure of similarity of this organizational-coordination scheme presented for Serbia with the institutional scheme in North Macedonia and Bosnia and Herzegovina, which will incorporate a similar organizational scheme into their national strategies and action plans for managing migration (Ministry of Security BiH, 2016). In North Macedonia's case, 'focal points' of migration policies are similar: The Ministry of Foreign Affairs, Ministry of Interior, Ministry of Labour and Social Policy and the Agency of Emigration, which are government institutions with higher-level competences in terms of migration flows regulation. Subsequently, North Macedonia made division of tasks between institutions dealing with migration. Responsibilities between the Department for Border Affairs and Migration under the Bureau for Public Security of the Ministry of Interior (dealing with the security aspects and border management), Ministry of Labour and Social Policy (managing the access to services and socioeconomic integration of migrants and refugees) and the specialized unit of the Department for Serious and Organized Crime, fighting trafficking in humans and smuggling, have been divided (Stojanovski, *n.d.*: 1, 2, 5).

The institutional framework for managing migration movements in Bosnia and Herzegovina (BiH) is presented in the network analysis, conducted by the OSCE Mission in BiH, that was focused to identify how different stakeholders have been interconnected in providing services and assistance to migrants/refugees. In overall, 182 different stakeholders - institutions/organizations have been interviewed, in June/July 2018, by pollsters engaged by the OSCE Mission in BiH, and their inputs were presented in the following Graph 2. which is mapping 127 of them. Network analysis shows with which institutions/organizations they co-operated most frequently in providing assistance to migrants and refugees.

Graph 2: Network analysis – co-operation between stakeholders in providing services and assistance to migrants/refugees in Bosnia and Herzegovina, 2018.



The size of the circle corresponds accordingly to the number of individual institutions that refer their cases to them. The arrows connecting the circles represent the rates at which institutions have referred cases to other institutions. A thicker arrow means that more individual institutions of that type are referring migrant cases to the designated institution.

Source: OSCE Mission to Bosnia and Herzegovina, 2018: 19

Findings of this field assessment presented in the Graph 2. demonstrate that in Bosnia and Herzegovina there are three most active stakeholders in migration management: the police (and other law enforcement agencies), the Service for Foreigners' Affairs (SFA) and NGOs, since they co-operate the most with other institutions and organizations on this issue. More precisely, these organizations represent the main focal points – they are connecting different stakeholders. In interviews, police representatives have identified the Border Police as their closest partner, in addition to the SFA. Researchers have indicated that the Border Police plays an even more significant role within the institutional network than it is indicated by that organization's circle size. They also explained that though local administrations may appear to be less co-operative with other stakeholders, they are actually the second most indicated partner, behind the Service for Foreigners' Affairs

(OSCE Mission to BiH, 2018: 19). Findings of this network analysis are very interesting and significant, not only for evaluation of already implemented migration policy, but should be taken into consideration as 'food for thought' in designing of future migration related emergency and long-term plans.

What Graph 2 is telling us is that migration management is highly dynamic process that is not focused only on control predominantly performed by government bodies, in the traditional meaning of obeying the 'law and order' by the means of restrictive measures to limit and control migratory inflows (such as preventing the crossing of borders, detention of illegal migrants, forced expulsion, etc.). This Graph shows us that management policy is very dispersive and expands into extensive fields of life - social and health care, civil society services of providing humanitarian and voluntary assistance to migrants/refugees at the level of local communities, thus gradually reducing 'too much' government intervention, as Foucault would say. Partnership network presented in Graph 2 echoes the felt necessity in migration management to reduce the role of the state and to make a policy shift from control modalities to other more human-sensitive social spheres.

### **Development of strategic - legislative framework for managing migration**

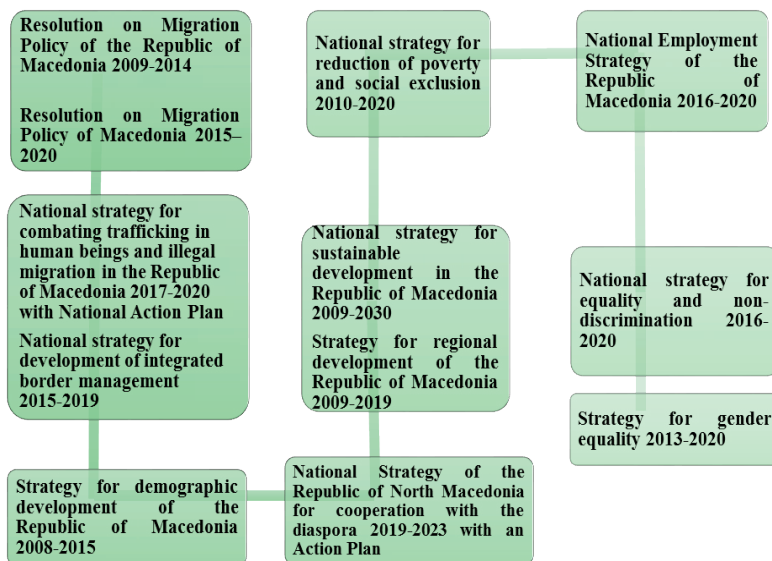
The legislative framework of North Macedonia, Serbia and Bosnia and Herzegovina, as former constituent republics of SFR Yugoslavia, was based on the 1951 UN Convention on the status of refugees and the accompanying Protocol of 1967 (UNHCR, n.d.), ratified by ex-Yugoslavia, which remains the basis for the protection of refugees in these countries. Nevertheless, each of these newly created states was specifically confronted with the problem of refugees and IDPs arising from a series of ethnic conflicts during the process of the breakup of SFR Yugoslavia, each of which independently developed specific legislation in this area. Of course, this legislative framework integrated extensive experience and good practices in resolving various migration issues, which could have been of less or greater benefit in the emerging migrant inflow. These countries, primarily Serbia, have been already faced with asylum seekers from Asian and African countries and illegal migrants, as well as with returnees of their citizenship who have emigrated to EU and USA, but had to return home under the Readmission Agreements.

Additional problem was that all three countries were at dissimilar stages of application for membership of the European Union - accession negotiations, and in different ways harmonized their national migration policies with EU *acquis* - with numerous regulations and requirements

in this area. Serbia decided to resolve the issue of the discrepancy of different policies and strategies by adopting a 'rooftop' strategy that was supposed to unify the policies in question and thus improve the framework for managing migration. The Strategy for migration management was adopted in 2009 and envisioned the establishment and implementation of mechanisms for comprehensive and permanent monitoring of migration flows in the Republic of Serbia, complementing the strategic, legal and institutional framework for joint migration management and creating conditions for integration and social inclusion of migrants (Official Gazette of the Republic of Serbia, 2009). Efforts were made to bring migration management in line with EU accession goals, but also with specific demographic trends and long-term development needs for Serbia.

The following 'road map' of strategies and accompanied action plans developed by North Macedonia is an illustrative example in what direction and scope Balkan countries are developing their portfolio of migration management policies:

Graph 3 Strategic documents for migration management in the Republic of North Macedonia

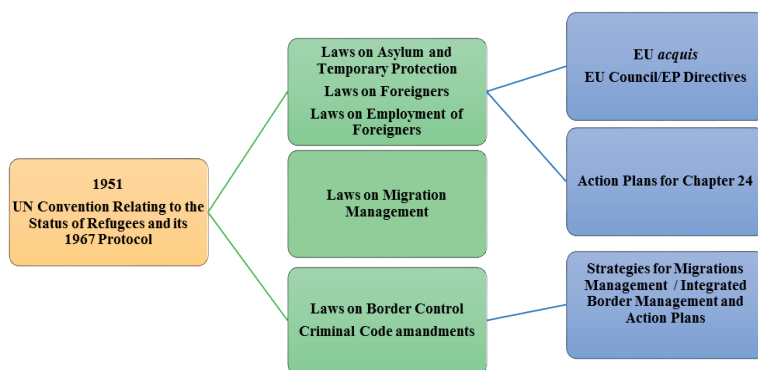


By adopting these documents, which are covering a wide range of national, regional and international policies in various areas, from

migratory, security, demographic, development, social, labour policies, and last but not least - human rights policies, North Macedonia, as well as other Western Balkans countries, is gradually building a comprehensive legal framework in the field of migration, duly harmonized with the legal framework of the 2000 UN Convention (Palermo Convention) with the three protocols as well as with the EU *acquis*. North Macedonia was first country in the Balkan to sign the Stabilization and Association Agreement with the EU in 2001 (which entered into force in 2004) and has undertaken the obligation for cooperation in the field of visas, border control, asylum and migrations. Moreover, North Macedonia has obliged itself to cooperate in the field of addressing illegal migrations and readmission (Stojanovski, *op. cit.*: 5-6).

Faced with the challenge of mixed migration flows on their territory, Western Balkans countries have begun a comprehensive consultation process at the national, regional and international levels in order to learn and exchange experiences and knowledge of good practice and legal solutions, but the primary goal was to comply with the EU standards (*EU acquis*). The Western Balkans countries had commitments they made during accession and stabilization negotiations with the EU, especially those they had to fulfil in the process of negotiating Chapter 24 (Justice, freedom and security). By accumulating a positive and negative experience with migration management, these countries were gradually learning how to accommodate the legislative framework for managing migration movements on their territory, and how to adapt it to migration trends in the wider European region. The Graph 4. presents key points of this legislative reform.

Graph 4: Western Balkans countries' legal framework for migration management



A key problem was how to introduce special procedures to distinguish between those in need of international protection and those who are economic migrants – since the differences between the two categories are in motives, i.e. the reasons why they left their countries of origin. An important step in resolving this problem was the application of the registration procedure and clearly defined legal status of all refugees, migrants and asylum seekers,<sup>10</sup> who are currently in transit. First Serbia, and then North Macedonia, introduced an entry registration system and a certificate for migrants allowing them transit – freedom of movement for the next 72 hours. It was an *ad hoc* temporary solution, since the two countries were assumed to be just a passing point on the migrant route to Western European countries anyway. Also, comprehensive registration enabled the specific needs of these persons to be established as early as possible – especially of those belonging to vulnerable groups.

### Securitization of migration management policies

Over time, the experience of transit countries in the Western Balkans showed that the humanitarian or liberal approach of the authorities, which included the openness of borders, freedom of movement on the territory of the country and the absence of detention, also had serious negative aspects. The first is that the migrants were easily accessible to smugglers during an uncontrolled movement through the Western

<sup>10</sup> It should be noted that very few migrants have actually applied for asylum. In January 2016, for example, the largest number of migrants in Serbia came from Syria, Afghanistan and Iraq, and approx. 60,000 migrants were registered, but around 500 of them expressed intention to seek asylum, and finally only 11 people applied for asylum in Serbia (National Assembly of the Republic of Serbia, 2016).



Balkans territory. The situation was such that it was easy to enter the Western Balkans countries, but it was difficult to exit from them, as EU member states Hungary and Croatia put up various pushback barriers. This liberal, shall we call it, *'laissez faire, laissez passer'* approach appeared destined for failure to manage massive migration, and increased number of indicators suggested that activities needed to be redirected towards a growing degree of securitization.

The most decisive turning point in management of Balkan migratory route towards securitization was made during the Balkan mini-summit of 25 October 2015, when the leaders of Austria, Bulgaria, Croatia, Germany, Greece, Hungary, Romania, Slovenia, as well as Albania, Serbia and the FYR Macedonia, together with the Presidents of the EU Commission/Council, and the UNHCR and representatives of EASO and Frontex, agreed on a 17-point plan, outlining a set of operational measures to manage the current 'migrant crisis'. The states were asked to discourage further movement of refugees to the borders of a neighbouring country without prior notification, as well as to trigger the EU Civil Protection Mechanism where necessary. The Western Balkans countries were added to the 'safe countries of origin' list, as in principle they are considered to have obligations to fulfil the requirements of the Asylum Procedures Directive and the Copenhagen criteria for EU membership. The following are the most important points of this jointly agreed EU & Western Balkans plan:

#### **Permanent exchange of information**

- Nominating contact points within 24 hours to allow daily exchanges and coordination to achieve the gradual, controlled and orderly movement of persons along the Western Balkans route;
- Submitting joint needs assessments for EU support within 24 hours;

#### **Limiting Secondary Movements**

- Discouraging the movement of refugees or migrants to the border of another country of the region without informing neighbouring countries;

#### **Supporting refugees and providing shelter and rest**

- Increasing the capacity to provide temporary shelter, food, health, water and sanitation to all in need; triggering the EU Civil Protection Mechanism where necessary;

#### **Managing the migration flows together**

- Ensuring a full capacity to register arrivals, with maximum use of biometric data;

- Exchanging information on the size of flows and, where requested, on all arriving refugees and migrants on a country's territory;
- Working with EU Agencies to swiftly put in place this exchange of information;
- Stepping up national and coordinated efforts to return migrants not in need of international protection, working with Frontex;

### **Border Management**

- Increase efforts to manage borders, including by:
- Strengthening border cooperation between Greece and the FYR Macedonia, with increased UNHCR engagement;
- Greece and the FYR Macedonia and Albania will strengthen the management of the external land border, with Frontex to support registration in Greece;
- Working together with Frontex to monitor border crossings and support registration and fingerprinting at the Croatian-Serbian border crossing points;
- Strengthening the Frontex Western Balkans Risk Analysis Network with intensified reporting from all participants (European Commission, 2015).

This jointly agreed plan was an obvious example of 'containment strategy' of control of migration 'crisis' designed by the EU and to a great extent example of over-securitization of policy-making related to migration in the region of Western Balkans. Even if some Western Balkans politicians were using current migratory inflows to position their migration policy as a purely national security problem, rather than a human security issue, it became obvious that WB countries are expected to harmonize their future migratory policies with the concepts designed by EU decision-makers.

It is important to emphasize that this plan was backed-up with additional EU financial assistance to Western Balkans countries. The EU has already provided significant financial and technical support to the WB countries, as candidate or potential candidate countries, mainly through the Instrument for Pre-accession Assistance (IPA) and its 2014 successor, IPA II. EU funding of migration-related activities have been dedicated to WB countries for projects on introducing integrated border management (IBM), upgrading reception centres, reforming national asylum systems, strengthening institutions for achieving effective migration management and countering the traffic of human beings. Since WB countries had been overburdened with massive inflow of refugees and migrants, far greater than their budget resources and management

capacities could handle, the EU made decision to provide urgent assistance to help (see Graph 5). The EU has proved the fact that is a leading donor for alleviating the current 'migrant crisis'.

Graph 5: EU funds distributed to Western Balkans countries for migration management

| Overall EU pre-accession support for migration-related activities (both past and planned) since 2007 to January 2016  | Ahead of the High-Level Conference on the Western Balkans route, in October 2015, EU approved an additional:   | Additional funding  |
|---|--|---|
| <b>1. Serbia</b><br><b>€ 54 million</b><br><b>2. Macedonia</b><br><b>€ 24 m.</b><br><b>3. Montenegro</b><br><b>€ 22.6 m.</b><br><b>4. BIH</b><br><b>€ 16.8 m.</b><br><b>5. Kosovo*</b><br><b>€ 7.1 m.</b><br><b>6. Albania</b><br><b>€ 4.5 m.</b><br><b>Total: € 129 m.</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• €17 million to assist the FYR Macedonia and Serbia in particular.</li> <li>• November 2015 marked the start of a multi-country IPA II programme 'Regional support to protection-sensitive migration management in the Western Balkans and Turkey', with a three-year implementation period and a budget of €8 million.</li> <li>• It was aimed to facilitate migrant identification, improve information exchange and lay the groundwork for sustainable return solutions. The Commission implemented it through Frontex, IOM and UNHCR.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• EU/ECHO - leading donor for alleviating the Syria crisis, the EU has also allocated €1.74 million in humanitarian aid to Serbia and the FRY Macedonia alone. Some €1.5 million of this amount was dedicated for providing basic emergency services in winter (drinking water, hygiene, healthcare, shelter, improvement of reception centres, and coordination and reporting on migration issues in the region).</li> <li>• An additional €240 000 (€90 000 for the FYR Macedonia and €150 000 for Serbia) has been allocated via the Disaster Relief Emergency Fund (DREF) of the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC).</li> </ul> |

Kosovo\* - This designation is without prejudice to positions on status and is in line with UNSCR 1244/99 and the ICJ Opinion on the Kosovo declaration of independence.

Source: EPRS, 2016.

By organizing of mini-summit with Western Balkans states, and blueprinting of 17-point plan, that was backed-up with transfer of a large amount of money (lump sum presented in Graph 5. amounts to 156 million Euro), EU proved its image of efficacious 'crisis manager', as pointed out by Boin, Ekengren and Rhinard (2013: 1): the member states of the EU "often depicted as a bureaucratic talk shop", while "reluctant to transfer more authority to Brussels, have shown a sustained willingness to enhance the EU's crisis management capacities."

In the spring of 2016, there was a change in the situation - closing of the borders of certain countries in the region resulted in migrants being 'stuck' on Western Balkans territory. In fact, there has been a change in the policy of some EU countries towards migrants entering their territory, by imposing a limited daily number of migrant entries, which has also changed the situation on the Balkan route. Austria first changed its policy, followed by Slovenia, then Croatia, which was returning a significant number of migrants to Serbian territory. The novelty was also that people from Afghanistan were no longer allowed to enter EU countries. All these decisions were leading to the 'jamming' of migrants along the Balkan route, while some officials stated their countries could not be a 'storage hub' for migrants.<sup>11</sup>

As a compromise, both for transit states and for migrants, they were offered to find shelter in a transit-acceptance centres or in a permanent centres for asylum. Activities aimed at relocating migrants from the largest urban and the border area has intensified. Paradoxically, the only alternative option for stuck migrants was to reconnect with smugglers - since most of them did not want to wait, and still sought any possible solution to go further West - to EU countries.

Soon, a joint statement was signed by the representatives of the Austrian, Slovenian, Croatian, Macedonian and Serbian police, which included joint profiling of migrants at the Greek-Macedonian border. The statement implied the issuance of a single registration form by the Macedonian authority, thus there was no longer needed to issue certificates for migrants in Serbia. New conditions have been set for migrants heading to their preferred destination - they had to possess valid travel documents or other identification documents. Cooperation between border police from WB countries and neighbouring EU member states has also intensified, resulting in the signing of a protocol to resolve the issue of how migrants will cross the border, particularly the issue of their cross-border organized transport.

11 Serbian Prime Minister Aleksandar Vučić noted that "a comprehensive solution has not been offered" and that "Serbia will not be a 'storage hub' for refugees." (Insajder, 2016)

The fact is that the Balkan route was 'suddenly' closed in the context of signing of the EU-Turkey Statement, on March 18, 2016, which resulted in a dramatic decrease of irregular crossings from Turkey to Greece. As an integral part of the implementation of the EU-Turkey Statement, model of 'hotspots' was established to assist frontline states disproportionately affected by the pressures of mixed migratory flows at the external borders of the EU. Under the system, the European Asylum Support Office (EASO), EU Border Agency (Frontex), EU Police Cooperation Agency (Europol) and EU Judicial Cooperation Agency (Eurojust) worked on the ground with the national authorities to help to fulfil their obligations under EU law and swiftly identify, register and fingerprint incoming migrants at the sections of the external border. The 'hotspot' system as an immediate action under the European agenda on migration had significantly increased the registration of fingerprints in the Eurodac - European asylum dactyloscopy (fingerprints) database.<sup>12</sup>

Analogous way to 'hotspots', along the rest of the migratory route, especially for the WB countries, so called 'processing centres' were established, to receive migrants and initiate asylum applications or the return mechanism. The idea was to be able to slow down the mass influx of migrants so that the number and identity of people *en route* can be better managed. Serbia was the first WB country that has adopted this mechanism and has begun, in 2016, collecting biometric data of migrants and registering asylum seekers. Although this system of collecting and processing of personal biometric data is highly questionable from the point of human rights - in the future, besides fingerprints, Eurodac system is intended to collect and store not only fingerprints, but also the facial image and other personal data. During migrant 'crisis' there were no public debates in WB countries on the possibilities for migrants' biometric data misuse, but this was very disputable topic within the EU. As it was stated by some researchers on this issue, "Eurodac pushes the border *inwards* as biometric information technologies inscribe the border into the bodies of each and every individual asylum seeker in Europe" (Latonero, Kift, 2018: 2). Some others are of opinion that this biometric data collection system have paradoxically consequence to "liquefy a body on the move" - i.e. migrants (Kuster, Tsianos, 2016: 45-63).

It remains non-transparent if there was then, or nowadays, (un) official exchange of information on biometric data on migrants between

12 Eurodac is the European Union fingerprint database, established to identify asylum seekers and irregular border-crossers (over the age of 14), and to determine whether asylum seekers have already applied for asylum in another EU member state or have illegally transited through another EU member state.

WB countries and EU, since WB countries are not EU member-states and thus have no direct access to Eurodac. So-called Automated Fingerprint Identification Systems (AFIS) are existing in different forms in all Balkan states – Serbian police started to use it from 2006 for regular anti-criminal activities. European Union also encourages the Balkan countries to be equipped with AFIS technology as a prerequisite for the implementation of the Eurodac database in the future. In European Commission's report on Serbia in 2020 EC states that the Serbian Ministry of Interior is using a single biometric database for identifying and registering asylum seekers, and that *"preparations for connecting to the EU asylum fingerprint database (Eurodac) are in their initial phase"* (European Commission, 2020: 49). Bosnia and Herzegovina has received a total of €17 million from the IPA II fund between 2015 and 2020, with the objective of implementing an operational database, an analytical tool and a system for monitoring migrants' biometric data (EU Delegation to BiH, n.d.). In the latest EC's report on Bosnia and Herzegovina it is observed that there was an "improvement in the mechanisms for collecting, sharing and analysing statistics on migration in the Information System for Migration", but conclusion was also made that "biometric data collection requires further improvements" (European Commission, 2021: 41).

Obviously, Western Balkans countries are becoming significant partners of the European agenda of a migrant problem solution, and they are willingly accepting the obligation to adjust their national policies to EU migration policy standards, having in mind their long-term goal of EU membership. The truth is, that WB politicians have no ample manoeuvring space, like politicians in some EU member states, to re-consider de-securitization as an alternative policy option (Jakešević, Tatalović, 2016: 1246-1264). In a symbolic way, this decision to opt for the European concept of migration management is confirmed in EC's Report on Serbia in 2020 – it is revealed that a European migration liaison officer, responsible for the entire region, operates from Belgrade.

## Conclusion

We can conclude, by comparing institutional, legislative and policy frameworks of three Western Balkans countries, that they exhibited a significant level of administrative capacities to blueprint - to perform, as Foucault would say, the 'art of government' by adopting a comprehensive variety of institutional, legislative and policy responses in order to manage migratory movements in a sustainable manner. This analysis shows that their migratory policies cannot be characterised as merely "spontaneous cascade of reactive responses" to the challenge of migra-

tory inflow. But, this conclusion might be correct if it is possible to depoliticize migration by framing it as a largely `technical problem` to be addressed by various management strategies.

Quite contrary, analysis have shown that migration management was highly politicized process. It was politically controlled and dynamized – accelerated or contained by coordinated decision-making of the key EU and regional Western Balkans stakeholders. Although massive migratory movements opened a `window of opportunity` for the Western Balkans countries to develop a flexible migration management system that would equally combine humanitarian with security approach, analysis for all three Western Balkans countries showed that both Macedonia and Serbia, and then Bosnia and Herzegovina, opted to harmonize their migration management frameworks mainly with the standards of the EU (*EU acquis*). More precisely, this was related to their obligations to harmonize national legislation and standards, according to the Chapter 24 (Justice, freedom and security), especially for Serbia and Macedonia which, unlike Bosnia and Herzegovina, have been recognised as candidate countries for accession by the EU. That is why all three of them gradually converged their migratory policies towards the EU migration management model, with a strong emphasis on securitization. The control paradigm, so far, have won.

Migration policies have been formulated in such a way as to balance between security issues and economic costs of migration management, which were mainly covered by the EU funds. That is why the overall impression is that the process of development of national and regional portfolio of migration management implemented by Western Balkans countries was in the EU `ownership`. `Europeanisation` of Balkan migration management policies should be understood as outcome of the rational choice politics, as expression of `governmentality` of Balkan political elites. We can expect that key mechanisms of securitization will be reinforced in the future - if and when a new migration `crisis` unlocks.

Dijana Vukomanović\*

# Razvoj agende upravljanja migracijama u regiji Zapadnog Balkana

120

**SAŽETAK:** Primjenom kombinacije neo-institucionalnog pristupa sa Foucaultovim konceptom 'governmentalnosti' - 'umijeća vladanja', ova analiza mapira arhitekturu ključnih institucionalnih, zakonskih i sigurnosnih modela upravljanja migracijama koje su osmislile i razvile tri zemlje Zapadnog Balkana – Srbija, Sjeverna Makedonija i Bosna i Hercegovina, za vrijeme 2015/2016. godine nakon masovnog migracijskog vala sa Bliskog istoka ka Zapadnoj Europi preko Balkanske rute. Analiza identificira mnogostruke nacionalne i međunarodne aktere koji su bili uključeni u provođenje politika za upravljanje migracijama: nacionalne vladine i parlamentarne organe, organizacije civilnog društva, UNHCR, agencije EU, OESS-ove misije. Analizom je ustanovljeno da je proces razvoja agende za upravljanje migracijama na Zapadnom Balkanu bio tehnokratski harmoniziran sa pravnom stečevinom EU i politiziran – prevladavajuće konceptualiziran i financiran od strane EU kao pitanje sekuritizacije. 'Europeizacija' i sekuritizacija zapadnobalkanskih politika upravljanja migracijama je predstavljala ishod politike racionalnog izbora, kao izraz 'umijeća vladanja' donosioca odluka na Balkanu. Upotreba inovativnih sredstava informacijske i komunikacijske tehnologije (IKT), kao što je biometrijska tehnologija, koja se već primjenjuje u ključnim područjima digitalnog upravljanja migracijama također je analizirana kao vrlo učinkovito, ali diskutabilno sredstvo.

**KLJUČNE RIJEČI:** upravljanje migracijama, governmentalnost, sekuritizacija, Zapadni Balkan, Eurodac.

\* Dr. sc. Dijana Vukomanović, istraživačica pri Institutu društvenih nauka, Beograd.  
E-MAIL: dijana.vukomanovic@idn.org.rs



## References

- Abikova, Jana and Piotrowicz, Wojciech. 2021. Shaping the Balkan Corridor: Development and changes in the migration route 2015-16. *International Migration* (59), 5: 248-265. <https://doi.org/10.1111/imig.12828>
- Benson, Rodney. 2013. *Shaping Immigration News: A French-American Comparison*. New York: Cambridge University Press
- Beznac, Barbara and Speer, Marc and Stojić Mitrović, Marta. 2016. *Governing the Balkan Route: Macedonia, Serbia and the European Border Regime*, Wenke, Christoph (ed.), Belgrade: Rosa Luxemburg Stiftung Southeast Europe
- Bobić, Mirjana and Šantić, Danica. 2018. Sigurnost EU vs. sigurnosti migranata: Srbija na Balkanskoj ruti. *Forum za sigurnosne studije* (2), 2: 219-246.
- Boin, Arjen and Ekengren, Magnus and Rhinard, Mark. 2013. *The European Union as Crisis Manager: Patterns and Prospects*, Cambridge: Cambridge University Press  
DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139565400.002>
- De Genova and Nicholas, Tazzioli, Martina (Eds.), 2015. Europe/Crisis. New Keywords of “the Crisis” in and of “Europe” [http://nearfuturesonline.org/wpcontent/uploads/2016/01/New-Keywords-Collective\\_11.pdf](http://nearfuturesonline.org/wpcontent/uploads/2016/01/New-Keywords-Collective_11.pdf) (13.12.2021)
- European Commission. 2015. Meeting on the Western Balkans Migration Route: Leaders Agree on 17-point plan of action (October 25, 2015). [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_15\\_5904](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_15_5904) (10.7.2021.)
- European Commission. 2020. Report on Serbia. [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/serbia\\_report\\_2020.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/serbia_report_2020.pdf) (1.9.2021.)
- European Commission. 2021. Report on Bosnia and Herzegovina. [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/bosnia-and-herzegovina-report-2021\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/bosnia-and-herzegovina-report-2021_en) (1.9.2021.)
- European Commission. 2021a. Report on North Macedonia. [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/north-macedonia-report-2021\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/north-macedonia-report-2021_en) (20.10.2021.)
- EU Delegation to Bosnia and Herzegovina.n.d. Regular IPA II assistance on migration & border control (Annex 5).
- EPRS (European Parliamentary Research Service). 2016. The Western Balkans Frontline of the migrant crisis. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/573949/EPRS\\_BRI\(2016\)573949\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/573949/EPRS_BRI(2016)573949_EN.pdf) (25.6.2021.)
- Georgiou, Myria and Zaborowski, Rafal. 2017. Media coverage of the “refugee crisis”: A cross-European perspective. Council of Europe Report, April 2017. <https://rm.coe.int/1680706b00> (13.12.2021)
- Ghosh, Bimal. 2000. *Managing Migration: Time for a New International Regime?* Oxford: Oxford University Press
- Goffman, Erving. 1986. *Frame Analysis. An Essay on the Organization of Experience*, Boston: Northeastern University Press

- Insajder. 2016. Vučić: Srbija neće biti sabirni centar. (9.3.2016.)  
<https://insajder.net/sr/sajt/izbeglice/434/> (25.7.2021.)
- IOM. n. d. Who is a migrant? <https://www.iom.int/who-migrant-0> (1.7.2021.)
- Jakešević, Ružica and Tatalović, Siniša. 2016. Securitization (and de-securitization) of the European refugee crisis: Croatia in the regional context. *Teorija in Praksa* (53), 5: 1246-1264.  
<https://www.proquest.com/openview/943d43ed0b50d39fc59976fb2c96881f/1?pq-origsite=gscholar&cbl=1566344> (25.09.2021)
- Kalm, Sara. 2010. Liberalizing Movements? The Political Rationality of Global Migration Management, in: Geiger, M. and Pécoud A. (eds.): *The Politics of International Migration Management*. New York: Palgrave Macmillan, pp. 21-44
- Kuster, Brigitta and Vassilis, S. Tsianos. 2016. How to Liquefy a Body on the Move: Eurodac and the Making of the European Digital Border, in: Bossong, R. and Carrapico H. (eds.) *EU Borders and Shifting International Security*, Springer International Publishing Switzerland, pp. 45-63, DOI 10.1007/978-3-319-17560-7\_3
- Latonero, Mark and Kift, Paula. 2018. On Digital Passages and Borders: Refugees and the New Infrastructure for Movement and Control. *Social Media + Society* (January – March): 1-11. DOI:10.1177/2056305118764432
- Marcillacq, Florent, Flessenkemper, Tobias, Boštjančič, Pulko Ivana. 2016. The OSCE's Response to the Migration and Refugee Crisis (The impact of the opening and closing of the "Balkan route" on the work of the OSCE Missions in Albania, Bosnia & Herzegovina, Kosovo, Macedonia, Montenegro and Serbia. *Südosteuropa*, (Mitteilungen), 05-06: 132-146.
- Milašinović, Srđan and Kešetović, Želimir and Nadić. Darko. 2010. Moć i nemoć kriznog menadžmenta u suočavanju sa modernim krizama, *Megatrend revija* (7), 2: 275-292
- Ministry of Security BiH/Ministarstvo sigurnosti BiH. 2016. Migration and Asylum Strategy 2016-2020./Strategija u oblasti migracija i azila 2016-2020. <http://sps.gov.ba/dokumenti/strateski/Strategija%20u%20oblasti%20migracija%20i%20azila%202014-2020.pdf> (15.5.2021)
- National Assembly of the Republic of Serbia/Narodna skupština Republike Srbije. 2016. 37. sednica Odbora za rad, socijalna pitanja, društvenu uključenost i smanjenje siromaštva. [http://www.parlament.gov.rs/37.\\_sednica\\_Odbora\\_za\\_rad,\\_socijalna\\_pitanja,\\_dru%C5%A1tvenu\\_uklju%C4%8Denost\\_i\\_smanjenje\\_siroma%C5%A1tva.28637.941.html](http://www.parlament.gov.rs/37._sednica_Odbora_za_rad,_socijalna_pitanja,_dru%C5%A1tvenu_uklju%C4%8Denost_i_smanjenje_siroma%C5%A1tva.28637.941.html) (15.2021.)
- Official Gazette of the Republic of Serbia/Službeni glasnik RS. 2009. The Strategy for Migration Management/Strategija za upravljanje migracijama (Službeni glasnik RS, br. 59/09). <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/strategija/2009/59/1> (1.5.2021.)
- Official Gazette of the Republic of Serbia/Službeni glasnik RS. 2015. Decision on establishment of the Working group on resolving the

- problem of mixed migration flows in the Republic of Serbia/Odluka o obrazovanju Radne grupe za rešavanje problema mešovutih migracionih tokova (Službeni glasnik RS, br. 54/2015, 60/2015 i 72/2015).
- [http://demo.paragraf.rs/demo/combined/Old/t/t2015\\_08/t08\\_0200.htm](http://demo.paragraf.rs/demo/combined/Old/t/t2015_08/t08_0200.htm) (1.5.2021.)
- OSCE Mission to Bosnia and Herzegovina. 2018. Assessment: Migrant and Refugee Situation in Bosnia and Herzegovina Sarajevo. <https://www.osce.org/files/f/documents/1/8/397319.pdf> (1.5.2021.)
- Rittberger, Berthold. 2012. Institutionalizing Representative Democracy in the European Union: The Case of the European Parliament. *Journal of Common Market Studies* (50), 1: 18-37. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2011.02225.x> (13.12.2021.)
- Rose, Nikolas and O'Malley, Pat and Valverde, Mariana. 2006. Governmentality. *Annual Review of Law and Social Science* (2), 1: 83-104.
- Stojanovski, Trpe. n.d. Review of the status of implementation of the Global Compact for safe, orderly and regular migration (GCM) in the Republic of North Macedonia [https://migrationnetwork.un.org/sites/default/files/docs/north\\_macedonia.pdf](https://migrationnetwork.un.org/sites/default/files/docs/north_macedonia.pdf) (01.10.2021)
- Vukomanovic, Dijana. 2021. Migration and Diversity – digital activism, identities and Boundaries, in: Giacomozzi, A. and Bondarevskaya, I. (eds.) *Political and Economic Self-Constitution: Education for Digital Citizenship in Post-Pandemic Times: Proceedings of the 9<sup>th</sup> International scientific seminar*, Florianópolis: Federal University of Santa Catarina - UFSC; Kyiv: Center for Personal and Social Transformations. pp. 63-66
- UN.org. 2018. Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration. [https://refugeemigrants.un.org/sites/default/files/180713\\_agreed\\_outcome\\_global\\_compact\\_for\\_migration.pdf](https://refugeemigrants.un.org/sites/default/files/180713_agreed_outcome_global_compact_for_migration.pdf) (20.4.2021.)
- UNHCR, n.d. *Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees*. <http://www.unhcr.org/3b66c2aa10> (1.7.2021)
- UNHCR. 2016a. *The 10-Point Action Plan in Action*. <https://www.unhcr.org/the-10-point-plan-in-action.html> (1.7.2021.)
- UNHCR. 2016b. The New York Declaration for Refugees and Migrants. <https://www.unhcr.org/57e39d987> (20.4.2021.)
- UNHCR. 2018. *Global Compact on Refugees*. <https://www.unhcr.org/events/conferences/5b3295167/official-version-final-draft-global-compact-refugees.html> (20.4.2021.)

IZLAGANJE SA ZNANSTVENOG SKUPA

**Dinka Dedukić\***

**Kompetencije  
21. stoljeća  
i migracije  
visokoobrazovanih  
mladih u  
Republici  
Hrvatskoj\*\***

\* Dr.sc. Dinka Dedukić, neovisna istraživačica. E-MAIL: dinkadedukic@yahoo.com.

\*\* Rad je nastao na temelju doktorske disertacije „Tržište rada i kompetencije 21. stoljeća na primjeru visokoobrazovanih ljudskih resursa Republike Hrvatske“, koji je 05.06.2021. obranjen pri European center for peace and development of the University for Peace est. by the United Nations (Beograd)

**SAŽETAK:** U radu će biti riječi o suvremenom obliku migracija na primjeru Republike Hrvatske, a odnosi se na migracije visokoobrazovanog stanovništva u svrhu zapošljavanja. Ispitanici su studenti završne godine diplomskog studija. Istraživanje je provedeno 2018. godine na uzorku od 1041 studenta. Cilj je bio doznati koliko ispitanika ima namjeru ostati u državi i raditi, a koliko ispitanika ima namjeru napustiti državu i zaposliti se u inozemstvu. Daljnji cilj je bio doznati što ispitanici vide kao razlog otežanog pronalaska posla na hrvatskom tržištu rada te osjećaju li se spremnima za hrvatsko tržište rada. Naposljetku je cilj bio doznati kompetencijski profil<sup>1</sup> ispitanika koji namjeravaju napustiti državu, kao i kompetencijski profil ispitanika koji namjeravaju ostati u državi.

Za primarnu metodu prikupljanja podataka odabran je anketni upitnik. Dobiveni rezultati i odgovori na postavljena istraživačka pitanja rezultat su uvjerenja i vlastite prosudbe ispitanika u provedenom istraživanju. Iz analize provedenog istraživanja proizlazi da se ispitanici u velikoj mjeri smatraju kompetentnima te da se samo 11 % ispitanika smatra nespremnima za hrvatsko tržište rada. Istraživanje pokazuje da se većina ispitanika (72 %) vidi u Hrvatskoj.

**KLJUČNE RIJEČI:**  
**kompetencije,**  
**migracije, studenti,**  
**tržište rada,**  
**Hrvatska**

<sup>1</sup> „Odgovarajući skup profesionalnih kompetencija čini kompetencijski profil profesionalne usluge.“ Vidjeti: Domović, 2018. i Europska komisija, 2018.

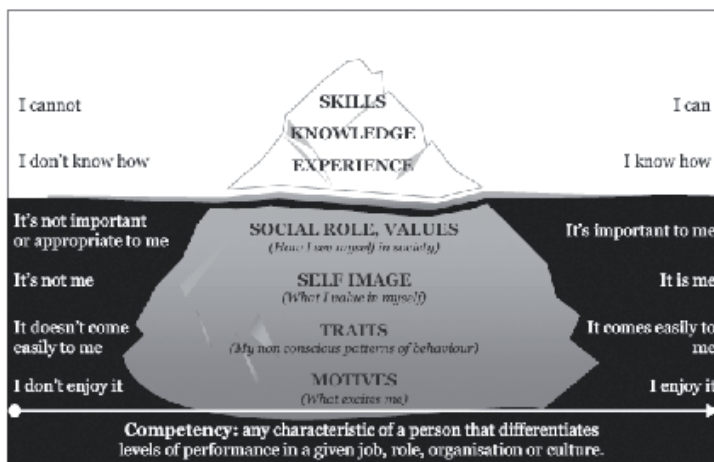
## Uvod

**K**retanja u društvu i gospodarstvu 21. stoljeća zahtijevaju da mladi ljudi razvijaju znanja, vještine i kompetencije koje će im po završetku studija, u uvjetima globalizacije poslovanja i globalne konkurencije, biti od koristi na postojećem tržištu rada na način da u njemu aktivno sudjeluju i time doprinose gospodarskom razvoju u sustavu u kojem su vrijednosti, znanje, vještine i kompetencije glavne prednosti. Pogledamo li prosječni rok završetka studija u proteklih dvadeset godina, primijetit ćemo da se on skraćuje te da je broj studenata koji završavaju upisane fakultete u porastu (DZS, 2018b: 479-499). Polazeći od ovog podatka, može se zaključiti da se naše društvo kreće u smjeru društva znanja, ali ovaj podatak sam za sebe ipak ne daje odgovor na pitanje smatraju li studenti da su sposobni primijeniti stečene kompetencije u praksi, tj. jesu li kompetentni za tržište rada 21. stoljeća po završetku fakulteta. Treba istaknuti da je u 21. stoljeću ljudski resurs prepoznat kao bitan faktor uspjeha mnogih organizacija i smatra se izvorom trajne konkurentske prednosti. Dvadeset i prvo stoljeće svjedočilo je jačanju interesa za razvijanje kompetencija ljudskih resursa na različitim tržištima. Pojedini su znanstvenici (Langdon i Marrelli, 2002; Champion et al., 2020; McGraw, 2009; Zingheim et al., 1996; Adsule i Badrinarayan, 2014) proveli niz istraživanja vezanih uz razvijanje modela kompetencija za suvremene organizacijske potrebe, a literatura o kompetencijama zaposlenih pokazala je da su zahtjevi za kompetencijama varirali od tradicionalnih tržišta rada do potreba današnjeg tržišta rada 21. stoljeća.

126

Forum za  
sigurnosne studije  
GOD. 4/5, BR. 4/5

Slika 1: Kompetencijski model ledenjaka



Izvor: London leadership academy, 2015.

Općenito, kompetencije<sup>2</sup> se odnose na skup ponašanja koje zaposlenici trebaju steći da bi imali vrhunski učinak na poslu. Kompetencije su određene vještinama, znanjem, osobnim karakteristikama i ponašanjem potrebnima za djelotvorno obavljanje uloge u organizaciji i pomaganju poslovanju da bi ostvarili svoje strateške ciljeve. Prema kompetencijskom modelu ledenjaka (eng. *Iceberg model of competency*, slika 1), vještine i znanja relativno su površinske, vidljive karakteristike, koje je lako razvijati kroz različite programe obuke i usavršavanja, dok su motivi, vrijednosti i slika o sebi temelj osobnosti, koje su skrivene te se smatraju bazom ledenjaka osobnosti i teško se razvijaju, tj. mijenjaju (London leadership academy, 2015; Krapić, 2005).

U Poreču se od 26. do 29. travnja 2016. održavala najveća i najutjecajnija poslovno-tehnološka konferencija u regiji – WinDays16 (Lider, 2016), na kojoj su se uz Borisa Jokića, tadašnjeg voditelja Ekspertne radne skupine za provedbu cjelovite kurikularne reforme, u raspravu o stvaranju lidera i kulture uspjeha kao sastavnih dijelova modernog obrazovanja uključili i Anthony Salcito (Microsoft), Tauno Olju (*Ernst&Young*), Graham Brown-Martin (*Learning without Frontiers*) i Mislav Balković (Algebra). Jokić je na konferenciji istaknuo da današnji sustav potiče djecu na učenje „napamet“ i pokoravanje autoritetima, što nikako nije dobro za stvaranje kulture uspjeha i poticanja na kreativnost te da nova reforma donosi sustav koji će poticati na razmišljanje, rješavanje problema, razvoj socijalnih vještina, razvoj poduzetničkih ideja, jednom riječju sustav koji će stvoriti osobe sposobne da razmišljaju vlastitom glavom, a ujedno su spremne na cjeloživotno učenje i usvajanje novih znanja i tehnologija. Anthony Salcito je istaknuo da su vještine budućnosti koje će se najviše tražiti: kritičko razmišljanje, kreativnost, suradnja, komunikacija te računalni način razmišljanja (eng. *computational thinking*). Graham Brown-Martin na konferenciji je održao predavanje o globalnim trendovima u obrazovanju te istaknuo da treba napustiti tradiciju učenja napamet i polaganja ispita na tom temelju, da suvremeni obrazovni sustav mlade treba osnažiti vještinama i znanjem na način da se obrazovni sustavi usredotoče na STEM vještine i znanja, da bismo riješili problem nezaposlenosti, posebice mladih ljudi (Ibid).

Slično ističu BCG-a (*The Boston Consulting Group*) i WEF-a (*The World Economic Forum*), koji navode (WEF i BCG, 2015) da u današnje vrijeme nije dovoljno da student posjeduje samo temeljne kompetencije kao što su jezična pismenost, matematička pismenost i osnovna znanja iz znanosti i tehnologije, već se očekuje da student posjeduje kompeten-

2 „Kompetencije predstavljaju dinamičnu kombinaciju kognitivnih i metakognitivnih vještina, znanja i razumijevanja, međuljudskih, intelektualnih i praktičnih vještina te etičkih vrijednosti.“ Vidjeti: AZVO, 2021., Štimac, 2006., Adsule i Badrinarayan, 2014.

cije kao što su sposobnost kritičkog razmišljanja, rješavanja problema, suradnja s drugima, radoznalost, upornost i liderske sposobnosti. Ove kompetencije su s razlogom stekle naziv kompetencije 21. stoljeća jer upućuju na to da su više vezane za potrebe modela ekonomskog i društvenog razvoja nastalog u 21. stoljeću.

U današnjem poslovnom svijetu, koji karakteriziraju iznimna dinamičnost i nepredvidivost, u kojem se poduzeća i druge institucije kontinuirano suočavaju s velikim promjenama, sve više pažnje posvećuje se različitim kompetencijama za rad, ne samo specifičnim, nego i mekim kompetencijama<sup>3</sup>, a sve da bi se povećala organizacijska uspješnost. Nedostatak radnika s odgovarajućim kompetencijama i kvalifikacijama postao je veliki izazov koji utječe na konkurentnost svake zemlje. U kontekstu brzih tehnoloških promjena, brojčani pad europskog stanovništva i starenje radne snage znači očekivanu nestašicu radne snage. S obzirom na to, veliki broj kompanija počeo je zapošljavati radnu snagu iz drugih država pa su tako mnoge europske zemlje postale novi dom kvalificiranijom i kompetentnijom radnoj snazi iz Hrvatske.

### Migracije mladih Republike Hrvatske

Globalizacija, brz razvoj tehnologija i ostali faktori doveli su, između ostaloga, do povećane potrebe za radnom snagom, a ulaskom Republike Hrvatske u Europsku uniju 2013. godine hrvatskim se građanima otvorilo tržište rada država članica EU. Nesigurnost zaposlenja na hrvatskom tržištu rada rezultiralo je iseljeničkim valom gdje najbrojniju skupinu čine ponajviše osobe mlade i srednje životne dobi (20 do 49 godina) (DZS, 2014; DZS, 2015a; DZS, 2016a; DZS, 2017a; DZS, 2018a; DZS, 2019, DZS, 2020, DZS, 2021). Kada se promatra vanjska migracija po starosti od 2013. do 2020. godine, najveći broj iseljenih iz Republike Hrvatske su osobe mlade i srednje životne dobi, odnosno osobe u dobim kategorijama od 20 do 24, od 25 do 29, od 30 do 34, od 35 do 39, od 40 do 44 i od 45 do 49 godina starosti. S područja Republike Hrvatske najviše stanovnika se iselilo u Njemačku, Austriju, Irsku i Italiju. U zemlje koje nisu članice Europske unije najviše stanovništva se iselilo u Bosnu i Hercegovinu, a zatim u Srbiju (Ibid).

Poseban oblik migracije stanovništva je odlazak visokoobrazovanih stručnjaka, znanstvenika i intelektualaca iz neke zemlje koji je u literaturi poznat kao „*brain drain*” ili „odljev mozgova“ (Šverko, 1996). Najčešći razlozi emigracije intelektualaca su preniske plaće u matičnim

3 Meke kompetencije (eng. *soft skills*) je pojam koji ukazuje na osobne transverzalne kompetencije kao što su socijalne vještine, komunikacijske sposobnosti, sposobnost rada u timu i druge osobine ličnosti koje karakteriziraju odnose među ljudima. Vidjeti: Cimatti, 2016.



zemljama, nezaposlenost, radna nesigurnost, te nedovoljan angažman države u poboljšavanju uvjeta znanstvenog rada. Nezaposlenost je jedan od važnijih potisnih faktora napuštanja zemlje. Iz toga proizlazi da bi rješenje problema bilo razvijanje strategija socioekonomskog razvoja kao što su: a) reforma obrazovnog sustava koja bi omogućavala korištenje stečenih znanja i vještina nakon školovanja, b) poboljšavanje radnih uvjeta, c) povećanje plaća osobama s posebnim profesionalnim sposobnostima ili d) postizanje optimalnog odnosa između broja stanovnika zemlje i stope zaposlenosti (Šverko, 1996).

### Ciljevi i metodologija rada

Cilj ovog rada jest dati odgovor na sljedeća pitanja: 1. koliko ispitanika ima namjeru ostati u državi i raditi, a koliko ispitanika ima namjeru napustiti državu i zaposliti se u inozemstvu; 2. što ispitanici vide kao razlog teškog zapošljavanja na hrvatskom tržištu rada te osjećaju li se spremnima za rad na hrvatskom tržištu rada; 3. doznati prosječnu ocjenu razvijenosti kompetencija 21. stoljeća tj. prikazati kompetencijski profil ispitanika koji namjeravaju napustiti državu te kompetencijski profil ispitanika koji namjeravaju ostati u državi.

Dobiveni rezultati i odgovori na postavljena istraživačka pitanja rezultat su uvjerenja i vlastite prosudbe ispitanika u provedenom istraživanju. Kompetencije koje su se procjenjivale su: kreativnost/inovativnost; kritičko razmišljanje; sposobnost rješavanja problema; sposobnost donošenja odluka; fleksibilnost i prilagodljivost - sposobnost prilagodbe novoj situaciji; suradnja - sposobnost rada u timu; komunikativnost; usmena i pismena komunikacija na stranom jeziku; osnovne vještine rada na računalu; sposobnost upravljanja informacijama - prikupljanje i analiza informacija iz različitih izvora; istraživanje i ispitivanje - istraživačke vještine; etička predanost i orijentacija; sposobnost primjene znanja u praksi; sposobnost rukovođenja - vodstvo i odgovornost; uvažavanje različitosti i multikulturalnosti; inicijativa i samoupravljanje; sposobnost učenja; sposobnost organiziranja i planiranja; sposobnost kritike i samokritike te samomotiviranost za rad<sup>4</sup>.

Ispitanici su razinu razvijenosti svake pojedine kompetencije procjenjivali skalom od 1 do 5 gdje je: 1 - nedovoljno razvijena kompetencija; 2 - slabo razvijena kompetencija; 3 - dobro razvijena kompetencija; 4 - vrlo dobro razvijena kompetencija; 5 - odlično razvijena kompetencija.

U istraživanju su sudjelovali studenti četiri najveća hrvatska sveučilišta, čiji fakulteti prema Državnom zavodu za statistiku u proteklih

4 Vidi: Zajednički europski referentni okvir za jezike, Okvir digitalnih kompetencija, Okvir za poduzetničke kompetencije, kompetencije prema programu PISA.

deset godina bilježe najveći broj upisanih studenata (DZS, 2017b: 483-502; DZS, 2016b: 505-524; DZS, 2015b: 513-530), što za hrvatsko tržište znači najveći broj radnika tih profila na tržištu rada. Sveučilišta, čiji su studenti sudjelovali u istraživanju su Sveučilište u Rijeci (Ekonomski fakultet, Pravni fakultet, Tehnički fakultet, Filozofski fakultet – Odjel za pedagogiju i Odjel za informatiku), Sveučilište u Splitu (Ekonomski fakultet, Pravni fakultet, Fakultet elektrotehnike, strojarstva i brodogradnje, Filozofski fakultet – Odjel za pedagogiju), Sveučilište u Zagrebu (Ekonomski fakultet, Pravni fakultet, Fakultet elektrotehnike i računarstva, Filozofski fakultet – Odjel za pedagogiju i Odjel za informatiku) te Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku (Ekonomski fakultet, Pravni fakultet, Elektrotehnički fakultet i Filozofski fakultet – Odjel za pedagogiju i informacijske znanosti).

Za primarnu metodu prikupljanja podataka odabran je anketni upitnik s Likertovom skalom. Pitanja su bila otvorenog i zatvorenog tipa, s višestrukim izborom te s višestrukim izborom gdje su za odabir odgovora dane ordinalne mjere. Pomoću anketnog upitnika prikupljeni su podatci o osviještenosti studenata o ključnim kompetencijama na tržištu rada, koje čine „21<sup>st</sup> century skills“, te u kojoj mjeri studenti smatraju da te kompetencije posjeduju osobno. Anketni upitnik podijeljen je u dva dijela, pri čemu su se u prvom dijelu prikupljali opći podatci o ispitanicima, a u drugom dijelu su ispitanici procjenjivali svoje kompetencije i izražavali svoje stavove o postavljenim pitanjima. Kao sekundarna metoda prikupljanja podataka korišteni su podatci iz raznih unutrašnjih i vanjskih izvora. Unutrašnji izvori bili su razni zapisi, datoteke i izvještaji, a vanjski knjižnice i razne druge statistike. Prednost sekundarnih podataka bila je ta što su podatci već bili prikupljeni, a nedostatak što su takvi podatci često zastarjeli.

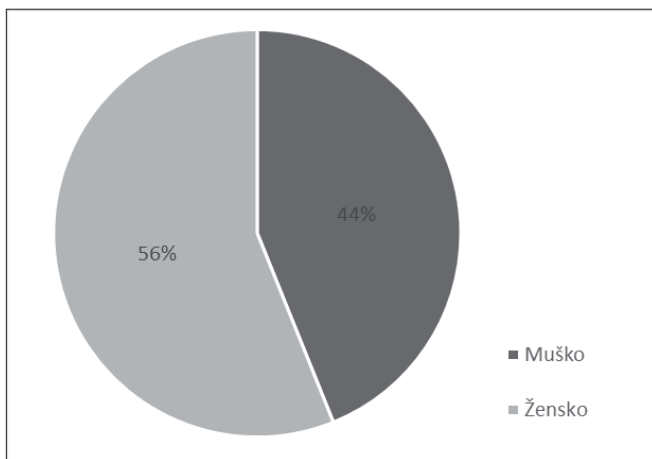
Anketa je provedena u akademskoj godini 2017/2018. Istraživački uzorak je bio uzorak s namjernim pristupom, a anketiranje je provela autorica ovog teksta. Prepreku su predstavljali način organizacije nastave na završnim godinama studija, zbog čega je anketiranje zahtijevalo duži period realizacije.

Ova vrsta istraživanja ubraja se u eksplorativno istraživanje koje se primjenjuje kada se malo zna o predmetu istraživanja. Iako u literaturi nailazimo na istraživanja nekolicine kompetencija (Metcalf i Mellors-Bourne, 2014; Ricijaš et al., 2006; Huić et al., 2010; Turk i Ledić, 2013; Piršl, 2011; Čatić, 2012; Martinović i Stričević, 2013; Despotović i Katić, 2016; Porter, 2008; Buble, 2010; DEKRA zapošljavanje, 2016), koje se ubrajaju u kompetencije 21. stoljeća, te su kompetencije ispitivane u sklopu struke i određenog radnog mjesta, a zbog nepostojanja istraživanja o ostalim bitnim kompetencijama 21. stoljeća, nije bilo moguće postaviti hipotezu.

## *Ispitanici*

U nastavku je prikazan spol ispitanika te prosječna ocjena na preddiplomskom i diplomskom studiju u trenutku studiranja.

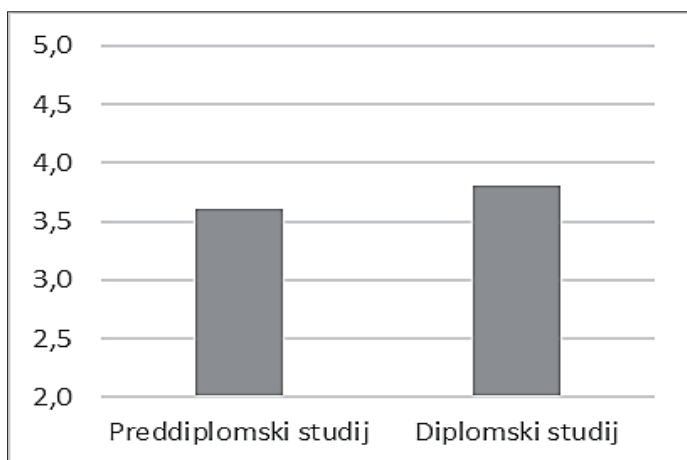
Grafikon 1: Spol ispitanika



Izvor: Dedukić, 2021., rezultati primarnog istraživanja

Anketni upitnik ispunio je 1041 student zadnje godine diplomskog studija, od toga 56 % žena te 44% muškaraca.

Grafikon 2: Prosjek ocjena



Izvor: Dedukić, 2021., rezultati primarnog istraživanja

Prosječna ocjena svih studenata obuhvaćenih istraživanjem na preddiplomskom studiju iznosila je 3,6 (vrlo dobar) te se ne razlikuje puno od prosječne ocjene na diplomskom studiju koja je iznosila 3,8 (vrlo dobar) u trenutku ispunjavanja ankete.

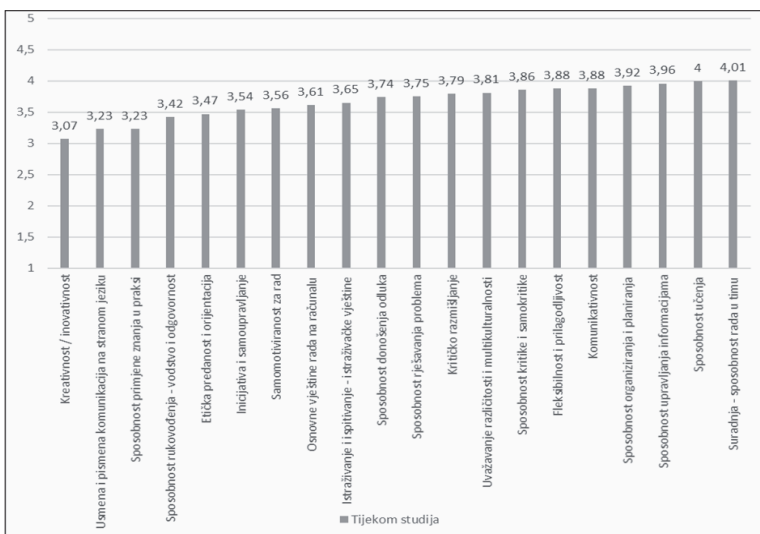
## Rezultati istraživanja

U ovom poglavlju predstavljeni su rezultati istraživanja navedenih kompetencija 21. stoljeća. Dobiveni rezultati i odgovori na postavljena istraživačka pitanja rezultat su uvjerenja i vlastite prosudbe ispitanika u provedenom istraživanju.

132

Forum za  
sigurnosne studije  
GOD. 4/5, BR. 4/5

Grafikon 3: Samoprocjene razvijenosti kompetencija 21. st., izražene ocjenom od 1 do 5 (tijekom studija)



Izvor: Dedukić, 2021., rezultati primarnog istraživanja

Procjene razvijenosti kompetencija tijekom studija kreću se od ocjene 3,07 do 4,01, odnosno ukazuju na dobre do vrlo dobre procjene razvijenosti svih istraživanih kompetencija za vrijeme studija.

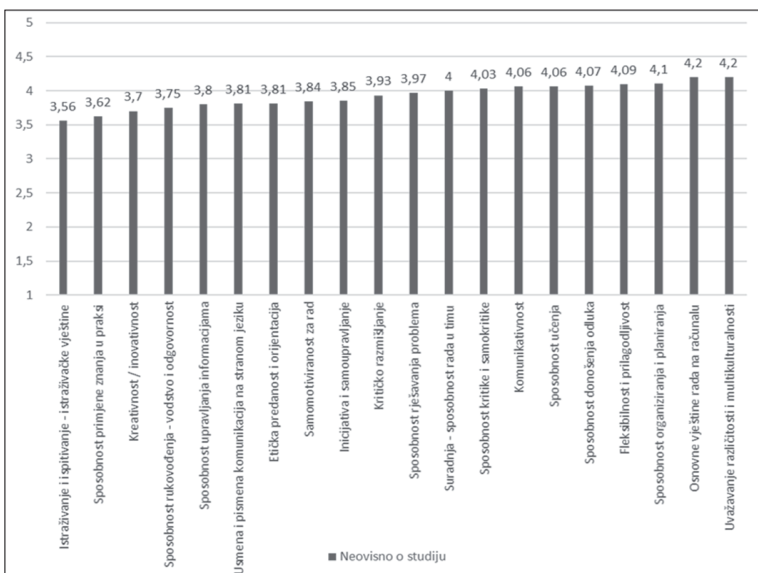
Ocjenom dobar (3,07 do 3,47) procijenjene su sljedeće kompetencije, od najniže do najviše ocjene: kreativnost i inovativnost; usmena i pismena komunikacija na stranom jeziku ; sposobnost primjene znanja u praksi; sposobnost rukovođenja; te etička predanost.

Ocjenom vrlo dobar (3,54 do 4,01) procijenjene su sljedeće kompetencije, od najniže do najviše ocjene: inicijativa i samoupravljanje; samomotiviranost za rad; osnovne vještine rada na računalu; istraživačke

vještine; sposobnost donošenja odluka; sposobnost rješavanja problema; kritičko razmišljanje; uvažavanje različitosti i multikulturalnosti; sposobnost kritike i samokritike; fleksibilnost i prilagodljivost; komunikativnost; sposobnost organiziranja i planiranja; sposobnost upravljanja informacijama; sposobnost učenja; te sposobnost rada u timu.

Ocjenom nedovoljan, dovoljan i odličan nije ocjenjena nijedna kompetencija.

Grafikon 4: Samoprocjene razvijenosti kompetencija 21. st., izražene ocjenom od 1 do 5 (neovisno o studiju)



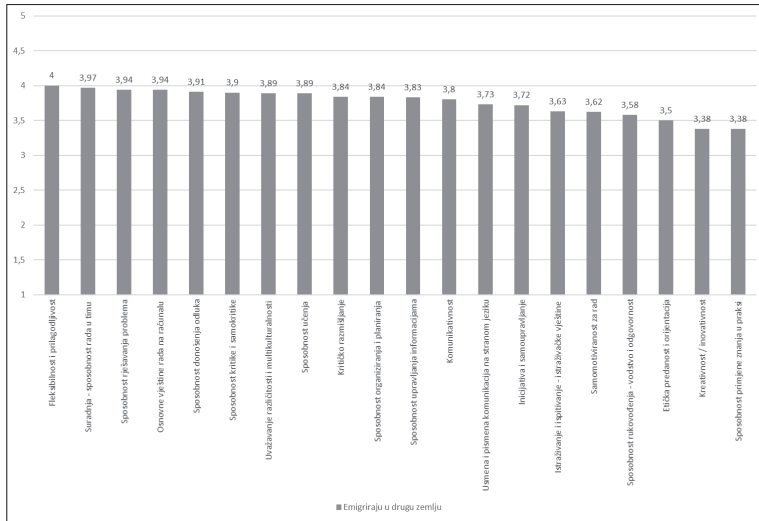
Izvor: Dedukić, 2021., rezultati primarnog istraživanja

Procjene razvijenosti kompetencija neovisno o studiju kreću se od ocjene 3,56 do 4,02, odnosno ukazuju na vrlo dobre procjene razvijenosti svih istraživanih kompetencija neovisno o studiju.

Ocjenom vrlo dobar (3,56 do 4,02) procijenjene su sljedeće kompetencije, od najniže do najviše ocjene: istraživačke vještine; sposobnost primjene znanja u praksi; kreativnost; sposobnost rukovođenja; sposobnost upravljanja informacijama; usmena i pismena komunikacija na stranom jeziku; etička predanost; samomotiviranost za rad; inicijativa i samoupravljanje; kritičko razmišljanje; sposobnost rješavanja problema; sposobnost rada u timu; sposobnost kritike i samokritike; komunikativnost; sposobnost učenja; sposobnost donošenja odluka; fleksibilnost i prilagodljivost; sposobnost organiziranja i planiranja; osnovne vještine rada na računaru; uvažavanje različitosti i multikulturalnosti.

Ocjenom nedovoljan, dovoljan, dobar i odličan nije ocjenjena nijedna kompetencija.

Grafikon 5: Kompetencije studenata koji namjeravaju emigrirati u drugu zemlju



Izvor: Dedukić, 2021., rezultati primarnog istraživanja

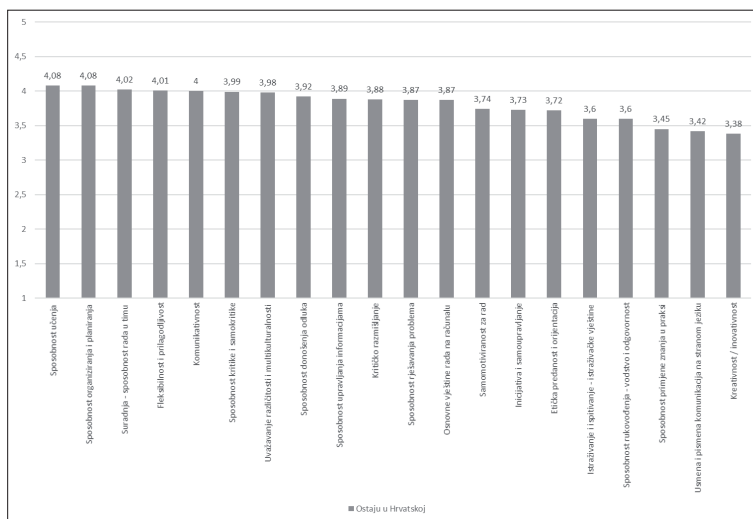
Procjene razvijenosti kompetencija kod studenata koji namjeravaju emigrirati u drugu državu kreću se od ocjene 3,38 do 4, odnosno ukazuju na dobre do vrlo dobre procjene razvijenosti svih istraživanih kompetencija.

Ocjenom dobar (3,38) procijenjene su sljedeće kompetencije: kreativnost i inovativnost; te sposobnost primjene znanja u praksi.

Ocjenom vrlo dobar (3,5 do 4) procijenjene su sljedeće kompetencije, od najniže do najviše ocjene: etička predanost; sposobnost rukovođenja, vodstvo i odgovornost; samomotiviranost za rad; istraživačke vještine; inicijativa i samoupravljanje; usmena i pismena komunikacija na stranom jeziku; komunikativnost; sposobnost upravljanja informacijama; sposobnost organiziranja i planiranja; kritičko razmišljanje; sposobnost učenja; uvažavanje različitosti i multikulturalnosti; sposobnost kritike i samokritike; sposobnost donošenja odluka; osnovne vještine rada na računaru; sposobnost rješavanja problema; sposobnost rada u timu; te fleksibilnost i prilagodljivost.

Ocjenom nedovoljan, dovoljan i odličan nije ocjenjena nijedna kompetencija.

Grafikon 6: Kompetencije studenata koji namjeravaju ostati u Hrvatskoj



Izvor: Dedukić, 2021., rezultati primarnog istraživanja

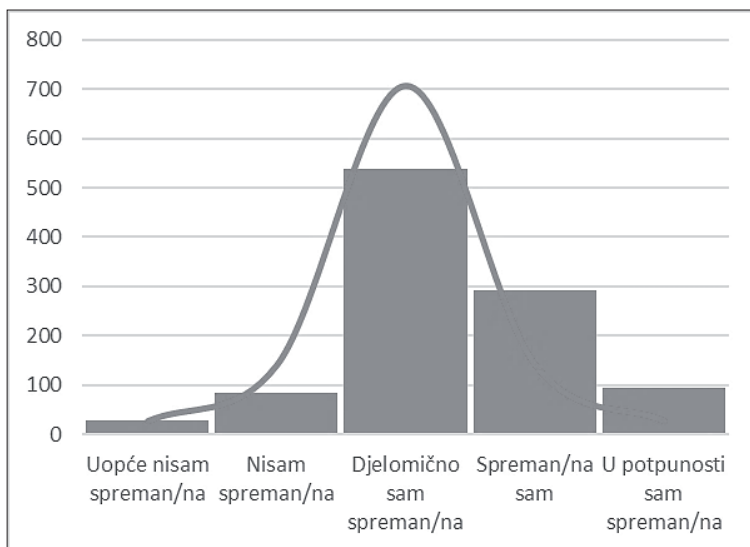
Procjene razvijenosti kompetencija kod studenata koji namjeravaju ostati u Hrvatskoj kreću se od ocjene 3,38 do 4,08, odnosno ukazuju na dobre do vrlo dobre procjene razvijenosti svih istraživanih kompetencija.

Ocjenom dobar (3,38 do 3,45) procijenjene su sljedeće kompetencije, od najniže do najviše ocjene: kreativnost i inovativnost; usmena i pismena komunikacija na stranom jeziku; sposobnost primjene znanja u praksi.

Ocjenom vrlo dobar (3,6 do 4,08) procijenjene su sljedeće kompetencije, od najniže do najviše ocjene: sposobnost rukovođenja, vodstvo i odgovornost; istraživačke vještine; etička predanost; inicijativa i samoupravljanje; samomotiviranost za rad; osnovne vještine rada na računaru; sposobnost rješavanja problema; kritičko razmišljanje; sposobnost upravljanja informacijama; sposobnost donošenja odluka; uvažavanje različitosti i multikulturalnosti; sposobnost kritike i samokritike; komunikativnost; fleksibilnost i prilagodljivost; sposobnost rada u timu; sposobnost organiziranja i planiranja; sposobnost učenja

Ocjenom nedovoljan, dovoljan i odličan nije ocjenjena nijedna kompetencija.

Grafikon 7: Spremnost studenata za tržište rada



Izvor: Dedukić, 2021., rezultati primarnog istraživanja

Istraživanjem je utvrđeno da 13% ispitanika procjenjuje da nisu ili uopće nisu spremni za tržište rada, 52% ispitanika procjenjuje da su djelomično spremni za tržište rada, 37% ispitanika procjenjuje da su spremni ili u potpunosti spremni za tržište rada.

Prema nacionalnom izvješću EUROSTAT-a, studenti stručnih studija su u odnosu na studente sveučilišnih studija u prosjeku nešto više zadovoljni time koliko ih njihov studij priprema za buduće zaposlenje te koliko im pruža dobar temelj za osobni razvoj (Cvitan et al., 2011; Šćukanec et al., 2016; Rimac et al., 2019 ).<sup>5</sup>

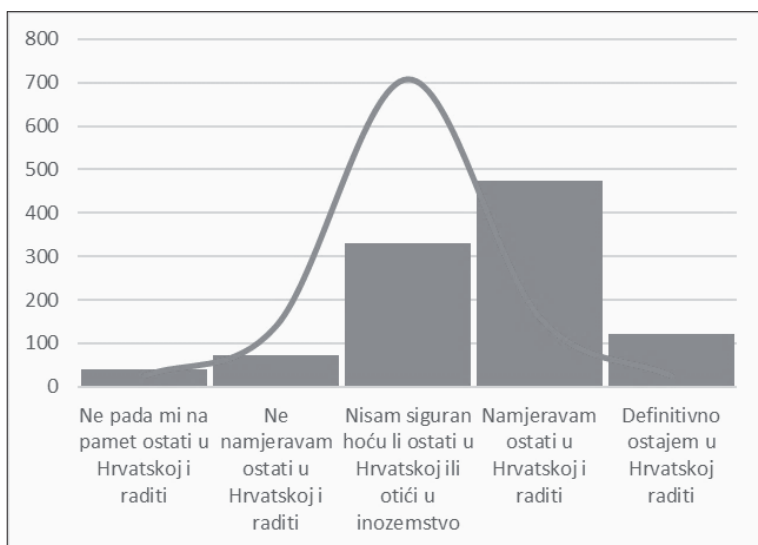
Namjera ispitanika da ostanu u Hrvatskoj raditi:

1. ne pada mi na pamet ostati u Hrvatskoj i raditi – 4 %
2. ne namjeravam ostati u Hrvatskoj i raditi – 7 %
3. nisam siguran hoću li ostati u Hrvatskoj ili otići u inozemstvo – 32 %
4. namjeravam ostati u Hrvatskoj i raditi – 45 %
5. definitivno ostajem u Hrvatskoj raditi – 12 %.

<sup>5</sup> Studenti stručnih studija zadovoljniji od ostalih studenata kvalitetom nastave, opremljenošću prostora te organizacijom studija.



Grafikon 8: Namjera ostanka u Hrvatskoj



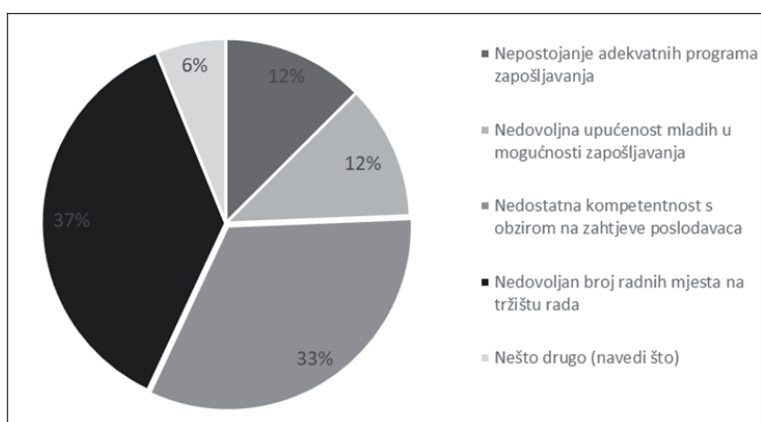
Izvor: Dedukić, 2021., rezultati primarnog istraživanja

Obrazovni sustav Republike Hrvatske ne slijedi dinamične zahtjeve tržišta rada i poslodavaca te je jedan od najvećih izazova poslodavaca u Hrvatskoj upravo pronalaženje adekvatne radne snage (Obadić, 2017). Stoga je za mlade ljude posebno važno da imaju kvalitetan sustav obrazovanja koji razumije i odgovara na potrebe tržišta rada, da bi po završetku svog studija bili spremni zauzeti poziciju u institucijama koje će ih zaposliti. Upravo je tržište rada mjesto gdje se najbolje može procijeniti stanje nacionalnoga gospodarstva, budući da je cilj svake ekonomije blagostanje njenih građana, odnosno što viši doseg životnog standarda (Božiković, 2021; The World Bank, 2019).

Usporedi li se aktualno stanje osnovnih pokazatelja hrvatskoga tržišta rada sa stanjima pokazatelja tržišta rada ostalih članica Europske unije, činjenice govore da se 2015. godine Hrvatska nalazila među trija najlošije rangiranim članicama prema sedam osnovnih pokazatelja tržišta rada: stopi nezaposlenosti; stopi zaposlenosti; stopi aktivnosti stanovništva; udjelu dugotrajno nezaposlenih; udjelu vrlo dugotrajno nezaposlenih; prosječnom trajanju duljine radnog vijeka; te stopi nezaposlenosti mladih (HGK, 2015). Iz osnovnih pokazatelja tržišta rada može se iščitati (ne)kompatibilnost s obrazovnim sustavom koji bi trebao biti instrument njegova unapređenja, odnosno unapređenja cjelokupnog nacionalnog gospodarstva.

Tržište rada označava ponudu i potražnju radnika, uključuje njihovu pripremu, zapošljavanje, napredovanje, otkaze, čekanje na posao, konkurenciju u traženju posla i na samom poslu. Konačni cilj su uspješan i zadovoljan pojedinac te društvo s racionalno i kvalitetno zadovoljenim potrebama za radnicima, a što bi značilo usklađenost ponude i potražnje na tržištu rada (Obadić i Tica, 2016). Ured za studentski standard i kvalitetu u sklopu Vijeća studenata veleučilišta i visokih škola RH također je proveo istraživanje javnog mnijenja među 716 studenata sveučilišta, veleučilišta i visokih škola u Hrvatskoj na temu zapošljavanja i povezanosti tržišta rada s visokim obrazovanjem (Studentski.hr, 2016). Odgovarajući na pitanja koliko su zadovoljni informiranošću o tržištu rada, 67 % ispitanika odgovorilo je da smatra da bi se studente trebalo puno više informirati o tržištu rada i da bi se gospodarstvenici, poduzetnici i njihova udruženja trebali više uključiti u kreiranje obrazovnih politika, ali i samih nastavnih procesa. To dodatno naglašava i podatak da 35,3 % studenata ocjenjuje povezanost tržišta rada i visokog obrazovanja ocjenom 2 (ocjenjivanje od 1 do 5), a njih čak 27,3 % ocjenom 1. Podatci jasno pokazuju pravo stanje kada se radi o pitanju povezanosti tržišta rada i visokog obrazovanja u Hrvatskoj.

Grafikon 9: Razlozi otežanog pronalaska posla prema mišljenju studenata



Izvor: Dedukić, 2021., rezultati primarnog istraživanja

Kao razloge otežanog pronalaska posla nakon studija studenti su u istraživanju naveli sljedeće:

1. nedovoljan broj radnih mjesta na tržištu rada – 37 %
2. nedostatna kompetentnost s obzirom na zahtjeve poslodavaca – 33 %

3. nepostojanje adekvatnih programa zapošljavanja, kao i nedovoljna upućenost mladih u mogućnosti zapošljavanja – 12 %
4. nešto drugo – 6 %.

Ispitanici kao razlog otežanog pronalaska posla navode nedovoljan broj radnih mjesta. Može se reći da Hrvatska ima radnu snagu, ali ne i adekvatnu radnu snagu. Sektori koji su najviše pogođeni nedostatkom radne snage u Hrvatskoj su turizam, građevinarstvo, poljoprivreda, ali i zdravstvo (e-Usmjeravanje, 2020; MZO, 2021; Notarius, 2021). Ne može se točno odrediti u kojim razmjerima je nedostatak radne snage u ovim sektorima posljedica nedostatka ljudi/radnika u ovim sektorima općenito, a koliko posljedica iseljavanja jer ne znamo kakav kadar napušta Hrvatsku.

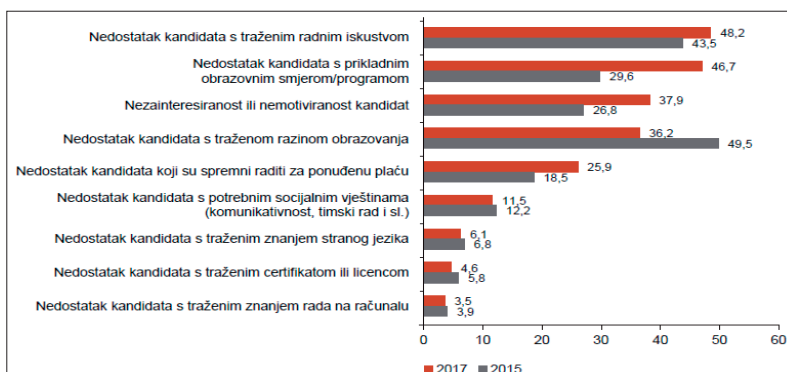
Svako zanimanje nije lako zapošljivo u struci<sup>6</sup> u kontekstu tržišta rada 21. stoljeća. Tako se i fakultetski obrazovane osobe susreću s teškoćama pri zapošljavanju, a duži period traženja posla nije jedini trošak neodgovarajuće strukture obrazovanja pa su mnogi često prisiljeni zaposliti se izvan struke ili potražiti posao u struci u drugoj državi (Obadić i Majić, 2013). Obrazovni sustav Republike Hrvatske ne slijedi dinamične zahtjeve tržišta rada i poslodavaca te je jedan od najvećih izazova poslodavaca u RH upravo pronalaženje adekvatne radne snage (Obadić, 2017).

Problem nedostatka radnika s traženim iskustvom najprisutniji je kod poslodavaca državnog ili javnog oblika vlasništva, kojih je 65,5 % označilo ovu poteškoću kao prepreku u pronalasku radnika. Sljedeća najučestalija poteškoća je nedostatak kandidata s prikladnim obrazovnim smjerom/programom (46,7 %) (HZZ, 2017). Ovaj podatak ponovno upućuje na neusklađenost ponude i potražnje na tržištu rada.

Iz istraživanja javnog mnijenja koje je proveo Ured za studentski standard i kvalitetu među 716 studenata sveučilišta, veleučilišta i visokih škola u Hrvatskoj na temu zapošljavanja i povezanosti tržišta rada s visokim obrazovanjem proizlazi podatak da čak 70,8 % studenata namjerava konkurirati na tržištu rada izvan granica Hrvatske zbog boljih mogućnosti koje ih očekuju te boljih uvjeta za život (Studentski.hr, 2016).

6 Prijedlozi o povećanju, odnosno smanjenju upisnih kvota za deficitarna/suficitarna zanimanja daju se na županijskoj razini ovisno o povratnim informacijama Središnje službe HZZ-a. Na nekim od stručnih/sveučilišnih studija treba povećati broj studenata. To su: informatika, elektrotehnika, građevinarstvo, medicina, farmacija i dr., a treba smanjiti broj studenata ekonomije, prava, novinarstva, politologije i dr. Vidjeti: HZZ, 2013.

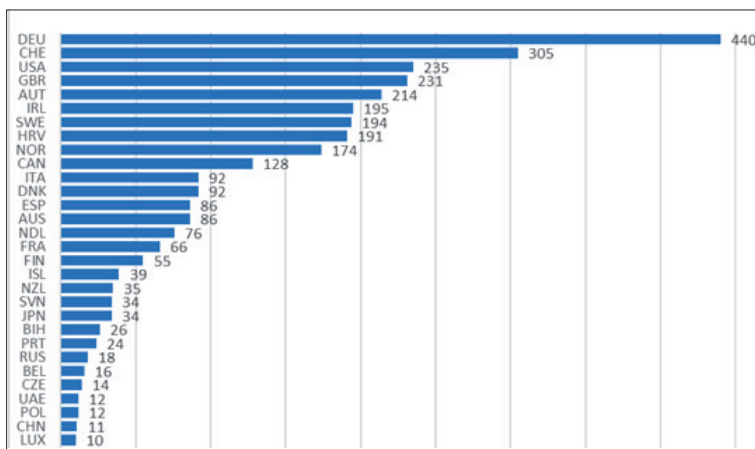
Grafikon 10: Razlozi koji su poslodavcima stvarali poteškoće pri nalaženju radnika za zapošljavanje



Izvor: HZZ (Hrvatski zavod za zapošljavanje), 2017.

U kasnijem istraživanju (Dedukić, 2021) ispitanici su naveli u kojim bi državama radili i živjeli u slučaju da ne pronađu posao u Hrvatskoj, što je vidljivo u sljedećem grafičkom prikazu:

Grafikon 11: Izbor zemalja za život i rad



Izvor: Dedukić, 2021., rezultati primarnog istraživanja

Na vodećim pozicijama zemalja za život i rad su Njemačka, Švicarska, Sjedinjene Američke Države, Velika Britanija, Austrija, Irska, Švedska, Hrvatska, Norveška i Kanada. Kao glavni razlog zbog kojeg bi napustili Hrvatsku, ispitanici navode nepronalaženje posla na hrvatskom tržištu rada.

## Zaključak

Globalizacija, brz razvoj tehnologija i ostali faktori doveli su, između ostaloga, do povećane potrebe za radnom snagom, a ulaskom Republike Hrvatske u Europsku uniju 2013. godine, hrvatskim se građanima otvorilo tržište rada država članica EU. Nesigurnost zaposlenja na hrvatskom tržištu rada rezultiralo je iseljeničkim valom gdje najbrojniju skupinu čine ponajviše osobe mlade i srednje životne dobi. Namjeravaju li mladi ostati u Hrvatskoj po završetku studija, smatraju li se spremnima za hrvatsko tržište rada te što vide kao problem otežanog zapošljavanja na hrvatskom tržištu rada neka su od pitanja na koja je dat odgovor u ovom radu.

Anketni upitnik ispunio je ukupno 1041 student zadnje godine diplomskog studija, od toga je 56 % žena te 44 % muškaraca. Od ukupnog broja ispitanika njih 11% nema namjeru ostati u Hrvatskoj i raditi, nego namjerava emigrirati u stranu državu. 57% ispitanika namjerava ostati u Hrvatskoj i raditi, ali isto tako smatraju kako je glavni razlog teškog zapošljavanja nakon studija nedovoljan broj radnih mjesta na tržištu rada (njih 37 %). To je ujedno i glavni razlog zbog kojeg bi ispitanici napustili Hrvatsku. Na vodećim pozicijama zemalja za život i rad su Njemačka, Švicarska, Sjedinjene Američke Države, Velika Britanija, Austrija, Irska, Švedska, Hrvatska, Norveška i Kanada.

Na pitanje o tome koliko se smatraju spremnima za tržište rada 21. stoljeća, 13 % ispitanika procjenjuje da nisu ili uopće nisu spremni za tržište rada, njih 52 % procjenjuje da su djelomično spremni za tržište rada, dok 37 % studenata procjenjuje da su spremni ili u potpunosti spremni za tržište rada.

S obzirom na neusklađenost potreba hrvatskog tržišta rada i obrazovnog sustava, mladi su često prepušteni sami sebi da nakon formalnog obrazovanja vode brigu o vlastitoj konkurentnosti na tržištu. Pohađanje raznih tečajeva i seminara kao oblika dodatne izobrazbe, tj. stjecanje znanja koje nije stečeno tijekom školovanja, dio je vlastite odgovornosti. Shvatilo se da ljudski kapital predstavlja glavno oruđe konkurentne sposobnosti i prednosti na globalnom tržištu, a uslijed nedostatka kompetentne i kvalificirane radne snage, veliki broj kompanija počeo je zapošljavati radnu snagu iz drugih država pa su tako mnoge europske zemlje postale novi dom kvalificiranoj i kompetentnoj radnoj snazi iz Hrvatske.

Dinka Dedukić\*

# 21<sup>st</sup> century competencies and migrations of highly educated youth in the Republic of Croatia\*\*

142

**SUMMARY:** The paper discusses the modern form of migration on the example of the Republic of Croatia, and refers to the migration of highly educated population for employment purposes. Respondents are final year graduate students. The research was conducted in 2018 on the sample of 1041 students. The aim was to find out how many respondents intend to stay in the country and work, and how many respondents intend to leave the country and get a job abroad. A further goal was to find out what respondents see as the reason for the difficulty of finding a job on the Croatian labor market and whether they feel ready for the Croatian labor market. Ultimately, the aim was to find out the competence profile of the respondents who intend to leave the country, as well as the competence profile of the respondents who intend to stay in the country. A survey questionnaire was selected for the primary data collection method. The obtained results and answers to the research questions are the result of the respondents' beliefs and their own judgment in the conducted research. The analysis of the conducted research shows that the respondents are largely considered competent and that only 11% of the respondents are considered unprepared for the Croatian labour market. The research shows that the majority of respondents (72%) want to stay in Croatia.

**KEYWORDS:** competencies, migrations, students, labour market, Croatia

\* Dinka Dedukić, PhD, independent researcher. E-MAIL: dinkadedukic@yahoo.com.

\*\* This paper is based on the doctoral thesis „The labor market and 21<sup>st</sup> century competencies on the example of highly educated human resources of the Republic of Croatia / Tržište rada i kompetencije 21. stoljeća na primjeru visokoobrazovanih ljudskih resursa Republike Hrvatske“, that was defended on 5<sup>th</sup> June 2021 at the European center for peace and development of the University for Peace est. by the United Nations (Belgrade).

## Literatura

- Adsule, K., Badrinarayan, S.R. 2014. Analysing competency based models with its industrial application. *International Journal of Organizational Behaviour & Management Perspectives* (3), 2: 936-945.  
[https://www.academia.edu/34273437/ANALYSING\\_COMPETENCY\\_BASED\\_MODELS\\_WITH\\_ITS\\_INDUSTRIAL\\_APPLICATION](https://www.academia.edu/34273437/ANALYSING_COMPETENCY_BASED_MODELS_WITH_ITS_INDUSTRIAL_APPLICATION) (13.2.2021.)
- AZVO (Agencija za znanost i visoko obrazovanje). 2021. *Osnovni termini i definicije u području osiguravanja kvalitete u visokom obrazovanju*.  
<https://www.azvo.hr/hr/pojmovnik/78-kompetencije> (1.12.2021.)
- Božiković N. 2021. Tržište rada u Europskoj uniji i Republici Hrvatskoj. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* (42), 1: 91-109. <https://hrcak.srce.hr/clanak/374576> (1.12.2021.)
- Buble, M. 2010. *Menadžerske vještine*. Zagreb: Sinergija.
- Campion, M.C., Schepker, D.J., Campion, M.A., Sanchez, J.I. 2020. Competency modeling: A theoretical and empirical examination of the strategy dissemination process. *Human Resource Management* (59), 3: 291-306.  
<https://webapps.krannert.purdue.edu/sites/Home/DirectoryApi/Files/d24a47d4-1233-4388-9a96-6d24bb20f7bf/Download> (13.2.2021.)
- Cimatti, B. 2016. Definition, development, assessment of soft skills and their role for the quality of organizations and enterprises. *International Journal for Quality Research* (10), 1: 97-130. <http://www.ijqr.net/journal/v10-n1/5.pdf> (20.12.2019.)
- Cvitan, M., Doolan, K., Farnell, T., Matković, T. 2011. *Socijalna i ekonomska slika studentskog života u Hrvatskoj: nacionalno izvješće istraživanja EUROSTUDENT za Hrvatsku*. Zagreb: Institut za razvoj obrazovanja.  
[https://www.eurostudent.eu/download\\_files/documents/EUROSTUDENT\\_Nacionalno\\_izvjesce\\_RH\\_2011.pdf](https://www.eurostudent.eu/download_files/documents/EUROSTUDENT_Nacionalno_izvjesce_RH_2011.pdf) (31.5.2018.)
- Ćatić, I. 2012. Kompetencije i kompetencijski pristup obrazovanju. *Pedagogijska istraživanja* (9), 1-2: 175-189.  
<https://hrcak.srce.hr/file/167693> (26.12.2017.)
- Dedukić, D. 2021. *Tržište rada i kompetencije 21. stoljeća na primjeru visokoobrazovanih ljudskih resursa Republike Hrvatske*. Doktorska disertacija. Beograd: European Centre for Peace and Development est. by the UN University for Peace.
- DEKRA zapošljavanje d.o.o. 2016. *Analiza o standardu zanimanja - odvjetnici*. Izvještaj o istraživanju. <https://www.pravos.unios.hr/download/odvjetnik.pdf> (3.1.2020.)
- Despotović, M., Katavić, I. 2016. Razvoj menadžerskih sposobnosti i vještina za održivu konkurentsku prednost na primjeru hrvatskih poduzeća. *Obrazovanje za poduzetništvo / Education for entrepreneurship* (6), 2: 21-33.  
<https://hrcak.srce.hr/file/252149> (3.1.2020.)
- Domović, V. 2018. *Kompetencijski profil i okvirni kurikulum za stjecanje nastavničkih kompetencija*

- u visokom obrazovanju. Učiteljski fakultet: Zagreb. <https://mzo.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti/Obrazovanje/VisokoObrazovanje/RazvojVisokogObrazovanja/EducaT//prof.%20dr.%20sc.%20Vlatka%20Domovi%C4%87%20-%20Kompetencijski%20profil%20i%20okvirni%20kurikulum%20za%20stjecanje%20nastavni%C4%8Dkih%20kompetencija%20u%20visokom%20-%208.%205.%202018..pdf> (1.12.2021.)
- Doolan, K., Matković, T. 2008. *Koga nema? - O (ne)jednakim mogućnostima u utrci za akademskim kvalifikacijama u Hrvatskoj*. <https://www.bib.irb.hr/368446> (1.12.2018.)
- DZS (Državni zavod za statistiku). 2014. *Migracija stanovništva Republike Hrvatske u 2013*. [https://www.dzs.hr/Hrv\\_Eng/publication/2014/07-01-02\\_01\\_2014.htm](https://www.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2014/07-01-02_01_2014.htm) (4.12.2021.)
- DZS. 2015a. *Migracija stanovništva Republike Hrvatske u 2014*. [https://www.dzs.hr/Hrv\\_Eng/publication/2015/07-01-02\\_01\\_2015.htm](https://www.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2015/07-01-02_01_2015.htm) (4.12.2021.)
- DZS. 2015b. *Statistički ljetopis Republike Hrvatske 2015 - Statistical Yearbook of the Republic of Croatia*. [https://www.dzs.hr/hrv\\_eng/ljetopis/2015/sljh2015.pdf](https://www.dzs.hr/hrv_eng/ljetopis/2015/sljh2015.pdf) (1.12.2018.)
- DZS. 2016a. *Migracija stanovništva Republike Hrvatske u 2015*. [https://www.dzs.hr/Hrv\\_Eng/publication/2016/07-01-02\\_01\\_2016.htm](https://www.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2016/07-01-02_01_2016.htm) (4.12.2021.)
- DZS. 2016b. *Statistički ljetopis Republike Hrvatske 2016 - Statistical Yearbook of the Republic of Croatia*. [https://www.dzs.hr/Hrv\\_Eng/ljetopis/2016/sljh2016.pdf](https://www.dzs.hr/Hrv_Eng/ljetopis/2016/sljh2016.pdf) (1.12.2018.)
- DZS. 2017a. *Migracija stanovništva Republike Hrvatske u 2016*. [https://www.dzs.hr/Hrv\\_Eng/publication/2017/07-01-02\\_01\\_2017.htm](https://www.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2017/07-01-02_01_2017.htm) (4.12.2021.)
- DZS. 2017b. *Statistički ljetopis Republike Hrvatske 2017 - Statistical Yearbook of the Republic of Croatia*. [https://www.dzs.hr/Hrv\\_Eng/ljetopis/2017/sljh2017.pdf](https://www.dzs.hr/Hrv_Eng/ljetopis/2017/sljh2017.pdf) (1.12.2018.)
- DZS. 2018a. *Migracija stanovništva Republike Hrvatske u 2017*. [https://www.dzs.hr/Hrv\\_Eng/publication/2018/07-01-02\\_01\\_2018.htm](https://www.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2018/07-01-02_01_2018.htm) (4.12.2021.)
- DZS. 2018b. *Statistički ljetopis Republike Hrvatske 2018 - Statistical Yearbook of the Republic of Croatia*. [https://www.dzs.hr/Hrv\\_Eng/ljetopis/2018/sljh2018.pdf](https://www.dzs.hr/Hrv_Eng/ljetopis/2018/sljh2018.pdf) (20.12.2019.)
- DZS. 2019. *Migracija stanovništva Republike Hrvatske u 2018*. [https://www.dzs.hr/Hrv\\_Eng/publication/2019/07-01-02\\_01\\_2019.htm](https://www.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2019/07-01-02_01_2019.htm) (4.12.2021.)
- DZS. 2020. *Migracija stanovništva Republike Hrvatske u 2019*. [https://www.dzs.hr/Hrv\\_Eng/publication/2020/07-01-02\\_01\\_2020.htm](https://www.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2020/07-01-02_01_2020.htm) (4.12.2021.)
- DZS. 2021. *Migracija stanovništva Republike Hrvatske u 2020*. [https://www.dzs.hr/Hrv\\_Eng/publication/2021/07-01-02\\_01\\_2021.htm](https://www.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2021/07-01-02_01_2021.htm) (4.12.2021.)
- E-Usmjeravanje. 2020. *Preporuke za obrazovnu i upisnu politiku*.



- <https://e-usmjeravanje.hzz.hr/preporuke-za-obrazovnu-upisnu-politiku> (1.12.2021.)
- Europska komisija. 2018. *Prilog Prijedlogu preporuke Vijeća o ključnim kompetencijama za cjeloživotno učenje*. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5464-2018-ADD-1/hr/pdf> (13.2.2021.).
- HGK (Hrvatska gospodarska komora). 2015. *Tržište rada u Hrvatskoj – nezaposlenost mladih, obrazovanje, radni vijek*. <https://www.hgk.hr/documents/trziste-rada-nezaposlenost-mladih-obrazovanje-radni-vijek-final-12201557b6ebf8a8c13.pdf> (15.9.2019.)
- Huić, A., Ricijaš, N., Branica, V. 2010. Kako definirati i mjeriti kompetencije studenata – validacija skale percipirane kompetentnosti za psihosocijalni rad. *Ljetopis socijalnog rada* (17), 2: 195-221. <https://hrcak.srce.hr/58882> (3.1.2020.)
- HZZ (Hrvatski zavod za zapošljavanje). 2013. *Preporuke za obrazovnu upisnu politiku i politiku stipendiranja*. [http://www.hzz.hr/UserDocsImages/preporuke\\_13.pdf](http://www.hzz.hr/UserDocsImages/preporuke_13.pdf) (3.5.2017.)
- HZZ. 2017. *Anketa poslodavaca 2017*. [https://www.hzz.hr/UserDocsImages/Anketa\\_poslodavaca\\_2017\\_HZZ.pdf](https://www.hzz.hr/UserDocsImages/Anketa_poslodavaca_2017_HZZ.pdf) (1.12.2018.)
- Krapić, N. 2005. Dimenzije ličnosti petofaktorskog modela i radno ponašanje. *Psihologijske teme* (14), 1: 39-55. <https://hrcak.srce.hr/file/7867> (20.12.2019.)
- Langdon D.G., Marrelli A.F. 2002. A New Model for Systematic Competency Identification. *Performance Improvement* (41), 4: 16-23. <https://www.warewithal.com/visitors/applications/systematiccompetency.pdf> (13.2.2021.).
- Lider. 2016. *Boris Jokić: Obrazovni sustav nas uči pokoravati se autoritetima* (27. travanj 2016.) <https://lider.media/poslovna-scena/tehnopolis/boris-jokic-obrazovni-sustav-nas-uci-pokoravati-se-autoriteta-51802> (28.4.2017.)
- London leadership academy. 2015. *Introduction to the Iceberg model*. [https://www.londonleadershipacademy.nhs.uk/sites/default/files/uploaded/Introduction%20to%20the%20Iceberg%20model\\_FINAL\\_25%2003%202015.pdf](https://www.londonleadershipacademy.nhs.uk/sites/default/files/uploaded/Introduction%20to%20the%20Iceberg%20model_FINAL_25%2003%202015.pdf) (20.12.2019.).
- Martinović, I., Stričević, I. 2013. Kompetencije dječjih knjižničara: koliko poznaju literaturu za svoje korisnike. *Vjesnik bibliotekara Hrvatske* (56), 3: 67-90. <https://hrcak.srce.hr/fil/174311> (3.1.2020.)
- Metcalfe, J. i Mellors-Bourne, R. 2014. *Osobne i stručne kompetencije doktoranada u Hrvatskoj*. Zagreb: Sveučilište u Zagrebu. [http://www.unizg.hr/fileadmin/rektorat/Istrazivanja/Poslijediplomski/Ured\\_za\\_doktorske\\_studije\\_i\\_programe/Publikacije/Studija\\_1\\_Osobne\\_i\\_strucne\\_kompetencije\\_doktoranada\\_u\\_Hrvatskoj.pdf](http://www.unizg.hr/fileadmin/rektorat/Istrazivanja/Poslijediplomski/Ured_za_doktorske_studije_i_programe/Publikacije/Studija_1_Osobne_i_strucne_kompetencije_doktoranada_u_Hrvatskoj.pdf) (15.9.2019.)
- McGraw, K.L. 2009. Guidelines for Successful Competency Modeling. <https://www.scribd.com/document/16668175/Guidelines-Competency-Modeling> (1.12.2021.)

- MZO (Ministarstvo znanosti i obrazovanja). 2021. *Javni natječaj za dodjelu 400 državnih stipendija za posebne skupine studenata za akademsku godinu 2021./2022.* <https://mzo.gov.hr/istaknute-teme/natjecaji-196/4604> (1.12.2021.)
- Notarius. 2021. *Postupak izdavanja dozvola za boravak i rad za državljane trećih zemalja u Republici Hrvatskoj za deficitarna zanimanja.* <https://www.notarius.hr/aktualno/u-sredistu/46929> (1.12.2021.)
- Obadić A., Majić E. 2013. Analiza strukture nezaposlenosti visokoobrazovanih osoba u Republici Hrvatskoj i mjere za njezino smanjivanje. *Poslovna izvrsnost* (7), 2: 103-123. <https://hrcak.srce.hr/file/166401> (26.4.2017.)
- Obadić, A., Tica, J. 2016. *Gospodarstvo Hrvatske.* Zagreb: Ekonomski fakultet.
- Obadić, A. 2017. Nezaposlenost mladih i usklađenost obrazovnog sustava s potrebama tržišta rada. *Ekonomika misao i praksa* (26), 1: 129-150.
- Piršl, E. 2011. Odgoj i obrazovanje za interkulturalnu kompetenciju. *Pedagogijska istraživanja* (8), 1: 53-70. [https://hrcak.srce.hr/index.php?show=clanak&id\\_clanak\\_jezik=174434](https://hrcak.srce.hr/index.php?show=clanak&id_clanak_jezik=174434) (3.1.2020.)
- Porter, M. E., *Konkurentna prednost.* 2008. Zagreb: Masmedia.
- Ricijaš, N., Huić, A., Branica, V. 2006. Zadovoljstvo studijem i samoprocjena kompetentnosti studenata nekih pomagačkih profesija. *Hrvatska revija za rehabilitacijska istraživanja* (42), 2: 51-68. <https://hrcak.srce.hr/16740> (3.1.2020.)
- Rimac, I., Bovan, K., Ogresta, J. 2019. *Nacionalno izvješće istraživanja EUROSTUDENT VI za Hrvatsku.* 2019. Zagreb: Ministarstvo znanosti i obrazovanja. <https://www.eurostudent.hr/userfiles/pdfs/Nacionalno-izvjesce-EUROSTUDENT-VI.pdf> (13.2.2021.)
- Studentski.hr. 2016. *Većina studenata namjerava konkurirati na tržištu rada izvan Hrvatske.* <http://studentski.hr/studenti/vijesti/vecina-studenata-namjerava-konkurirati-na-trzistu-rada-izvan-hrvatske> (2.12.2018.)
- Šćukanec, N., Sinković, M., Bilić, R., Doolan, K., Cvitan, M. 2016. *Socijalni i ekonomski uvjeti studentskog života u Hrvatskoj, Nacionalno izvješće istraživanja EUROSTUDENT V za Hrvatsku za 2014.* [http://iro.hr/wp-content/uploads/2018/03/28.-EUROSTUDENT-V\\_Nacionalno-izvjesce\\_2016\\_HR.pdf](http://iro.hr/wp-content/uploads/2018/03/28.-EUROSTUDENT-V_Nacionalno-izvjesce_2016_HR.pdf) (1.6.2018.)
- Štimac, V. 2006. *Kompetencije i njihova primjena u šest većih organizacija* (diplomski rad). Zagreb: Filozofski fakultet. <https://bib.irb.hr/datoteka/266181.VisnjaStimac.pdf> (20.12.2019.)
- Šverko, I. 1996. *Neke psihologijske determinante "odljeva mozгова" u Hrvatskoj* (diplomski rad) Zagreb: Filozofski fakultet.
- The World Bank. 2019. *Analitička podloga za Nacionalnu razvojnu strategiju Republike Hrvatske do 2030.: Tržište rada.* <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/805581604614182103-0080022020/original/9Triterada.pdf> (1.12.2021.)

- Turk, M., Ledić, J. 2013. Kompetencije europske dimenzije u obrazovanju: stavovi studenata. *Pedagoška istraživanja* (10), 2: 187-201. <https://hrcak.srce.hr/file/191582> (3.1.2020.)
- WEF&BCG. 2015. *Students lack skills needed in 21<sup>st</sup> century*. <http://www.consultancy.uk/news/1734/wef-bcg-students-lack-skills-needed-in-21st-century> (28.4.2017.)
- Zingheim, P.K, Ledford, G.L., Schuster, J.R. 1996. Competencies and competency models: Does one size fit all. *ACA Journal* (5), 1: 56-65. [https://www.researchgate.net/publication/254408497\\_Competencies\\_and\\_competency\\_models\\_Does\\_one\\_size\\_fit\\_all](https://www.researchgate.net/publication/254408497_Competencies_and_competency_models_Does_one_size_fit_all) (13.2.2021.)

STRUČNI RAD

Andrea Bilandžija\*

# **Dinamika afričkih migracija prema EU: geografski uzorci kretanja, geopolitički uzroci i sigurnosni izazovi**

\* Andrea Bilandžija, univ.spec.polit., doktorandica na Fakultetu političkih znanosti u Zagrebu. E-MAIL: andrea.bilandzija7@gmail.com.

**SAŽETAK:** U današnje vrijeme mediji su većinom zaokupljeni migracijama s Bliskog istoka, uzrokovanim ratnim razaranjima, posljedicama Arapskog proljeća, povratkom talibana na vlast u Afganistanu, što u drugi plan stavlja migrante koji svakodnevno pristižu iz Afrike. Međutim, rastući broj te skupine migranata, izostanak adekvatnog pristupa i rješavanja, kao i neslaganje članica Europske unije oko migrantske politike zabrinjavajući su uzme li se u obzir kako svakog dana u Europu iz Afrike pristiže sve veći broj migranata, te kako postoji tendencija nastavka takvog trenda. Visoka stopa nataliteta u afričkim zemljama u kombinaciji s visokom stopom siromaštva, ekonomskom i političkom nestabilnošću, kao i sve većim problemima izazvanim klimatskim promjenama svakako će i u budućnosti poticati stanovništvo Afrike na migraciju prema Europi. Određeni napredak u poboljšanju infrastrukture, telekomunikacije i obrazovanja u pojedinim afričkim zemljama poput Nigerije, povećali su svijest Afrikanaca o drugačijem i boljem načinu života. Svijest o mogućnosti boljeg života u Europi također potiče mlado radno sposobno stanovništvo Afrike na migraciju. Zbog svega navedenog ne može se isključiti mogućnost da će u budućnosti u Europsku uniju pristizati veći broj migranta iz Afrike nego iz Azije. U ovom radu predmet istraživanja i analize su geografski i geopolitički uzorci kretanja migranata iz Afrike u Europsku uniju, te izazovi s kojima se Europska unija suočava tijekom upravljanja migrantskim tokovima.

**KLJUČNE RIJEČI:**  
**geopolitički  
uzorci migracija,  
migrantske rute,  
sigurnosni izazovi,  
Afrika, Europska  
unija**

## Uvod

150

Forum za  
sigurnosne studije  
GOD. 4/5, BR. 4/5

Fenomen migracija postoji oduvijek, te utječe različito na odnose u međunarodnoj zajednici s obzirom na vremensku i prostornu komponentu. Najčešće su se događale u manjem obujmu, međutim u većim vremenskim razmacima dolazilo je i do masovnih migracija. Posljednji val masovnih i nekontroliranih migracija prema Europi dogodio se 2015. godine, a uključivao je migrante s područja Bliskog istoka i Sjeverne Afrike. Unatoč činjenici da se broj migranata smanjio u odnosu na spomenutu godinu, dnevni broj migranata koji ulaze u Europsku uniju i dalje je velik.<sup>1</sup> U današnje vrijeme mediji su većinom zaokupljeni migracijama s Bliskog istoka, uzrokovanim ratnim razaranjima, posljedicama Arapskog proljeća, povratkom talibana na vlast u Afganistanu, što u drugi plan stavlja migrante koji svakodnevno pristižu iz Afrike. Afrika je, kao i nebrojeno puta do sada, zanemarena i zaboravljena. Kao što Roland Oliver i J.D. Fage u *Kratkoj povijesti Afrike* navode, interes za tim kontinentom nestao je sa završetkom podjele kolonijalne vlasti, "čim je bila skrojena nova karta Afrike, zanimanje za taj kontinent iznenada je splasnulo" (Oliver i Fage, 1985: 180). Međutim, rastući broj migranata koji svakodnevno pristiže iz Afrike u Europu, izostanak adekvatnog pristupa i rješenja, kao i neslaganje članica Europske unije oko migrantske politike zabrinjavajući su uzme li se u obzir kako svakodana u Europu iz Afrike pristiže sve veći broj migranata, te kako postoje tendencije za nastavljanje takvog trenda. Nestabilnosti u pojedinim regijama afričkog kontinenta, visoka stopa nataliteta u kombinaciji s rastućom stopom siromaštva, nedvojbeno će i u budućnosti biti značajan *push* faktor za velik broj stanovnika Afrike koji će bolji život potražiti u Europi. Navedeno upućuje kako će budući trendovi migracija biti upravo oni s afričkog kontinenta. Kako Robert Kaplan u svom tekstu *Nadolazeća anarhija* upozorava: „Bolest, prenaseljenost, neizazvani kriminal, nestašica resursa, migracija izbjeglica, povećana erozija nacionalnih država i međunarodnih granica, osnaživanje privatnih vojski, tvrtke koje se bave sigurnošću i međunarodni karteli za preprodaju droge, sada se najbolje vide kroz prizmu zapadne Afrike. (...) A budućnost zapadne Afrike će, u konačnici, biti i budućnost većine ostatka svijeta“ (Kaplan, 2007: 211).

Koliko zapravo migranata dolazi iz Afrike u Europu? Koje su najznačajnije migrantske rute i točke pritisaka? Koji su razlozi dolaska migranata? Na koji način Europska unija nastoji upravljati migrantskim

1 2020. godine u Europskoj Uniji izdano je oko 1,9 milijuna prvih boravišnih dozvola (Europska komisija, 2020).

Prema podacima Frontex-a, od siječnja do rujna 2021. godine u Europskoj Uniji zabilježeno je 119 585 ilegalnih prelazaka granica (Frontex, 2021a).

tokovima? Koji su budući izazovi s kojima će se Europska unija morati nositi? Na ova se pitanja nastoji odgovoriti u ovom radu, s naglaskom na geopolitičku perspektivu migracija.

## Migracije i faktori migracija

Ljudi su se kretali od početka svoga postojanja. Prije 10 000 godina lovci i sakupljači kretali su se za svojom lovinom, tijekom stoljeća nastavili su kretanja u potrazi za hranom, resursima, boljim i drugačijim načinom života. Oliver Bakewell navodi: "migracije su oduvijek bile strategija koju ljudi koriste za pokušaj poboljšanja kvalitete života, a razvojna industrija koja to ne prepozna, ozbiljno će ograničiti utjecaj na smanjenje siromaštva" (Bakewell, 2007: 1). Danas u doba globalizacije cijeli svijet je povezan, ljudi svakodnevno migriraju unutar granica svoje države, između gradova i sela. Jedni napuštaju svoje mjesto boravka zbog boljeg posla ili prilike za obrazovanjem, dok ga drugi napuštaju bježeći od neprijatelja ili prirodne katastrofe. S ciljem zaustavljanja migracija podizani su zidovi, postavljana su različita ograničenja, no činjenica je da je migracije kao proces teško, ako i nemoguće zaustaviti. Anđelko Milardović u knjizi *Stranci pred vratima Europe* naglašava kako: „danas, u globalno doba brzih prometa i komunikacija to je seljenje još ubrzanije. Prostorne prepreke u seljenju iz grada u grad, s jednog na drugi kontinent, svladavaju se bez poteškoća. Prostor i geografija nisu prepreke i skoro da su poništeni“ (Milardović, 2014: 9). Milardović dalje pojašnjava kako se: „globalne migracije odvijaju u četiri smjera: u smjeru globalizacije ili socioprostornog širenja, akceleracije ili ubranog transgraničnog kretanja i seljenja ljudskog mnoštva, diversifikacije ili selektivnog prijama različitih kategorija imigranata – stranaca, te feminizacije, to jest porasta udjela žena u globalnim migracijama“ (Ibid, 10).

Migracija, latinski *migratio*, seoba ili putovanje, ima više značenja, a prema definiciji Hrvatske enciklopedije migracije su: "u najširem smislu, prostorna pokretljivost stanovništva, a u užem smislu trajnija promjena mjesta stalnoga boravka pojedinaca ili društvenih skupina" (Hrvatska enciklopedija, 2021). Dario Kuntić ističe kako se „migracije u najkraćim crtama mogu opisati kao opća pojava prostorne pokretljivosti stanovništva. Ta je mobilnost povijesno učestala pojava najčešće uzrokovana sukobima, etničkim čišćenjem, prirodnim nepogodama, ekonomskim problemima, a u posljednje vrijeme i klimatskim promjenama“ (Kuntić, 2014: 77). Ivan Koprić također naglašava neizbježnost migracija: „migracije su u suvremenom svijetu svakodnevna pojava, migrira se iz različitih razloga, u različitim smjerovima, s različitim učincima na živote pojedinaca, gradova, zemalja i nadnacionalnih zajednica. U svakoj pojedinoj od zajednica populacije stanovnika postaju

sve raznolikije, a u nekim od njih dolazi i do pojave izrazite raznolikosti (superdiversity)<sup>2</sup> (Koprić, 2020: 21). Dvije su osnovne sastavnice migracija: imigracije ili useljavanje i emigracije ili iseljavanje. Također, postoji više različitih podjela migracije, te se one najčešće dijele na stalne ili privremene, ili, pak, one koje se odvijaju unutar granica države (unutarne) i izvan granica (vanjske). Nadalje, mogu se dijeliti na organizirane ili stihijske, te dobrovoljne ili prisilne. Pravno gledano, kako je to definirano u *Migracijskoj politici Republike Hrvatske za 2007/2008. godinu*, međunarodne migracije pojavljuju većinom u tri oblika: "one zakonite ili slobodne migracije pojedinaca koji po vlastitoj volji i u okviru postojećih zakona mijenjaju državu svoga prebivališta ili boravišta; zatim prisilne migracije kad ljudi bježe ili kao pojedinci u strahu ispred progona ili masovno zbog straha pred kršenjem ljudskih prava ili humanitarnog prava te drugih okolnosti koje su prouzrokovane različitim konfliktima ili katastrofama; te nezakonite migracije, koje uključuju nedopuštene prelaskе granica te nedopušteni ulazak odnosno boravak u drugoj državi" (Narodne novine, 2007).

Kada je riječ o afričkim migracijama, moguće je ih prepoznati u sva tri navedena oblika. Međutim, unatoč vjerovanju kao je Afrika kontinent s najvećim brojem migranata, za sada to još uvijek nije tako. Prema publikaciji *The World Migration Report 2020*, u 2020. godini 281 milijun ljudi živio je u zemlji različitoj od zemlje u kojoj su rođeni, od čega je samo 25,4 milijuna dolazilo iz Afrike (IOM, 2020). Publikacija *Africa Migration Report iz 2020. godine* nastoji razbiti mit o afričkim migracijama navodeći tri činjenice koje trenutno karakteriziraju afričke migracije: „a) većina afričkih migranata ne nastoji prijeći oceane, već kopnene granice unutar Afrike, b) 94% afričkih preokoceanskih migracija je legalno, s valjanom dokumentacijom, c) većina globalnih migranata nisu Afrikanci“ (IOM, 2020a: 1). Unatoč navedenim činjenicama afričke migracije u stalnom su porastu. Između 2000. i 2019. godine broj izvan-kontinentalnih afričkih migracija porastao je s 15,1 milijuna na 25,4 milijuna, što Afriku stavlja na prvo mjesto s najvećim porastom opsega migracija u svijetu.<sup>2</sup> Navedeno ukazuje kako pri analizi migracija i migracijskih procesa, kretanju na i s afričkog kontinenta prema ostalim dijelovima svijeta, a najviše Europi zbog geografske blizine, treba posvetiti posebnu pažnju. Radi se o rastućem trendu koji itekako zaslužuje pažnju znanstvene zajednice.

Na afričke migracije, kao i na migracije općenito, utječu *push* faktori, razlozi zbog kojih se napušta neko područje i *pull* faktori, razlozi zbog kojih je neka zemlja privlačna migrantima. Robert Mikac i Filip

2 Opširnije vidjeti: IOM, 2020a



Dragović ističu kako „masovne i nekontrolirane migracije danas uzrokuju mješoviti *push* i *pull* faktori – od kombinacije ratnih razaranja, etničkih netrpeljivosti, nedostatka javne sigurnosti, klimatskih promjena, neimaštine do traženje svega suprotnog u odnosu na njihovo postojeće stanje i sredinu“ (Mikac i Dragović, 2017:131). *Push* i *pull* faktore moguće je podijeliti u nekoliko kategorija. Prva kategorija su socio-politički faktori, u koje ubrajamo progone zbog etničke, vjerske, rasne ili kulturne pripadnosti. Politička nestabilnost, prijetnja od izbivanja sukoba, progona civilnog stanovništva ili opasnost od njihovog izbivanja najvažniji su socio-politički *push* faktori. Pojedinci koji migriraju iz socio-političkih razloga ulaze u kategoriju humanitarnih migranata, izbjeglica i često migriraju u prvu susjednu sigurnu zemlju. Međutim, to ne mora nužno biti tako, a primjer je upravo 2015. godina kada se u Europi dogodio masovni izbjeglički val uzrokovan sukobima na Bliskom istoku i Sjevernoj Africi. Prema podacima Europskog parlamenta „2019. godine od 295 800 tražitelja azila, četvrtina onih koji su dobili zaštitu stigla je iz ratom razorene Sirije, Afganistana i Iraka“ (European parliament, 2020).

Druga kategorija su demografsko-ekonomski faktori, koje čini općenito gospodarsko stanje neke zemlje, životni standard, stanje nezaposlenosti, razina siromaštva. Demografske promjene određuju način na koji ljudi migriraju, a rastuće i sve mlađe, radno sposobno stanovništvo migrira u potrazi za boljim zaposlenjem, većom plaćom i većim mogućnostima obrazovanja. Ekonomske migrante privlači želja za boljim životom i višim životnim standardom. Prema procjenama Međunarodne organizacije rada „2015. godine u svijetu je bilo približno 244 milijuna ekonomskih migranata, što predstavlja 3,3% svjetske populacije“ (ILO, 2021).

Treću kategoriju čine ekološki faktori, koji su posljednjih godina sve vidljiviji kroz klimatske promjene. Ljudi su oduvijek bježali od prirodnih katastrofa kao što su poplave ili potresi, međutim, procjenjuje se da će klimatske promjene u budućnosti uzrokovati još ekstremnije prirodne katastrofe koje će uzrokovati dodatne migracije. Iako pojedinci pogođeni nekom ekološkom katastrofom najčešće migriraju privremeno i na kratke udaljenosti, klimatske promjene dovode i do razvoja socio-političkih i ekonomskih *push* faktora. Nestašica hrane i pitke vode dovodi do razvoja bolesti, kao i sukoba oko ograničenih resursa, što na kraju može ugroziti i smo postojanje države, što znači trajno preseljenje za pojedince pogođene katastrofom.

Kao četvrtu kategoriju moguće je dodati povijesno-geopolitičke faktore koji su uzrokovani postkolonijalnim vezama ili ovisnošću o matičnim državama ili blokovima država. Geografska blizina, poznavanje jezika i kulture dodatni su *pull* faktor unutar ove kategorije. Primjer ove

vrste migracija su migracije iz Alžira u Francusku ili kretanja unutar istočnoeuropskog bloka.

Posljednjih godina pojavljuje se sve više teorija migracija koje naglašavaju nemogućnost jednostavnog objašnjavanja migracija kroz *push* i *pull* faktore. Hein de Haas ističe kako „*push-pull* modeli ne mogu objasniti migraciju kao društveni proces, budući da imaju tendenciju navesti niz statičnih čimbenika koji očito igraju ‘neku’ ulogu u migraciji, ali bez specifikiranja njihove uloge i interakcija ili pružanja strukturalnog prikaza društvenih procesa“ (De Haas, 2021: 6) Kritičari *push* i *pull* modela navode kako se primjenom ovih modela očekuje da ljudi racionalno ocjene koristi i dobiti od migracija, kao i pozitivne i negativne strane zemlje podrijetla i odredišta, što u stvarnosti ne funkcionira uvijek tako. Prema De Haasu, ključni nedostatak *push* i *pull* modela je taj što se na migrante gleda kao na „osobe koje ‘vuku’ i ‘guraju’ poput atoma pomalo apstraktne ekonomske, političke, demografske ili ekološke uzročne sile. Ovo zanemaruje činjenicu da čimbenici kao što su kultura, obrazovanje i izloženost medijima i drugim izvorima slika, ideja i znanja vjerojatno imaju veliki utjecaj na (1) sklonosti i poimanje ljudi o ‘dobrom životu’, a time i na osobne životne težnje, kao i (2) njihovo znanje, svijest i percepciju prilika ‘ovdje’ i ‘tamo’“ (Ibid, 30).

### Geopolitički uzorci migracija

Proučavajući migracije kroz povijest, moguće je uočiti neke ponavljajuće obrasce kretanja migranata. Neke migracije s desetljećima su postale ustaljene i moglo bi ih se nazvati tradicionalnima, kao što je primjer migracija iz Meksika u SAD. Gledajući te ponavljajuće obrasce kretanja, kod europskih migracija mogu se uočiti određeni geopolitički uzorci migracija, koje je prema Marti Zorko moguće podijeliti u nekoliko kategorija. Prva kategorija koja označava unutarnja kretanja između europskih zemalja prema Zorko je: „jedan korak naprijed, a sažima europske unutarnje migracijske trendove, koji se uglavnom kreću od istoka prema zapadu. To znači da su susjedne zemlje najuobičajenije odredište migranata“ (Zorko, 2018: 189). Primjer ovakvih migracija možemo vidjeti u kretanjima iz Poljske u Njemačku. Drugi uzorak se može uočiti u istočnoj Europi kao nasljeđe Hladnog rata, a očituje se u kretanjima unutar šireg istočnog bloka. „Rusija se ističe kao zemlja podrijetla većine migranata u širokom bloku koji se proteže od baltičkih država do Ukrajine i Bugarske“ (Ibid). U zapadnoj Europi tradicionalni odnosi također utječu na stvaranje određenih uzoraka migracija, kao što su migracije uzrokovane kolonijalnim nasljeđem, iz Alžira u Francusku ili iz Maroka u Španjolsku. Zorko također naglašava kako se geopolitički uzorci migracija prema Europi mogu podijeliti i na: „redovite

migracije koje traju već desetljećima; i one povezane s trenutnom krizom“ (Ibid, 190).

Određeni geopolitički uzorci migracija vidljivi su i kod afričkih migracija. Prvi od uzoraka odnosi se na unutarnje kretanje koje je u većini slučajeva uzrokovano ratnim razaranjima i sukobima ili nekom prirodnom katastrofom, pri čemu su migranti usmjereni prema prvoj sigurnoj susjednoj zemlji. Primjer takvih kretanja vidljiv je u Istočnoj Africi, a uzrokuju ih sukobi u Somaliji, Južnom Sudanu i Eritreji. Migranti iz Istočne Afrike usmjereni su na susjedne južne zemlje poput Etiopije i Kenije, prvenstveno zbog geografske blizine. Prvi uzorak povezan je s drugim koji pokazuje kako afričke zemlje s višim stupnjem razvoja imaju veći opseg izvan kontinentalnih migracija. Upravo spomenute siromašne zemlje Istočne Afrike imaju nižu razinu izvan-kontinentalnih iseljavanja i migriraju na kratke udaljenosti u susjedne zemlje. S druge strane, nešto razvijenije zemlje s većim brojem mladog i obrazovanijeg stanovništva bilježe veći broj prekomorskih i izvan-kontinentalnih migracija. Tradicionalni odnosi i postkolonijalne veze jedan su od ključnih geopolitičkih uzoraka migracija iz Afrike u Europu. Vidljivo je to u migracijama iz Alžira i Senegala u Francusku, potaknutim kolonijalnim vezama, poznavanjem jezika i kulture. Značajan faktor tradicionalnih migracija je i zemljopisna blizina, što potvrđuje činjenica da zemlje Sjeverne Afrike bilježe najveći broj migranata u Europi. Oliver Bakewell ističe kako na „uzorke migracija utječe gospodarski razvoj“ (Bakewell, 2007: 1). Nadalje, objašnjava da je općenito prihvaćeno mišljenje da „međunarodne migracije pokreće relativno siromaštvo i nedostatak mogućnosti u zemljama razvoja (kao *push* faktor) i rastuća potražnja za radnicima u industrijski razvijenim zemljama (kao *pull* faktor“ (Ibid, 12). Tu je riječ o općeprihvaćenim migracijama u smjeru jug-sjever nastalim kao posljedica razvojnog neuspjeha južnih zemalja. Afričko-europske migracije, uz one iz Meksika u SAD, najtipičniji su primjer migracija sa juga na sjever.

### **Sigurnosni izazovi i migracije**

Siniša Tatalović upozorava kako su „migracije oduvijek imale, više ili manje, i sigurnosnu dimenziju, što je posebno došlo do izražaja nakon završetka Hladnog rata“ (Tatalović, 2020: 39). Masovne migracije dovode do povećanja ilegalnih migracije, koje mogu biti neorganizirane ili organizirane. Organizirane ilegalne migracije najčešće se povezuju s organiziranim krijumčarenjem i trgovinom ljudima, koje uključuju dobro organizirani pristup potencijalnim migrantima i transportu, kao i prihvatu u zemlji dolaska. Krijumčarenje ljudima često se može povezati i s korupcijom državnih službenika. Tatalović i Malnar ističu kako

se „smatra da ilegalne migracije narušavaju sigurnost državnih granica i stoga predstavljaju prijetnju nacionalnoj suverenosti države (politička sigurnost) (Tatalović i Malnar, 2015: 24). Navedeno, naglašava Tatalović, „pridonosi tome da je problem migracija, kao i nadzor granica, došao u središte nacionalnih interesa pojedinih država“ (Tatalović, 2020: 39). Prema Tataloviću, ilegalni migranti su: “1) Osobe koje prelaze državne granice na mjestima koja za to nisu predviđena, odnosno izbjegavaju legalne državne prijelaze; 2) Osobe koje se nalaze unutar neke države unatoč činjenici da im je odbijen zahtjev za azilom; 3) Osobe poput studenata i turista koje borave legalno u nekoj državi i to u razdoblju uglavnom od tri mjeseca no nakon prestanka zakonskog razdoblja ne napuštaju tu državu; 4) Osobe koje pri dolasku na državne granice prelaze granice krivotvorenim ispravama ili ispravama koje pripadaju drugim osobama; 5) Osobe koje unatoč rješenju nadležnog tijela o napuštanju zemlje ne napuštaju određenu državu u određenom roku; 6) Osobe koje donošenjem neke političke odluke mogu izgubiti dotadašnji status“ (Tatalović, 2006: 128).

Točan broj ilegalnih migranata teško je odrediti, upravo zbog činjenice da ih određeni broj ostaje neotkriven. Najveći broj ilegalnih migranata u Europskoj uniji zabilježen je tijekom masovne migrantske krize 2015. i 2016. godine – oko 2,3 milijuna. Pandemija COVID-19 koja je pogodila svijet 2019. i 2020. godine na kratko je zaustavila migracije, tako da je 2020. godine broj ilegalnih migranata bio najniži od 2013. godine. Međutim, prvih osam mjeseci 2021. godine obilježeno je ponovnim rastom ilegalnih migracija (Europska komisija, 2020).

### Migrantske rute i točke pritiska

Zbog geografske blizine Europi, regija Sjeverne Afrike i zemlje Magreba, osim što bilježe najveći broj migranata u Europskoj uniji, služe i kao tranzitno područje za ostatak Afrike. Stanovnici subsaharske i zapadne Afrike slijevaju se u sjevernoafričke države Maroko, Alžir i Libiju u potrazi za putom do Europe. Tri su ključne rute koje migranti koriste u nastojanju da se iz Afrike domognu Europe: zapadno-mediteranska, zapadno-afrička i srednje-mediteranska ruta.

Zapadno-mediteranska ruta povezuje Maroko sa Španjolskom, te se na toj ruti migranti prvenstveno nastoje domoći španjolskih enklava Ceuta i Melille na sjevernoj Africi. Ceuta i Melilla španjolski su teritoriji smješteni na afričkom kontinentu, s druge strane Gibraltarskog tjesnaca, udaljene samo četrnaest kilometara od kopna Španjolske. S obzirom da graniče s Marokom, enklave su idealne za tranzit migranata do Europe. Kako Reece Jones navodi: “kao jedina kopnena granica između Europske unije i afričkih zemalja, i Melilla i Ceuta postale su svjetionici

za migrante koji pokušavaju kročiti u Europsku uniju“ (Jones, 2016: 5). Kako bi spriječila ulazak velikog broja ilegalnih migranata u Melillu, Španjolska je još 1993. godine počela graditi ograde i barikade na granici s Marokom. 2018. godine bila je to najkorištenija ruta prema Europi, kada su njome, osim Marokanaca, prolazili i državljani Gvineje, Malija, Alžira i Obale Bjelokosti. Na ovoj ruti migranti iz Maroka prelaze Gibraltarski tjesnac nastojeći doći do najjužnijeg španjolskog grada Tarife ili pokušavaju prijeći ogradu od bodljikave žice i ući u Melillu. Erhabor Idemudia i Klaus Boehnik u svom radu opisuju kako „migranti na svom putu do Melille i Ceute koriste improvizirane ljestve i kartonska odjela koja bi ih trebala štiti od ozljeda kako bi prešli ogradu od bodljikave žice ili koriste krivotvorene marokanske putovnice (koje ih koštaju oko 2000 američkih dolara), s obzirom da je državljanima Maroka dozvoljen privremeni ulazak u Melillu i Ceutu“ (Idemudia i Boehnke, 2020: 40). Prema podacima Europskog vijeća, broj dolazaka ovom rutom smanjivao se u 2019. i 2020. godini, prije svega zbog „povećanih napora Maroka u borbi protiv nezakonitih migracija, bliske suradnje Maroka, Španjolske i EU-a, te pandemije bolesti COVID-19“ (Europsko vijeće, 2021a).

Zapadno-afričku rutu migranti koriste za pristup Kanarskim otocima u Atlantskom oceanu, španjolskoj autonomnoj pokrajini udaljenoj od Maroka oko 100 km. Migranti koji prolaze ovom rutom uglavnom dolaze iz Maroka, Zapadne Sahare, Mauretanije, Senegala i Gambije, a udaljenost koju prelaze kreće se od najmanje 100 km, pa do više od 1600 km, ukoliko im je točka polaska Gambija. Kanarski se otoci protiv ilegalnih migracija bore od devedesetih godina kada su na otoke počele pristizati male skupine Marokanaca, međutim nakon 2000. godine broj dolazaka se počeo povećavati. Tada su na Kanarske otoke počeli pristizati migranti iz južnijih zemalja poput Senegala, Gvineje i Sijera Leonea. Vrhunac migrantske krize Kanarski su otoci doživjeli 2016. godine kada je na otoke stiglo oko 31000 ilegalnih migranata. Nakon tog razdoblja broj migranata se smanjio prvenstveno zbog strožih graničnih kontrola, međutim 2020. godine zapadno-afrička ruta je doživjela nagli porast broja migranta i to za 10 puta više u odnosu na prethodnu godinu. Povećanje je odgovor na pojačane mjere kontrole Maroka i Španjolske na zapadno-mediteranskoj ruti, ali je prije svega “posljedica mjera za borbu protiv bolesti COVID-19 koje su donijele mnoge afričke zemlje, a koje su omele kretanje duž tradicionalnih migracijskih ruta te pogoršale društvene i gospodarske životne uvjete u mnogim zemljama podrijetla“ (Ibid).

Srednje-mediteranska ruta najopasnija je, ali istovremeno i najkorištenije ruta na putu iz Afrike u Europu. Na ovoj ruti glavna polazišna

točka je Libija u kojoj postoji razvijena mreža krijumčara ljudima, te je to upravo jedan od razloga za tvrdnju da je riječ o najopasnijoj ruti. Krijumčari migrante šalju preko Sredozemnog mora na putovanje dugo između 100 i 350 km, najčešće u pretrpanim gumenim čamcima. Najčešće točke dolaska na ovoj ruti su Malta i talijanski otok Lampedusa, međutim migranti se iskrcavaju i na Siciliji i Sardiniji. S obzirom na veliki broj izgubljenih života na ovoj ruti, Europska unija je u suradnji s Libijom poduzela velike napore s ciljem smanjenja ilegalnih migracija. Zajedno s Afričkom unijom i UN-om, Europska unija je 2017. godine osnovala radnu skupinu za migracije s ciljem upravljanja migracijama iz Afrike, osobito Libije. Narednih su godina nastavljeni naponi Europske unije u suradnji s Libijom što je dovelo do pada broja ilegalnih migracija iz te zemlje, ali istovremeno do povećanja broja migranata iz Tunisa. Migranti na ovoj ruti dolaze iz zemalja diljem Afrike, a prevladavaju Eritrejci, Nigerijci, Somalci i Sudanci. Zanimljiv je podatak kako „neki migranti i izbjeglice putuju kroz 36 različitih zemalja i preko 68 različitih ruta prije nego što srednje-mediteranskom rutom stignu u Italiju ili na Maltu“ (Idemudia i Boehnke, 2020: 38)

Četvrta značajna migrantska ruta kojom migranti pristižu u Europsku uniju je Istočno-mediteranska. Iako nije riječ o jednoj od ključnih ruta za migrante iz Afrike, zbog boljeg uvida u cjelokupnu sliku migracija prema Europskoj uniji potrebno ju je spomenuti. Istočno-mediteranska ruta odnosi se na dolaske u Grčku, Bugarsku i na Cipar, a glavna točka pritiska na ovoj ruti grčki je otok Lesbos. Migranti koji koriste ovu rutu uglavnom dolaze s područja Bliskog istoka preko Turske. Najveći broj dolazaka zabilježen je 2014. i 2015. godine, a uzrok su bili napredovanje ISIL-a i ratna zbivanja u Siriji, Iraku i Afganistanu. Unatoč činjenici kako od 2019. godine ova ruta bilježi pad broja dolazaka, četvrtina onih koji su spomenute godine dobili zaštitu u Europskoj uniji stigla je iz ratom razorene Sirije, Afganistana i Iraka (European Parliament, 2020). Također, Sirija je zemlja koja prednjači u broju ilegalnih prelazaka granica Europske unije. U sprječavanju ilegalnih dolazaka za Europsku uniju od izuzetne važnosti je suradnja s Turskom, kao ključnom tranzitnom zemljom na istočno-mediteranskoj ruti.

Kako bi uopće stigli do točaka polazaka na jednoj od tri navedene migrantske rute, državljani različitih afričkih zemalja prolaze raznim rutama diljem afričkog kontinenta. Afričkim kontinentom prolaze dvije ključne migrantske rute: prva je zapadnoafrička i srednjeafrička ruta, a druga je istočnoafrička ruta. Na zapadnoafričkoj i srednjeafričkoj ruti jedna od glavnih tranzitnih točaka je Niger zbog svoje duge granice s Alžirom i Libijom, ali i relativne stabilnosti u toj zemlji. Cijelom rutom dobro je razvijena mreža krijumčara ljudima, a putovanje do Europe

može trajati vrlo dugo. Kako Idemudia i Boehnke (2020: 44) ističu: „to ovisi o dostupnosti sredstava, jer mnogi migranti ostaju na cjedilu na putu zbog iznuda od krijumčara i bandita, i za njih moraju raditi mjesecima ili godinama u tranzitnim zemljama prije nastavka putovanja u Europu.“ Istočnoafrička ruta vodi preko Sudana i Egipta do Libije, a čine ju migranti podrijetlom većinom iz siromašnih i ratom zahvaćenih zemalja Afričkog roga.

### Dinamika afričko-europskih migrantskih ruta

Statistički i grafički podaci dostupni u izvješću *World Migration Report 2020* prikazuju kako je najfrekventnija ruta između Afrike i Europe ona Alžir-Francuska. U Francusku je 2019. godine iz Alžira stiglo više od 1,6 milijuna migranata, iz Maroka je u Francusku stiglo više od milijun migranata, a iz Tunisa nešto više od 400 tisuća. Španjolska je najviše dolazaka imala iz Maroka, nešto malo manje od 800 tisuća. Italija je, također, najviše dolazaka imala iz Maroka – oko 450 tisuća. Povijesno gledano najveći broj migranata koji pristižu iz Afrike u Europu dolazi upravo iz Sjeverne Afrike. Razlozi za to djelomično se mogu pronaći u geografskoj blizini Europi, ali i u postkolonijalnim vezama. Osim iz Sjeverne Afrike, posljednjih godina sve veći broj migranata u Europu dolazi iz Zapadne Afrike. Zapadnoafričke zemlje iz kojih dolazi najviše migranata su Nigerija, Gvineja, Obala Bjelokosti i Mali.

Najveći sigurnosni problem povezan s migracijama su ilegalne migracije, a kada je riječ od ilegalnim prelascima granica Europske unije prednjače upravo građani afričkih zemalja. 2020. godine veći broj ilegalnih prelazaka u Europsku uniju bio je smio iz Sirije (17,3%), a slijedile su ju redom afričke zemlje, Maroko (13,7%), Alžir (10,6%) i Tunis (10,5%). Od siječnja do kolovoza 2021. godine u Europskoj uniji zabilježeno je 103.630 ilegalnih prelazaka granice, 64% više od ukupnog broja od prije godinu dana kada su na snazi bila različita ograničenja zbog pandemije COVID-19. Najveći broj ilegalnih prelazaka u spomenutom razdoblju zabilježen je na srednje-mediteranskoj ruti gdje su vlasti registrirale oko 41.000 ilegalnih prelazaka granice, što je povećanje od više od 90% u odnosu na godinu ranije. Velik porast u odnosu na prethodnu godinu zabilježen je na zapadno-afričkoj ruti. U razdoblju od siječnja do kolovoza 2021. otkrivena su 8.562 ilegalna prelaska granice, što je povećanje od 118% u odnosu na 2020. godinu. Većina migranata koji dolaze ovom rutom potječe iz subsaharske Afrike (67%), a slijede ih državljani Maroka. Najmanji porast dogodio se na zapadno-mediteranskoj ruti (16%), što je i dalje velika brojka od 10.160 nezakonitih prelazaka granice (Frontex, 2021b).

159

Andrea Bilandžija  
*Dinamika afričkih  
migracija prema EU:  
geografski uzorci  
kretanja, geopolitički  
uzroci i sigurnosni  
izazovi*

Statistički podaci pokazuju kako većina Afrikanaca koji emigriraju u Europsku uniju to ipak čine s valjanim dokumentima. Kada je riječ o tražiteljima azila, u Europsku uniju 2020. godine 23% ili nešto više od 97.500 ih je dolazilo iz neke od afričkih zemalja. Važno je napomenuti kako je postotak tražitelja azila iz Azije 2020. godine izjednačen s ovim iz Afrike. Ovdje je, također, vidljiv pad u odnosu na prethodne godine – primjerice, 2017. godine taj je broj bio 212.695. Podatci *Atlasa migracija* pokazuju da su znatno veći broj tražitelja muškarci (oko 70%), te da je postotak odobrenih zahtjeva između 30 i 40%. 2020. godine odobreno je samo 27% zahtjeva, a razlozi za odobrenje su priznavanje statusa izbjeglica prema Ženevskoj konvenciji (12%), supsidijarna zaštita (5%) i humanitarni status (2%) (European Commission, 2021). Najveći broj tražitelja azila 2020. godine dolazilo je iz Somalije (2,4%), Nigerije (2,3%) i Gvineje (1,8%) (Europska komisija, 2020).

S druge strane, vrlo mali broj onih kojima je određen povratak se doista i vratio u zemlju iz koje su došli – 2020. godine to je bilo samo 6% (European Commission, 2021). Prema podacima Europske komisije, najniža stopa vraćanja određena je za državljane Malija, Obale bjelokosti, Gvineje, Senegala i Alžira. 25 % vraćanja bilo je potpomognuto, odnosno vraćene su osobe dobile logističku, financijsku ili drugu materijalnu pomoć. Ostalih 75% nije bilo potpomognuto na isti način (Europska komisija, 2020).

### Faktori afričkih migracija

Kad je riječ o razlozima dolaska afričkih migranata u Europsku uniju, oni su kombinacija *push* i *pull* faktora. Sukobi i nestabilnosti povezani s političkom nestabilnošću, društvenim i etničkim napetostima u pojedinim afričkim regijama značajan su *push* faktor. S druge strane, značajan *pull* faktor koji privlači stanovnike Afrike u Europsku uniju svakako su ekonomski i obiteljski razlozi. Oliver Bakewell i Gunvor Jónsson ističu da „su ekonomske odrednice djelomično objašnjenje odluke o migraciji kombinirane s nematerijalnim čimbenicima poput bijega iz rata, obiteljskih problema ili želje za putovanjima i avanturama“ (Bakewell i Jónsson, 2011: 8)

Faktori migracija razlikuju se od regije do regije, međutim prednjače sukobi i nasilje, te gospodarski razlozi i siromaštvo. Migrante iz Sjeverne Afrike, regije iz koje dolazi najveći broj migranata u Europu, pokreće visoka stopa nezaposlenosti i siromaštva. Sukobi uzrokovani Arapskim proljećem doveli su do ozbiljnog nasilja i progona civilnog stanovništva, što je pak uzrokovalo veći broj ilegalnih migracija prema Europi. Posljednjih desetljeća drastično se povećao broj migranata iz sukobom zahvaćene Zapadne Afrike. Iako su glavni pokretači migracija



iz Zapadne Afrike gospodarski razlozi, politička kriza, nasilje i oružani sukobi uzrokovali su rast iseljavanja iz regije. Djelovanje terorističke organizacije Boko Haram uzrokovalo je raseljavanje velikog broj civilnog stanovništva Nigerije, Kameruna, Čada i Nigera. Prema podacima UNHCR-a “pobuna Boko Harama raselila je 2021. godine gotovo 2,4 milijuna ljudi u slivu jezera Čad” (UNHCR, 2020a). Glavni pokretači migracija iz Srednje Afrike su ekonomske i političke nestabilnosti, te oružani sukobi u Srednjoafričkoj Republici i Demokratskoj Republici Kongo. Srednjoafrička Republika jedna je od najsiromašnijih zemalja na svijetu, a opći izbori u prosincu 2020. godine uzrokovali su političke nestabilnosti i prisilile tisuće ljudi u bijeg. Demokratska Republika Kongo zemlja je zahvaćena dugogodišnjim sukobima koji su zahvatili veći dio teritorija, koji su u kombinaciji s velikim siromaštvom uzrokovali prema, podacima UNHCR-a, raseljavanje više od 5 milijuna ljudi u razdoblju od 2017. do 2019. godine (UNHCR, 2020b). Istočna Afrika i regija Sahel ubrajaju se u najsiromašnije regije Afrike, također pogođene nizom oružanih sukoba koji uzrokuju velik broj izbjeglica. Sahel je afrička regija s trenutno najbrže rastućom krizom raseljavanja, dodatno uzrokovanom pandemijom COVID-19, u kombinaciji s već postojećim izazovima s kojima se regija suočava, uključujući klimatske promjene i nedostatak hrane (UNHCR, 2021).

Prema *Atlasu migracija*, od 2017. do 2020. godine kao razlog za dobivanje prve dozvole za boravak u jednoj od država članica Europske unije na prvom mjestu su obiteljski razlozi (između 43% i 45%), na drugom mjestu je „ostalo“, što uključuje sve oblike nacionalne i međunarodne zaštite (između 21% i 36%), slijedi obrazovanje (između 14% i 18%), te posao (između 8% i 16%). Broj afričkih migranata koji su krajem 2020. godine imali dugotrajnu boravišnu dozvolu, u trajanju od najmanje pet godina, u nekoj od članica Europske unije, prema *Atlasu migracija*, bio je 4.780.590. Razlozi za izdavanje dozvola su obiteljski razlozi (43%), ostalo – status izbjeglice i supsidijarna zaštita (41%), posao (12%) i obrazovanje (4%) (European Commission, 2021). Podaci pokazuju kako su upravo obiteljski razlozi vodeći razlog za dolazak u Europu. Podatak da više od 40% migranta iz Afrike boravišnu dozvolu dobiva zbog nekog oblika nacionalne ili međunarodne zaštite potvrđuje činjenicu kako su jedan od vodećih *push* faktora socio-politički razlozi uzrokovani afričkim sukobima. Posao i obrazovanje kao razlog za izdavanje boravišne dozvole dosta zaostaju iza prva dva razloga, što upućuje na to kako ekonomske pogodnosti i viši životni standard još uvijek nisu glavni razlog dolazaka migranata iz Afrike u Europu. Ono što je zabrinjavajuće je to što većina onih koji u Europu dolaze iz socio-političkih razloga čine to ilegalnim putem, time predstavljaju vodeći izazov za Europsku uniju.

## Sigurnosni izazovi migracija s afričkog kontinenta i odgovori EU

162

Forum za  
sigurnosne studije  
GOD. 4/5, BR. 4/5

Izazovi s kojima se Europska unija susreće uslijed masovnih migracija uključuju nadgledanje i zaštitu granica, upravljanje migrantskim tokovima, borbu protiv krijumčara ljudi i spašavanje života na moru. U pokušaju da stignu do Europe, od 2015. godine do danas poginulo je ili nestalo oko 13.000 ljudi na Sredozemnom moru i Atlantiku. Upravo je u svrhu upravljanja granicama i sprečavanja prekograničnog kriminala na moru Europska unija 2016. godine proširila ulogu Frontex-a (Agencije za europsku graničnu i obalnu stražu). Operacije potrage i spašavanja na moru tada su i službeno stavljene pod nadzor Agencije. Na Sredozemnom moru su trenutno aktivne tri operacije Frontex-a – Themis, Poseidon i Indalo “u okviru kojih je od 2015. godine spašeno 541.600 ljudi“ (Europsko vijeće, 2021b). Osim tri navedene operacije spašavanja na moru, Europska unija je 2012. godine pokrenula civilnu misiju EUCAP Sahel Niger. Cilj misije je pružanje potpore vlastima Nigera u borbi protiv nezakonitih migracija. Nezakonite migracije i migrantska kriza 2015. godine dovele su do razvoja mreže krijumčara migranata. Prema podacima Europol-a i Interpola više od 90 % migranata plaća krijumčarima u pokušaju dolaska do Europe. Procjenjuje se da je krijumčarenjem migranata 2015. godine u svijetu ostvaren promet od 3 do 6 milijardi eura te da je 2019. godine na morskim rutama koje vode u Europsku uniju taj promet iznosio više od 200 milijuna eura (Ibid).

Upravo je krijumčarenje migranata jedan od vodećih izazova upravljanja migracijama, a u tu je svrhu Europska unija u veljači 2016. godine pokrenula Europski centar za borbu protiv krijumčarenja migranata (EMSC) s ciljem pružanja potpore policiji i graničnim tijelima u borbi protiv krijumčarenja ljudima. Koordinirano djelovanje država članica Europske unije 2020. godine dovelo je do razbijanja 14 kriminalnih skupina odgovornih za krijumčarenje ljudi, uhićeno je 2280 osoba, te je zaplijenjena velika količina oružja, krivotvorenih isprava i gotovine. S ciljem razbijanja mreža krijumčara također je pokrenuta suradnja sa zemljama podrijetla i tranzita migranata (Ibid).

Osim navedenih izazova, značajan izazov koji donosi veliki broj migranata je i onaj ekonomski. Europska unija izdvaja velika sredstva za migracijske politike. Prema podacima Europskog parlamenta iz 2018. godine, samo za Frontex za razdoblje od 2014. do 2020. godine odobreno je 1.638 milijuna eura. Velika financijska sredstva Europska unija ulaže i u financiranje vanjske migracijske politike u vidu niza različitih instrumenata i fondova. Neki od fondova vezanih uz Afriku su Europski razvojni fond, Europski instrument za susjedstvo, Krizni uzajamni fond EU za Afriku, Uzajamni fond Bekou.“ Ukupna sredstva

odobrena za fondove Europske unije, decentralizirane agencije i druge sustave potpore u području migracija za cijelo višegodišnje razdoblje 2014. – 2020. povećana su s prvobitnih 8,4 na 14,2 milijarde Eura” (Europski parlament, 2019).

Na kraju ne smije se zanemariti i kulturološka razlika i problem integracije afričkog stanovništva u europsko društvo. Migrantski val s kojim se Europa suočila 2015. godine većinu je zemalja EU uhvatio nespremnima, suočavajući ih s problemom pronalaska odgovarajućeg rješenja za integraciju migranata. S ciljem pružanja potpore zemljama Europske unije pri integraciji državljana trećih zemalja Europska komisija je u lipnju 2016. godine predstavila akcijski plan za integraciju. Plan uključuje brojne inicijative Europske unije koje je pokrenula Komisija, kao što su: „mjere prije odlaska/dolaska (mjere za promicanje započinjanja integracijskih radnji što je prije moguće); obrazovanje (pružanje jezičnih tečajeva i promicanje uključivog obrazovanja); tržište rada (promicanje ranog utvrđivanja vještina i kvalifikacija pridošlica); osnovne usluge (stanovanje i zdravstvene usluge); socijalna uključenost (promicanje aktivnog sudjelovanja u kulturnim, sportskim i ostalim aktivnostima); usklađivanje politika (promicanje suradnje između nacionalnih, regionalnih i lokalnih tijela, te nevladinih organizacija); financiranje (EU djelomično financira različite aspekte integracije)“ (EUR-Lex, 2017).

## Zaključak

Pregledom afričkih migracija prema Europskoj uniji mogu se uočiti ustaljeni geopolitički uzorci migracija uzrokovani tradicionalnim odnosima i kolonijalnim nasljeđem, kao i migracije u smjeru jug-sjever iz gospodarski nerazvijenih zemalja u razvijenije zemlje. Migracije su to koje se odvijaju kontinuirano već desetljećima, međutim posljednjih godina bilježi se porast.

Afričke migracije prati nekoliko stereotipa. Naime, unatoč nekim ustaljenim mišljenjima, većina afričkih migracija odvija se unutar kontinenta, osobito kada je riječ o izbjeglicama i humanitarnim migrantima iz siromašnijih zemalja poput Južnog Sudana i Somalije. Također, prekoceanske afričke migracije nisu kao što se obično misli nezakonite, jer većina Afrikanaca ipak migrira s valjanom dokumentacijom. Kada je riječ o faktorima afričkih migracija, one su više uzrokovane političkim nemirima i sukobima, nego ekonomskim razlozima. Unatoč tome, Afrika bilježi najveći porast međunarodnih migracija u posljednjem desetljeću. Iako u Europsku uniju trenutno dolazi veći broj migranata iz Azije, razlika nije prevelika, osobito kada je riječ o izbjeglicama i tražiteljima azila.

Visoka stopa nataliteta u afričkim zemljama, u kombinaciji s visokom stopom siromaštva, ekonomskom i političkom nestabilnošću, kao i sve većim problemima izazvanim klimatskim promjenama svakako će i u budućnosti poticati stanovništvo Afrike na migraciju prema Europi. Određeni napredak u poboljšanju infrastrukture, telekomunikacije i obrazovanja u pojedinim afričkim zemljama poput Nigerije, povećali su svijest Afrikanaca o drugačijem i boljem načinu života. Svijest o mogućnosti boljeg života u Europi potiče mlado radno sposobno stanovništvo Afrike na migraciju. Zbog svega navedenih ne može se isključiti mogućnost da će u budućnosti u Europsku uniju pristizati veći broj migranta iz Afrike nego iz Azije. To znači da će Europska unija i dalje biti suočena sa navedenim izazovima upravljanja migrantskim tokovima, ali i problemom integracije pridošlih migranata u europsko društvo. Istraživanja su pokazala kako već sada značajan broj europskog stanovništva strahuje od velikog broja migranata povezujući ih s porastom kriminala i terorizmom. Na migrante se gleda i kao na ekonomski teret, s obzirom da su ne poznavanje jezika, nedostatak edukacije i radnih vještina prepreka prilikom pronalaska posla, što migrante stavlja u poziciju ovisnosti o pomoći države. 2020. godine samo 4,6% zaposlenih u Europskoj uniji činili su državljani zemalja izvan Unije. Nedostatak posla navodi migrante na prihvaćanje ispodprosječne plaće i loših uvjeta rada, što dovodi do novih potencijalnih problema kao što su rušenje cijena rada domaćeg stanovništva, te izrabljivanje i nehumani uvjeti rada za migrante. Problem je to na koji već sada nailazimo u zemljama poput Španjolske i Portugala, gdje se sve više govori o radu ilegalnih migranata iz Afrike u proizvodnji jeftinog voća i povrća. Nedostatak radne snage s kojim se Europska unija sve više susreće, te potražnja za jeftinom radnom snagom mogla bi u budućnosti u fokus staviti upravo problem ilegalnog rada i izrabljivanja ilegalnih migranata.

Podatci kako je Afrika kontinent s najvećim porastom međunarodnih migracija u posljednjem desetljeću te kako se broj tražitelja azila u Europskoj uniji iz Afrike izjednačio s brojem tražitelja azila iz Azije, upućuju na to da će budući trendovi migracija u Europsku uniju biti upravo s afričkog kontinenta.

Andrea Bilandžija\*

# **Dynamics of African migration towards the EU: geographical patterns of movement, geopolitical causes, and security challenges**

165

**SUMMARY:** Nowadays, the media is full of news about migrations from the Middle East, caused by war destruction, the aftermath of the Arab Spring, the return of the Taliban to power in Afghanistan, which puts in the background the migrants arriving daily from Africa. However, the growing number of this group of migrants, the lack of adequate approaches and solutions, along with the disagreement of EU members on migration policy, are worrying, taken the fact that an increasing number of migrants is arriving in Europe from Africa every day. It seems that this trend will tend to continue.

The high birth rate in African countries, combined with high poverty rates, economic and political instability, as well as problems caused by climate change, will most certainly keep on encouraging the African population to migrate to Europe. Some progress in improving infrastructure, telecommunications, and education in some African countries such as Nigeria has increased Africans' awareness of a different, better way of life. Awareness of the possibility of a better life in Europe encourages the young working-age population of Africa to migrate. Due to all the circumstances mentioned above, there is a massive possibility that, in the future, there will be more migrants coming to the European Union. There will be more migrants coming from Africa than from Asia. In this paper, the subject of research and analysis are geographical and geopolitical patterns of movement of migrants from Africa to the European Union and the challenges faced by the European Union during the management of migrant flows.

**KEYWORDS:** geopolitical migration patterns, migrant routes, security challenges, Africa, European Union

\* Andrea Bilandžija, univ.spec.polit., PhD student at the Faculty of Political Science in Zagreb. E-MAIL: andrea.bilandzija7@gmail.com.

## Literatura

- Bakewell, O. 2007. Keeping Them in Their Place: the ambivalent relationship between development and migration in Africa. *Third World Quarterly* (29), 7: 1341-1358.
- Bakewell, O. i Jonsson, G. 2011. *Migration, mobility and the African city*. IMI Working Papers. Oxford: International Migration Institute.
- De Haas, H. 2021. A theory of migration: the aspirations-capabilities framework, *Comparative Migration Studies*, Vol. 9, No. 8. <https://heindehaas.files.wordpress.com/2021/02/a-theory-of-migration.pdf> (05.12.2021.)
- European Commission. 2021. *Atlas of Migration*. <https://migration-demography-tools.jrc.ec.europa.eu/atlas-migration/> (20.09.2021.)
- Europska komisija. 2020. *Statistički podaci o migracijama u Europu*. [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe\\_hr#developmentsin20192018](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe_hr#developmentsin20192018) (03.11.2021.)
- EUR-Lex. 2017. *Integracija državljana trećih zemalja*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/LSU/?uri=CELEX:52016DC0377> (03.11.2021.)
- Europski parlament. 2019. *Pitanje migracija*. [https://what-europe-does-for-me.eu/data/pdf/focus/focus04\\_hr.pdf](https://what-europe-does-for-me.eu/data/pdf/focus/focus04_hr.pdf) (29.09.2021.)
- European parliament. 2020. Exploring migration causes – why people migrate. <https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/world/20200624STO81906/exploring-migration-causes-why-people-migrate> (16.09.2021.)
- Europsko vijeće. 2021a. *Zapadnosredozemna i zapadnoafrička ruta*. <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/eu-migration-policy/western-routes/> (19.08.2021.)
- Europsko vijeće. 2021b. *Spašavanje života na moru i borba protiv kriminalnih mreža*. <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/eu-migration-policy/saving-lives-at-sea/> (29.09.2021.)
- Flahaux, M.L. i De Haas, H. 2016. African migration: trends, patterns, drivers, *Comparative Migration Studies*, Vol. 4, No.1. <https://comparativemigration-studies.springeropen.com/articles/10.1186/s40878-015-0015-6> (15.09.2021.)
- Frontex. 2021a. *Migratory map*. <https://frontex.europa.eu/we-know/migratory-map/> (03.11.2021.)
- Frontex. 2021b. *Migratory situation at EU's borders in August: Detections on the rise*. <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/migratory-situation-at-eu-s-borders-in-august-detections-on-the-rise-INIG3B> (02.10.2021.)
- Hrvatska enciklopedija. 2021. *Migracija*. Leksikografski zavod Miroslav Krleža. <http://www.enciklopedija.hr/Natuknica.aspx?ID=40619>. (12.9.2021.)
- Idemudia, E. i Boehnke, K. 2020. *Psychosocial Experiences of African Migrants in Six European Countries*. Cham: Springer
- ILO (International Labour Organization). 2021. *International Labour Standards on Migrant*

- Workers. <https://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/migrant-workers/lang--en/index.htm> (16.09.2021.)
- IOM. 2020. *The World Migration Report*. <https://worldmigrationreport.iom.int/wmr-2020-interactive/> (10.08.2021.)
- IOM. 2020a. *Africa Migration Report – Challenging the Narrative*. <https://publications.iom.int/system/files/pdf/africa-migration-report.pdf> (10.09.2021.)
- Jones, R. 2016. *Violent Borders: Refugees and the Right to Move*. London and: Verso.
- Kaplan, R.D. 2007. Nadolazeća anarhija, u: O Tuathail, G., Dalby, S., Routledge, P. (ur.) *Uvod u geopolitiku*. Zagreb: Politička kultura. str. 210-218.
- Koprić, I. 2020. Domicilno stanovništvo, migracije i integracija migranata: Globalni i europski okviri – hrvatske politike, u: Barbić, J. (ur.) *Izazovi migracija i integracije za javnu upravu*. Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti. str. 21-37
- Kuntić, D. 2014. Migracije i globalni terorizam, u: Milardović, A. (ur.), *Stranci pred vratima Europe*. Zagreb: Pan liber: Institut za europske i globalizacijske studije. str. 73-90.
- Mikac, R. i Dragović F. 2017. Masovne migracije: izazovi, posljedice i put naprijed. *Forum za sigurnosne studije* (1), 1: 130-152.
- Milardović, A. (ur.). 2014. *Stranci pred vratima Europe*. Zagreb: Pan liber: Institut za europske i globalizacijske studije. Narodne novine. 2007.
- Migracijska politika Republike Hrvatske za 2007./2008. godinu*. NN 83/2007. [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/2007\\_08\\_83\\_2613.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/2007_08_83_2613.html) (12.09.2021.)
- Oliver, R. i Fage, J.D. 1985. *Kratka povijest Afrike*. Zagreb: Školska knjiga.
- Tatalović, S. 2006. *Nacionalna i međunarodna sigurnost*. Zagreb: Politička kultura.
- Tatalović, S. i Malnar, D. 2015. Sigurnosni aspekti izbjegličke krize. *Političke analize* (6), 23:23-29.
- Tatalović, S. 2020. Sigurnosni aspekti migracijske politike i izazovi za javnu upravu, u: Barbić, J. (ur.) *Izazovi migracija i integracije za javnu upravu*. Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti. str. 39-52.
- UNHCR. 2020a. *Nigeria emergency*. <https://www.unhcr.org/nigeria-emergency.html> (27.09.2021.)
- UNHCR. 2020b. *DR Congo emergency*. <https://www.unhcr.org/dr-congo-emergency.html> (27.09.2021.)
- UNHCR. 2021. *Sahel emergency*. <https://www.unhcr.org/sahel-emergency.html> (27.09.2021.)
- Zorko, M. 2018. Hardening Regional Borders: Changes in Mobility from South Asia to the European Union, u: Jones, R. i Ferdoush, A. (ur.) *Borders and Mobility in South Asia and Beyond*. Amsterdam: Amsterdam University Press, str. 187-206.

NACIONALNE MANJINE/NATIONAL MINORITIES

PREGLEDNI RAD

**Ksenija Marković\***

**Utjecaj političkih  
stranaka  
nacionalnih  
manjina na  
kulturnu  
autonomiju u  
Republici Srbiji\*\***

\* Ksenija Marković, mag. pol., Istraživačica suradnica u Centru za politološka istraživanja i javno mnijenje, Institut društvenih nauka, Beograd. E-MAIL: ksenija.markovic86@gmail.com.

\*\* Rad je napisan u okviru Programa istraživanja Instituta društvenih nauka za 2020. godinu koji podržava Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije.



**SAŽETAK:** Ambicija ovog rada je odgovoriti na sljedeće istraživačko pitanje: u kojoj mjeri i na koji način političke stranke nacionalnih manjina utječu na kulturnu autonomiju u Srbiji? U nastojanju da odgovori na postavljeno pitanje rad analizira sudjelovanje stranaka nacionalnih manjina u formiranju nacionalnih savjeta, kao organa kulturne autonomije u Srbiji. S obzirom na činjenicu da su u Srbiji dvadeset i dvije nacionalne manjine osnovale svoje nacionalne savjete, autorica je odabrala dvije manjine koje se analiziraju u ovom radu: mađarsku i hrvatsku nacionalnu manjinu. Političke stranke nacionalnih manjina imaju veliku ulogu u procesu integracije, njihova uloga u području političke integracije je jasna, međutim, utjecaj ovih stranaka, kao glavnih generatora interesa nacionalnih manjina, na kulturnu autonomiju, odnosno društvenu integraciju nije u dovoljnoj mjeri istražen. Cilj rada je ispitati sljedeću tvrdnju: monopolizacija područja kulturne autonomije od strane političkih stranaka ugrožava proces društvene integracije nacionalnih manjina. Kako bi se utvrdio karakter utjecaja političkih stranaka na rad nacionalnih savjeta, u prvom koraku se moraju izdvojiti osnovne odlike modela kulturne autonomije koja se primjenjuje u Srbiji. Nakon toga slijedi kratak prikaz razvoja i pozicioniranja manjinskih stranaka u političkom sustavu Srbije te konačno analiza utjecaja manjinskih stranaka na funkcioniranje nacionalnih savjeta i to kroz dva parametra: sudjelovanje na izborima za nacionalne savjete i način donošenja odluka. Prvi parametar podrazumijeva analizu ostvarenih rezultata i teme kampanja. Drugi parametar se odnosi na stupanj inkluzivnosti procesa donošenja odluka.

**KLJUČNE RIJEČI:**  
**nacionalne manjine, nacionalni savjeti, kulturna autonomija, političke stranke**

## Uvod

**D**ominacija političkih stranaka nacionalnih manjina radom manjinskih samouprava, kontroliranje i zloupotreba izbornog procesa, isključivanje nestranačkih kandidata iz redova nacionalnih savjeta nacionalnih manjina pokreću raspravu o problemu „partitokracije“ manjinske samouprave, što je opet samo dio čitavog spektra društvenih i političkih procesa koji iz dana u dan Srbiju ustoličuju kao partitokratsku državu. Cilj ovog rada jest ispitati ima li dominacija političkih stranaka nacionalnih manjina nad nacionalnim savjetima negativan učinak na ostvarivanje prava na kulturnu autonomiju i, konačno, ugrožava li proces društvene integracije nacionalnih manjina. Pravo na kulturnu autonomiju je od suštinske važnosti za nacionalne manjine jer im pruža mogućnost da njeguju svoj etnokulturalni identitet i da se zaštite od asimilacije u većinsku kulturu. S druge strane, model kulturne autonomije treba poslužiti i kao jedan od instrumenata integracije manjinskih grupa u širu zajednicu. Upravo je Republika Srbija odličan primjer kako se kulturna autonomija pretvorila u svoju suprotnost – umjesto da pospješuje, ona otežava integraciju nacionalnih manjina u društvo. Predviđeni model izbora – biranje predstavnika manjinskih samouprava na direktnim izborima, institucionalizira vezu između nacionalnih savjeta, kao organa kulturne autonomije, i političkih stranaka nacionalnih manjina. Takvo rješenje proizvodi nenamjeravanu posljedicu, a to je da je rad nacionalnih savjeta pod prevelikim utjecajem političkih stranaka. Kako bi se sagledao karakter utjecaja političkih stranaka nacionalnih manjina na nacionalne savjete, u radu će se analizirati: dinamika i regularnost izbornog procesa, struktura aktera i najvažnije teme kampanje. Kampanja će se analizirati temeljem analize sadržaja različitih izjava manjinskih lidera tijekom kampanje, a koristit će se i nalazi istraživanja koja su pratila izbore za nacionalne savjete.<sup>1</sup> Izbori za nacionalne savjete su dobar lakmus da se sagleda i objasni konstelacija političkih snaga unutar manjinskih zajednica. Zbog ograničenosti prostora u ovom radu, kao jedinicu analize u radu odabrani su izbori za nacionalne savjete Hrvata i Mađara.

Rad je podijeljen u pet tematskih cjelina. U prvom dijelu rada se daje kratak pregled glavnih odlika modela kulturne autonomije koji se primjenjuje u Srbiji. Druga tema je posvećena političkim strankama na-

1 Centar za istraživanje etniciteta 2015. godine organizirao je istraživanje koje je imalo za cilj analizirati izbore za nacionalne savjete 2014. godine i to, prije svega, kroz medijske sadržaje. Rezultat ovog istraživanja je vrlo korisna publikacija za istraživače koji se bave ovom tematikom: G. Bašić i M. Pajvančić: *Od segregativne ka integrativnoj politici multikulturalnosti*. Publikacija sadrži i poglavlje o nadgledanju izbora za nacionalne savjete (str. 38-68).

cionalnih manjina, daje se pregled definicija ovih stranaka i kratak prikaz njihovog razvoja i pozicioniranja unutar stranačkog sustava Srbije. Treći dio rada ukratko daje uvid u izborna pravila i procedure izbora za nacionalne savjete, a posebna pažnja će biti posvećena upisu pripadnika nacionalnih manjina u poseban birački popis, jer vjerno oslikava utjecaj političkih stranaka na izborni proces. Četvrta tematska cjelina posvećena je analizi izbornih kampanja i rezultata izbora za nacionalne savjete hrvatske i mađarske nacionalne manjine. Utjecaj prvog parametra je važan kako bismo utvrdili tko predstavlja manjine u ovim tijelima, koje teme dominiraju tijekom kampanja, kako izgleda izborni proces, koliko su same manjine zainteresirane za njega i sl. Izbori su važni jer se tu uspostavlja izravan odnos između birača i kandidata, a kampanje su prilika da birači dobiju informacije na temelju kojih će donijeti odluku za koga glasati. Konačno, tijek i dinamika izbornog procesa u velikoj mjeri utječu na to kako će se donositi odluke, pa je peti dio rada posvećen neposrednom sudjelovanju pripadnika nacionalnih manjina u radu nacionalnih savjeta, kako bi se stekao uvid u to u kojoj mjeri je proces donošenja odluka inkluzivan. U zaključnim razmatranjima daje se nekoliko konkretnih preporuka kako prevladati postojeće probleme.

### **Kulturna autonomija nacionalnih manjina u Republici Srbiji: prepreka društvenoj integraciji?**

Kulturna autonomija nacionalnih manjina odnosi se na zaštitu nacionalnog identiteta, a institucionalizira se priznavanjem prava na očuvanje kulture, službenu upotrebu jezika i pisma, obrazovanje i informiranje na materinjem jeziku (Marković i Pavlović, 2019: 87). Zasniva se na primjeni personalnog, a ne teritorijalnog principa, ali se ne može poistovjetiti sa personalnom autonomijom, jer pored osobnih prava koje su zajamčena svim stanovnicima jedne države, nudi i određena kolektivna prava pripadnicima nacionalnih manjina (Bauböck, 2004: 221-258.). U teoriji se često kao prednosti neteritorijalne samouprave ističu dvije stvari: može se primijeniti u slučaju manjina koje su malobrojne i koje nisu teritorijalno koncentrirane na određenom području i nužno ne osnažuje teritorijalne zahtjeve nacionalnih manjina (Smith, 2014: 15). Priznavanje prava na samoupravu u području kulturne autonomije ima dva cilja. Prvi, da pripadnicima manjina omogući da autonomno odlučuju o pitanjima koja su ključna za očuvanje i razvoj vlastitog identiteta i kulture. Drugi, u režimu kulturne autonomije država optira da manjinama ne nameće svoju vlast u određenom setu pitanja (Suksi, 2008: 195-225). Pravo na kulturnu autonomiju pripadnici nacionalnih manjina mogu prakticirati neposredno ili putem svojih predstavnika u različitim savjetima, vijećima ili udruženjima. Pravo manjina na kultur-

nu autonomiju prvi put je priznato Zakonom o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina (2002), a definirano je kao kolektivno pravo manjina na samoupravu u području obrazovanja, kulture, obavještanja i službene upotrebe jezika i pisma. Pravo na kulturnu autonomiju u Republici Srbiji nacionalne manjine ostvaruju putem nacionalnih savjeta nacionalnih manjina (u daljem tekstu savjet). Međutim, spomenuti zakon nije precizno definirao pitanja nadležnosti, organizacijske strukture, modela financiranja ni način i pravila izbora predstavnika u savjet. Sva pobrojana pitanja su regulirana tek kada je usvojen Zakon o nacionalnim savjetima nacionalnih manjina (2009). U ovom razdoblju pravne nedorečenosti, koje je trajalo sedam godina, „nacionalni savjeti su mahom bili prepušteni sami sebi i često lutali kao otrgnuti brod bez kormilara na otvorenom moru“ (Korhec, 2019: 10). U nedostatku jasno definirane i transparentne politike prema pravima nacionalnih manjina, svi zakonski akti, koji su nastali nakon promjena 2000. godine su bili rezultat utjecaja i interesa različitih političkih faktora, od kojih posebno treba istaknuti sljedeće: utjecaj stranaka nacionalnih manjina, naročito Saveza vojvođanskih Mađara, približavanje i integracija SR Jugoslavije u međunarodnu zajednicu, integracija manjina i konačno, slamanje radikalnih zahtjeva pokreta nacionalnih manjina (Korhec, 2015: 74-76). Rješenja predviđena Zakonom o nacionalnim savjetima nacionalnih manjina su podrazumijevala da će pripadnici nacionalnih manjina ostvarivati svoje pravo na kulturnu autonomiju isključivo putem institucije nacionalnih savjeta. Novina u odnosu na Zakon iz 2002. godine je to što je ovaj Zakon predvidio mogućnost organiziranja neposrednih izbora za članove savjeta. Ovim rješenjem ojačana je reprezentativnost nacionalnih savjeta kao predstavničkih tijela određene nacionalne manjine (Korhec, 2019: 19). Iako vjerujemo da ovo jest bila zamisao zakonodavca, predviđeno rješenje nije urodilo plodom, naprotiv, dovelo je do suprotnog.<sup>2</sup>

Politika prema nacionalnim manjinama u Srbiji bila je relativno uspješna u vezi s priznavanjem i zaštitom etnokulturnih identiteta nacionalnih manjina, ali je imala vrlo skromne rezultate u području integracije nacionalnih manjina u društvo. Sve to dovodi do razvijanja segregativnog multikulturalizma, kao glavne odlike manjinske politike u Srbiji, koji nije ništa drugo do puko egzistiranje mnoštva međusobno nepovezanih monokulturnih identiteta u nestabilnom političkom okruženju (Bašić, 2006: 68-69; 2018: 130-132). Prihvaćeni nadzor segregativne multikulturalnosti je donio brojne probleme i izazove. Na ovom mjestu treba naglasiti samo one najakutnije: prvo, visok stupanj

2 Iznijeta tvrdnja će detaljno biti obrazložena u daljnjem dijelu rada koji se bavi analizom izbornog procesa.

homogenizacije većinske i manjinskih zajednica, čime se produbljuju etnokulturne različitosti; drugo, trenutna politika multikulturalnosti je etnicitet izvela iz njegovog kulturnog nadzora i premjestila ga u područje sigurnosti; treće, izdvajanje privilegiranih zajednica u odnosu na broj, teritorijalnu homogenost ili neku drugu karakteristiku, *poput političke podobnosti i upotrebljivosti* (dodala KM), i razvijanje paralelnih politika multikulturalnosti (Bašić i Pajvančić, 2015: 131-135). Uz to, ovako shvaćena politika multikulturalnosti u potpunosti je okrenuta samo pripadnicima nacionalnih manjina i uopće se ne bavi većinskim stanovništvom i njihovim odnosom prema etnokulturnim različitostima (Đurđević i Marković, 2015: 34). U uvjetima zatvorenih, i za kulturne utjecaje nepropustljivih „manjinskih“ identiteta, kulturna autonomija postaje svoj antipod – umjesto da doprinosi društvenoj integraciji nacionalnih manjina, ona pogoduje okoštavanju limesa između različitih etničkih grupa (Bašić, 2015: 38).

U ovakvim okolnostima potpunog nedostatka interkulturalnog dijaloga i suradnje, ne iznenađuje da se politička mobilizacija u Srbiji odvija prije svega po liniji etničke pripadnosti i solidarnosti. U prilog ovoj tvrdnji govori potpuna dominacija monoetničkih stranaka stranačkim prostorom Srbije, bez obzira je li riječ o većini ili manjini, rijetkost multietničkih stranaka i opredjeljenje različitih nacionalnih manjina da svoje interese ostvaruju primarno putem političkih stranaka nacionalnih manjina.

### **Pregled razvoja političkih stranaka nacionalnih manjina i njihovo pozicioniranje u političkom sustavu Srbije**

Političke stranke nacionalnih manjina su etničke stranke koje primarno zastupaju interese zajednice koju predstavljaju i obraćaju se samo biračima koji su njihovi sunarodnjaci (Horowitz, 2000: 291), te je jasno da je riječ o monoetničkim strankama. Ciljevi ovih stranaka se ne razlikuju mnogo od ciljeva većinskih stranaka: prvi je sudjelovanje u vlasti kako bi mogli odlučivati ili utjecati na donošenje odluka o pitanjima koja su od vitalnog značaja za zajednicu koju predstavljaju; drugi je pristup resursima i privilegijama koje donosi sudjelovanje u vlasti.

Na političkoj sceni Srbije dominiraju monoetničke stranke, odnosno stranke koje primarno zastupaju interese samo jedne zajednice, bez obzira radi li se o većini ili manjini (Marković, 2016: 253). Putem političkih stranaka nacionalnih manjina manjinske zajednice su uspjele ući u parlament i vladu i na taj način pokušavaju imati veći politički utjecaj. Ovakav pristup integraciji nacionalnih manjina nije karakterističan samo za Republiku Srbiju, već i za sve ostale zemlje Jugoistočne Europe (Tatalović, 2003: 13). Političke stranke nacionalnih manjina postoje ko-

liko i višestranačje u Srbiji, gotovo puna tri desetljeća. S raspadom SFRJ, svaka nacija, nacionalna manjina ili etnička grupa pokazala je tendenciju nacionalne homogenizacije i mobilizacije nacionalnih sentimentata (Orlović, 2008: 390). Među prvima koji su se politički organizirali su mađarska, bošnjačka i albanska nacionalna manjina i upravo stranke koje predstavljaju ove manjine imaju najdužu tradiciju političkog djelovanja.

Zakon o političkim strankama Republike Srbije, u članku 3 propisuje uvjete koje stranka mora ispuniti da bi se mogla nazvati političkom strankom nacionalne manjine: radi se o političkoj stranci čije je djelovanje posebno usmjereno na predstavljanje i zastupanje interesa jedne nacionalne manjine i zaštitu i unapređenje prava pripadnika te nacionalne manjine u skladu s ustavom, zakonom i međunarodnim standardima, uređeno osnivačkim aktom, programom i statutom političke stranke (Službeni glasnik RS, 2015). Ponuđena zakonska definicija je empirijsko oličenje spomenute definicije teoretičara Horowitza.

Zakonom definirane kriterije u praksi provode dvije institucije. Prva institucije je Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave (MDULS) čija je nadležnost vođenje registra političkih stranaka i koje na osnovu predane dokumentacije odlučuje o tome ispunjava li određena stranka zakonom propisane uvjete da se proglasi strankom nacionalne manjine. Druga institucija jest Republička izborna komisija (RIK), u čijoj je nadležnosti od izbora 2014. godine provođenje i kontrola izbora za savjete. RIK određivanjem izbornih pravila i procedura koje su definirane različitim uputstvima za izbore provjerava koje izborne liste ispunjavaju uvjete da se kandidiraju kao predstavnici nacionalnih manjina.

Od ukupno 116 stranaka registriranih u Srbiji, 69 su stranke nacionalnih manjina, što čini 60% ukupnog broja registriranih političkih stranaka (MDULS, 2020). Političke stranke nacionalnih manjina mogu se kandidirati na općim izborima, na sve tri razine i na izborima za nacionalne savjete nacionalnih manjina. Uvidom u Registar političkih stranaka, jasno je da svaku nacionalnu manjinu predstavlja po više političkih stranaka. Najviše registriranih stranaka ima bošnjačka nacionalna manjina, čak 11 u ovom trenutku. Druge po brojnosti u registru stranaka izdvajaju se one koje predstavljaju romsku, slovačku i albansku (upisano po sedam stranaka) te mađarsku nacionalnu manjinu, koju predstavlja šest stranaka. Vlaška i bugarska manjina broje po četiri stranke, bunjevačka manjina ima tri stranke, crnogorska, makedonska, rusinska, rumunjska i hrvatska manjina imaju po dvije stranke a Goranci samo jednu stranku. Zašto je broj manjinskih stranaka važan i na što ukazuje? Veliki broj registriranih političkih stranaka nacionalnih manjina, kao i

ukupan broj političkih stranaka, svjedoče o tome da je politički život fragmentiran više nego što se to čini na prvi pogled i da se politička mobilizacija još uvijek odvija duž linija etničke pripadnosti i solidarnosti. Međutim, pažljivo promatranje izbornih aktivnosti pokazuje da veliki dio registriranih političkih stranaka nacionalnih manjina nije aktivan i da nemaju značajniji politički utjecaj (Marković, 2017: 218). Ako kao parametar djelovanja političke stranke uzmemo sudjelovanje na parlamentarnim izborima, u tom slučaju od ukupno 63 registrirane manjinske stranke, samo su Savez vojvođanskih Mađara (SVM), Stranka demokratske akcije Sandžaka (SDA), Bošnjačka demokratska zajednica (BDZ) i Partija za demokratsko djelovanje (PDD) izlazile samostalno na parlamentarne izbore i uspjele skupiti dovoljno glasova za osvajanje mandata u Narodnoj skupštini. Što se tiče sudjelovanja u izvršnoj vlasti, predstavnici nacionalnih manjina su u nekoliko navrata od 2000. godine naovamo dobivali funkciju potpredsjednika vlade, ministarske funkcije, funkcije državnih tajnika i sl. U prvom redu su to bili predstavnici bošnjačke i mađarske nacionalne manjine<sup>3</sup>.

Političke stranke nacionalnih manjina mnogo su aktivnije na lokalnim izborima. Manjinske stranke uglavnom sudjeluju u formiranju vlasti u onim općinama u kojima čine dominantan ili većinski udio u stanovništvu. Ovisno o veličini biračke baze, odnosno udjelu manjine koju stranka predstavlja u ukupnom stanovništvu općine, manjinske stranke samostalno formiraju vlast ili sklapaju koalicije sa većinskim strankama. Najviše zainteresirane za političko organiziranje su svakako bošnjačka, mađarska i albanska nacionalna manjina, a to su ujedno i manjine koje su najbrojnije i koje su teritorijalno koncentrirane, što u velikoj mjeri utječe na političku mobilizaciju. Stranke koje predstavljaju interese malobrojnih manjina radije ulaze u koalicije s većinskim strankama, s obzirom da im one osiguravaju zajamčen mandat. Za ovu strategiju najčešće su se odlučivale stranke koje predstavljaju hrvatsku manjinu. Sklapanje koalicija s manjinskim strankama vrlo je unosno i za većinske stranke, jer tako biračkom tijelu poručuju da imaju podršku nacionalnih manjina čime teže privući glasove ne samo nacionalne manjine s čijom strankom su u koaliciji, već i pripadnike drugih manjina. To je posebno slučaj sa strankama koje teže privući glasove u Vojvodini (Đorđević i drugi, 2018: 152).

3 Riječ je o predstavnicima stranaka/izbornih lista koje predvođe Sulejman Ugljanin (SDA Sandžaka), Muamer Zukurlić (Stranka slobode i pravde, nekada dio BDZ) ili Rasim Ljajić (SDP) te Ištvan Pastor (SVM). Posljednja dva politička lidera i stranke koje predstavljaju postali su politička konstanta svih vladajućih koalicija od 2008. godine do danas.

Tablica 1: Političke stranke registrirane kao stranke mađarske nacionalne manjine (MDULS, 2020)

| Naziv stranke  | Godina osnutka | Predsjednik       |
|--|----------------|-------------------|
| 1. Demokratska zajednica vojvođanskih Mađara- Magyarok Demokratikus Közössége (DZVM) | 1990.          | Aron Čonka        |
| 2. Savez Vojvođanskih Mađara- Vajdasági Magyar Szövetség (SVM)                       | 1996.          | Ištvan Pastor     |
| 3. Demokratska stranka vojvođanskih Mađara- Vajdasági Magyar Demokrata Párt (DSVM)   | 1997.          | Bela Čorba        |
| 4. Građanski savez Mađara- MAGYAR POLGÁRI SZÖVETSÉG                                  | 2006.          | Laslo Rac Sabo    |
| 5. Stranka mađarskog jedinstva- MAGYAR EGYSEG PÁRT                                   | 2012.          | Zoltan Smieško    |
| 6. Republikanska stranka- Republikánus Párt  | 2015.          | Nikola Sandulović |

Tablica 2: Političke stranke registrirane kao stranke hrvatske nacionalne manjine (MDULS, 2020)

| Naziv stranke                           | Godina osnutka | Predsjednik       |
|---|----------------|-------------------|
| 1. Demokratski savez Hrvata u Vojvodini | 1990.          | Tomislav Žigmanov |
| 2. Demokratska zajednica Hrvata         | 2007.          | Đorđe Čović       |

### Izborna pravila i procedure za izbore nacionalnih savjeta nacionalnih manjina: problem posebnih biračkih popisa

Redoviti izbori za članove nacionalnih savjeta nacionalnih manjina održavaju se svake četiri godine, koliko i traje mandat jednog saziva i biraju se samo na nacionalnoj razini.<sup>4</sup> Zakonom su predviđena dva načina izbora članova savjeta: putem neposrednih izbora i putem elektorske skupštine. Hoće li redovni izbori za neki savjet biti održani kao

4 Prvi izbori za nacionalne savjete nacionalnih manjina održani su 2002. godine prema elektorskom sistemu. Tada je petnaest manjina osnovalo svoje nacionalne savjete čiji su mandati trajali do donošenja Zakona o nacionalnim savjetima nacionalnih manjina 2009. godine. Ovim zakonom su konačno uređeni proces izbora, nadležnosti i funkcioniranje manjinskih samouprava. Nakon donošenja zakona započele su pripreme za drugi krug izbora koji su održani 2010. godine.



neposredni ili putem elektorske skupštine, ovisi o tome koliki je broj birača upisan u poseban birački popis. Nacionalne manjine mogu organizirati neposredne izbore ukoliko je 24 sata prije raspisivanja izbora u poseban birački popis nacionalne manjine upisano više od 40% pripadnika nacionalne manjine prema posljednjem popisu stanovništva. Prema članku 44 Zakona o nacionalnim savjetima nacionalnih manjina, zahtjev za formiranje posebnog biračkog popisa podnosi najmanje 5% punoljetnih pripadnika nacionalne manjine prema posljednjem popisu stanovništva, uz napomenu da njihov broj ne može biti manji od 300 (Službeni glasnik, 2014). U popis se pripadnici manjine upisuju isključivo na osobni zahtjev i mogu biti upisani u samo jedan poseban birački popis. Poseban birački popis se vodi za 22 nacionalne manjine, a taj je posao povjeren općinskoj, odnosno gradskoj upravi. Izbori se provode u Republici Srbiji kao jednoj izbornoj jedinici, glasanjem za izborne liste uz primjenu proporcionalnog izbornog sistema, a raspodjela mandata temelji se na D'Hondtovoj metodi. Pravo da bira članove savjeta ima pripadnik nacionalne manjine koji ispunjava opće uvjete za stjecanje aktivnog biračkog prava i upisan je u poseban birački popis.<sup>5</sup> Kandidate u slučaju neposrednih izbora mogu predlagati grupe od najmanje tri birača upisana u poseban birački popis, udruženja čiji se ciljevi ostvaruju u području zaštite prava nacionalne manjine i registrirane političke stranke nacionalne manjine koju podrži najmanje 1%, a ne manje od 50 birača upisanih u poseban birački popis. Kandidiranje se vrši podnošenjem izbornih lista Republičkoj izbornoj komisiji, najkasnije 15 dana prije dana izbora, što je propisano člankom 71 Zakona o nacionalnim savjetima nacionalnih manjina (Službeni glasnik, 2014).

Iako se čini da se ovi izbori ne razlikuju mnogo od općih izbora, primjenjuju se ista izborna pravila, spomenuti izborni proces donio je mnogo izazova i otvorio brojna pitanja, a jedno od najvećih je svakako bilo upis, vođenje i ažuriranje posebnih biračkih popisa. Prvi krug upisa birača u posebne biračke popise počeo je kao priprema za izbore 2010. godine, a usporedno sa službenom predizbornom kampanjom tekla je i kampanja za upis u poseban birački popis.

Proces upisa pripadnika nacionalnih manjina u poseban birački popis vjerno oslikava utjecaj političkih stranaka na izbore manjinskih samouprava. Proces sastavljanja posebnog biračkog popisa nije bio dobro pripremljen i tekao je uz brojne probleme i nedoumice. Prvo, javila su se tumačenja koja smatraju da ponuđeni model upisa dozvoljava da se u poseban birački popis upišu i oni koji nisu pripadnici određene

5 Poslovno sposobni državljanin Republike Srbije koji je navršio 18 godina života i ima prijavljeno prebivalište na teritoriju Republike Srbije (Službeni glasnik, 2014).

manjine, jer je osobno izjašnjavanje dovoljno. Jedno od predloženih rješenja za ovaj problem upisa jest da pravo na upis u poseban birački popis imaju samo građani koji su se na posljednjem popisu izjasnili kao pripadnici manjine (Pavlović-Križanić i Lončar, 2012: 9-10). Međutim, najveće probleme prilikom upisa u birački popis napravilo je nadležno ministarstvo koje je izdalo Instrukciju, kojom je dozvoljeno da zahtjeve za upis u poseban birački popis predaju treće osobe bez posebnog ovlaštenja, što je dovelo do brojnih zloupotreba i pritužbi. Posljedica toga bila je da su mnogi građani upisani u poseban birački popis bez znanja i protiv njihove volje (Ibid, 10). Potrebno je napomenuti da spomenute zloupotrebe nisu prošle neopaženo. Reagirao je i Povjerenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti koji je zakonom predviđeno rješenje okarakterizirao kao neopreznu mjeru koja otvara vrata za brojne zloupotrebe, što je i potvrđeno tijekom izbornog procesa.<sup>6</sup> Konačan epilog je bio taj da se bacila sumnja u legitimitet cijelog izbornog procesa, a ni učinak ove mjere nije bio zadovoljavajući. Čak i najorganiziranije manjine, poput Mađara i Bošnjaka, uspjele su upisati jedva polovicu pripadnika svoje zajednice (vidi Tablicu 3). Potrebno je istaknuti da za ovakvo stanje stvari podjednaku odgovornost snose i državne institucije i stranke nacionalnih manjina. Država nije na vrijeme osigurala financijska sredstva za kampanju upisa u posebne biračke popise i prepustila je svoj posao političkim strankama, što je, u najmanju ruku, neodgovorno. Učinak je korespondirao financijskim mogućnostima pojedinačnih nacionalnih savjeta. Tijekom procesa prvog kruga upisa u poseban birački popis političke stranke su narušile povjerenje svojih birača, jer su zloupotrijebile svoj položaj i pokušale iz njega izvući korist za svoje stranačke organizacije umjesto da se vode interesom građana (Ibid, 10). Treba naglasiti da ovdje nije riječ samo o političkim strankama nacionalnih manjina. Postojale su organizacije koje su imale vrlo aktivnu podršku i većinskih stranka, poput Demokratske stranke ili Lige socijaldemokrata Vojvodine, koje su im ustupale svoju stranačku infrastrukturu za vođenje kampanje.<sup>7</sup> Isti scenarij se ponovio i nakon smjene vlasti 2012. godine. Na posljednjim izborima za nacionalne savjete, koristeći iste metode, miješala se i vladajuća Srpska napredna

6 „To uputstvo je dalo mogućnost da bilo tko, bez provjere identiteta i bez ikakvog posebnog ovlaštenja podnosi „u ime građana“ i to praktično neograničen broj zahtjeva za upis u poseban birački popis. Od početka je bilo očigledno da se ovim uputstvom krajnje neoprezno širom otvaraju vrata mogućim zloupotrebama, što se u praksi i utvrdilo“ (Poverenik, 2010)

7 Prema istraživanju Centra za regionalizam, Demokratska stranka osnovala je udruženje „Humentis“ kako bi sudjelovala na izborima za Nacionalni savjet mađarske nacionalne manjine 2010. godine (Pavlović-Križanić i Lončar, 2012: 54).

stranka.<sup>8</sup> Sve navedeno predstavlja primjer grube zloupotrebe izbornog prava i bespotrebno ugrožavanje legitimnosti izbornog procesa. Međutim, usprkos svim nepravilnostima koje su pratile ovaj proces, možemo se složiti s nalazom da teško da bi se i ovoliko pripadnika nacionalnih manjina upisalo u poseban birački popis da stranački aktivisti nisu išli od vrata do vrata i poticali građane (Pavlović-Križanić i Lončar, 2012: 12). Naravno, takav pristup imao je i svoju lošu stranu, a to je da je država pogrešno procijenila kapacitete političkih stranaka i otvorila vrata za brojne zloupotrebe. Upis u birački popis je morala organizirati, koordinirati, financirati i provesti država na čelu sa nadležnim institucijama. To je bila obaveza i nadležnost državnih institucija, a ne stranačkih organa.<sup>9</sup> 1011121314

Tablica 3: Broj pripadnika nacionalnih manjina upisanih u poseban birački popis i izlaznost na izborima 2014. i 2018. godine

| Nacionalne manjine                             | Broj pripadnika nacionalne manjine (Popis 2011.) | Broj ukupno upisanih birača (neposredni izbori 2014) | Broj birača koji su glasali (neposredni izbori 2014.) | Izlaznost 2014. | Broj ukupno upisanih birača (neposredni izbori 2018.) | Broj birača koji su glasali (neposredni izbori 2018.) <sup>9</sup> | Izlaznost 2018. |
|--|--|--|---|-----------------|---|--|-----------------|
| Sve manjine koje osnivaju savjet <sup>10</sup> | 861.047  | 454.596 <sup>11</sup>                                | 170.989   | 37.8%           | 467.545   | 208.570  | 44.6%           |
| Mađari   | 253.899  | 137.111 <sup>12</sup>                                | 55.673 <sup>13</sup>                                  | 40.6%           | 129.471   | 47.316   | 36.55%          |
| Hrvati <sup>14</sup>                           | 57.900   | 18.910   | 132 elektora  |                 | 22.077  | 77 elektora  |                 |

8 „Izbori za nacionalne savjete nacionalnih manjina, prema službenim priopćenjima državnih institucija, protekli su bez problema, dok s druge strane brojni predstavnici izbornih lista tvrde da su izbori, kao i cijela predizborna kampanja, bili obilježeni nepravilnostima, pritiscima, ucjenama i “kupovinom” birača, za što su optužili vladajuću Srpsku naprednu stranku (SNS) i njene satelitske stranke“ (VOICE, 2018a).

9 (RIK, 2018)

10 Broj predstavlja ukupan broj 23 nacionalne manjine koje od 2018. godine imaju registriran nacionalni savjet. Radi se o sljedećim manjinama: Bunjevci, Bugari, Bošnjaci, Mađari, Romi, Rumunji, Rusini, Slovaci, Ukrajinci, Hrvati, Albanci, Aškalijski, Vlasi, Grci, Egipćani, Nijemci, Slovenci, Česi, Makedonci, Crnogorci, Rusi, Poljaci.

11 (MDULS, 2014)

12 (RIK, 2014)

13 Ibid.

14 Hrvatska nacionalna manjina bira predstavnike svog nacionalnog savjeta putem elektorske skupštine, a ne na neposrednim izborima.

## Izbori za nacionalni savjet mađarske nacionalne manjine: izbori u kojima se pobjednik unaprijed zna?

Na izborima za Nacionalni savjet mađarske nacionalne manjine 2014. godine RIK je proglasio četiri izborne liste: dvije izborne liste „Mađarska sloga“ i „Za Mađare na drugi način“ predložile su grupe građana, izbornu listu: „Nova mađarska alternativa-Tibor Vaš“ podnijelo je udruženje „Mađarska liga“, a politička stranka DZVM podnijela je listu „DZVM-Čonka Aron“. Iako je vidljivo da se SVM ne pojavljuje kao službeni predlagač liste, ona je vrlo aktivno bila uključena u sam izborni proces i kampanju, jer je podržavala listu „Mađarska sloga“ i ustupila joj je svoju razvijenu stranačku infrastrukturu. Očekivano je pobijedila izborna lista koju predvodi SVM osvojivši 31 mandat, DZVM osvojio je samo dva mandata, a preostale dvije liste po jedan mandat (Tablica 4). Prema procjenama pobjednika izbora, kao i predstavnika državnih tijela, izbori su prošli regularno i bez većih nepravilnosti. Lideri SVM su samo u nekoliko navrata naglasili da je postojao određeni broj birača koji nije mogao ostvariti svoje biračko pravo jer nisu bili upisani u poseban birački popis (Subotica.com, 2014). S druge strane, Demokratska stranka vojvođanskih Mađara vrlo brzo nakon raspisivanja izbora izdala je priopćenje u kojem izjavljuje da neće sudjelovati na izborima jer se pobjednik izbora unaprijed zna. Ova politička stranka smatrala je da su uz pomoć Nacionalnog savjeta Mađara samo ojačali „duh i praksa etno-kratskog jednopartijskog sistema“, aludirajući na predominantan položaj koji zauzima SVM. Ova stranka ide i korak dalje te dovodi u pitanje valjanost rada prethodnog saziva Savjeta i ističe da bi sudjelovanjem na najavljenim izborima samo doprinijeli stvaranju iluzije da je sve u redu s položajem Mađara, iako „vidljivo ništa nije u redu“ (Portal 021, 2014). Na neravnomjeran položaj sudionika izbora ukazivala je i DZVM. Lider stranke Aron Čonka isticao je da se trenutnim načinom imenovanja članova biračkih odbora favoriziraju stranke ili grupe građana koji imaju dovoljno velike budžete da pokriju troškove održavanja izbora ili stranke koje su već, kako on naglašava „uhljebljene u lokalnim samoupravama“, čime se sudionici izbornog procesa direktno dovode u neravno pravan položaj.<sup>15</sup> Ove navode potvrđuje i spomenuto istraživanje Centra za

180

Forum za  
sigurnosne studije  
GOD. 4/5, BR. 4/5

15 Prema riječima predsjednika DZVM, RIK-ov Pravilnik o kontroli izbora baca sjenu na regularnost čitavog izbornog procesa, jer se u njemu kaže da će na biračkim mjestima biti stalni birački odbori sastavljeni od članova koji rade u lokalnoj samoupravi, što je izuzetno sporno zbog stranačkog zapošljavanja u ovim tijelima. Čonka naglašava da već dogodilo da su u pojedinim općinama birački odbori bili sastavljeni isključivo od članova ili simpatizera SVM-a, koji su zaposleni u lokalnim samoupravama. Nasuprot tome, druge liste koje sudjeluju na izborima imaju pravo na članstvo u proširenom sastavu – ali samo o svom trošku. Svoju izjavu završava citatom: „Nije bitno tko glasa već tko broji glasove“ (Beta, 2018).

istraživanje etniciteta, u kojem autori ocjenjuju da su ravnopravan status ove liste imale samo prilikom podnošenja prijedloga lista, a da je u svim ostalim fazama prednost imala lista koju predvodi SVM. Kao nalaz koji potvrđuje ovu tvrdnju iznose podatak o prekomijernoj zastupljenosti liste „Mađarska sloga“ u dnevnom listu „Magyar So“, u kojem je u tromjesečnom razdoblju objavljeno 19 priopćenja SVM-a, tri priopćenja DZVM-a, četiri DSVM-a i dva Građanskog saveza Mađara (Bašić i Pajvančić, 2015: 41-42). Jednostavnim zbrajanjem može se utvrditi da svi ostali akteri zajedno imali dvostruko manje prostora od SVM-a. Ovaj podatak je posebno važan ako se uzme u obzir da „Magyar So“ nije stranačko glasilo, već je riječ o utjecajnom dnevnom listu čiji je osnivač Nacionalni savjet mađarske nacionalne manjine. S obzirom na poziciju i značaj koju „Magyar So“ ima kao medij na jeziku nacionalne manjine unutar mađarske zajednice, nije zanemarivo ukoliko oni favoriziraju određenu izbornu listu, u ovom slučaju političku stranku.

Izbori za Nacionalni savjet Mađara su lišeni svake neizvjesnosti, jer je i prije početka izbornog procesa bilo jasno tko će pobijediti. Mađarska nacionalna manjina je prema procjenama različitih istraživača, eksperata i političara politički najorganiziranija i najutjecajnija nacionalna manjina i podjele unutar nje nisu tako jako izražene kao što je to slučaj s Bošnjacima. Usprkos tome što je registrirano šest stranaka ove manjine, dominacija SVM je očigledna na svim razinama izbora. SVM je i na izborima 2014. godine još jednom dokazao svoju nadmoć nad svojim političkim suparnicima: od 35 mandata osvaja čak 31 (Tablica 4). Nacionalni savjet mađarske nacionalne manjine je formiran u zakonskom roku, a na konstitutivnoj sjednici za predsjednika Savjeta izabran je Jene Hajnal.

Situacija se donekle mijenja na izborima 2018. godine, kada se kandidiraju samo dvije liste: „Mađarska sloga“ i „Mađarski pokret“. SVM osvaja jedan mandat manje u odnosu na prošle izbore. Za razliku od prošlih izbora ovu kampanju SVM nije vodio tako glatko i neometano kao prethodnu. Izborni ciklus 2018. godine bilježi najnižu izlaznost kad je riječ o mađarskoj nacionalnoj manjini – samo 36.55% (Tablica 3). Zahvaljujući niskoj izlaznosti, SVM je uspio i sa 7500 glasova manje osvojiti čak 30 mandata.<sup>16</sup> Druga lista koja se kandidirala je „Mađarski pokret“, te je osvojila onoliko glasova koliko je SVM izgubio – 7516, što je u konačnoj računici bilo 5 mandata. Prije nego što se upustimo u konkretnu analizu izborne kampanje, važno je upoznati se s Mađarskim pokretom. Mađarski pokret (MAGYAR MOZGALOM)

16 U slučaju iste izlaznosti kao 2010. godine s ovim brojem glasova SVM bi s osvojenih 39.166 glasova osvojila barem 4 mandata manje.

nastao je nakon parlamentarnih izbora 2014. godine i raskola unutar SVM. Frakcija predvođena Tamašom Korhecom, koje bio i predsjednik Nacionalnog savjeta mađarske nacionalne manjine u drugom sazivu (2010-2014.), napušta najveću mađarsku stranku u Srbiji i osniva „Mađarski pokret za autonomiju“, koji oko sebe okuplja neistomišljenike i oponente politike, ali i lika i djela Ištvana Pastora.<sup>17</sup> Potrebno je naglasiti da je Mađarski pokret za autonomiju osnovan kao udruženje građana, a ne kao politička stranka nacionalne manjine i do danas taj status nije promijenjen.<sup>18</sup>

U trenutku raspisivanja izbora 2018. godine, Mađarski pokret postoji već tri godine i na izborima nastupa kao udruženje građana, a ne kao politička stranka. U središtu kampanje je opet bila tema regularnosti izbornog procesa i optuživanje SVM za razne vrste opstrukcija procesa prikupljanja potpisa, kao i kupnju i ucjenjivanje birača da izađu na izbore i podrže bilo koju opciju koja nije SVM. Konkretno, predsjednik DZVM, stranke koja je bila opozicija SVM-u prošlom sazivu nacionalnog savjeta, uputio je otvoreno pismo Misiji OEBS u Srbiji, u kojem detaljno navodi s kojim opstrukcijama i nevoljama su se suočavali tijekom procesa kandidiranja, odnosno prikupljanja potpisa neophodnih da bi se lista kandidirala.<sup>19</sup> Konačno, rukovodstvo stranke odlučilo je da zbog svih opstrukcija s kojima su se suočavali u izbornom procesu ne izađu na izbore te su svoje birače pozvali na bojkot (VOICE, 2018b). Uzimajući u obzir nisku izlaznost 2018. godine, može se reći da je ovaj poziv DZVM-a definitivno naišao na podršku kod veće grupe birača.

U fokusu kampanje tijekom izbora 2018. godine bila je rasprava između lidera SVM-a i Mađarskog pokreta. Prepirke su se najviše ticale regularnosti izbornog procesa, rukovodstvu SVM-a su upućivane prozivke

17 Među osnivačima su i nekadašnji predsjednik Nacionalnog savjeta Mađara Laslo Joža, kao i nekoliko novinara lista Magyar so, koji su u posljednje vreme protestirali zbog cenzure u tom listu. Osnivačkoj skupštini prisustvovao je i gradonačelnik Subotice i član Predsjedništva SVM-a Jene Maglai (Beta, 2015)

18 Prema riječima Tamaša Korheca, osnivača ovog pokreta, više od 200 ljudi podržalo je Pokret, usprkos prijetnjama koje su dolazile iz redova SVM, većina njih nije iz politike i ne žele da pokret bude politička stranka, već točka okupljanja „onih koji su do sada bili nepravedno izostavljeni iz javnog života vojvodanskih Mađara“ (Ibid)

19 „Ljudi nam se boje dati podršku putem potpisa u prostorijama lokalne samouprave zbog eventualnih reperkusija od strane SVM-a, koji vrši nečuveni pritisak na građanstvo mađarske nacionalnosti da nas ne podrže, jer će u suprotnom imati problema na radnim mjestima ili neće dobiti sredstva na natječaju fondacije Prosperitati koja je usko povezana sa SVM-om i preko koje se dijele sredstva osigurana od strane Vlade Mađarske, a namijenjena je za Madare van matice“, naveo je Čonka. On je dodao da je o svim događanjima konstantno obavještavao Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu koje je obećalo da će pomoći. „Iza svega stoji očigledna politička opstrukcija SVM-a i njihovih funkcionera, kako bi na sve moguće načine onemogućili političkim konkurentima izlazak na izbore za mađarski nacionalni savjet“, ocijenio je Aron Čonka (Beta, 2018)

Tablica 4: Raspodjela glasova i mandata izbori za Nacionalni savjet mađarske nacionalne manjine 2014. i 2018. godine

| Naziv izborne liste  | Izbori 2014            |                        | Naziv izborne liste  | Izbori 2018            |                        |
|--|------------------------|------------------------|--|------------------------|------------------------|
|  | Broj osvojenih glasova | Broj osvojenih mandata |  | Broj osvojenih glasova | Broj osvojenih mandata |
| „Magyar Összefogás – Mađarska sloga“   | 46.753                 | 31                     | „MAGYAR ÖSSZEFOGÁS – MAĐARSKA SLOGA“                           | 39.166                 | 30                     |
| DZVM-Čonka Aron VMDK – CSONKA ÁRON   | 3.567                  | 2                      | Bojkotuju izbore   | /                      | /                      |
| Mađarska liga - Nova Mađarska Alternativa-Tibor Vaš Magyar Liga - Új Magyar Alternativa - Vass Tibor | 2.481                  | 1                      | MAĐARSKI POKRET, Žoldoš Ferenc-MAGYAR MOZGALOM, ZSOLDOS FERENC | 7.516                  | 5                      |
| “Másként magyarságunkért - Fodor László”<br>„Za Mađare na drugi način- Fodor Laslo”                  | 2.298                  | 1                      | /  | /                      | /                      |

183

Ksenija Marković  
Utjecaj političkih stranaka nacionalnih manjina na kulturnu autonomiju u Republici Srbiji

da su birače izlagali pritiscima i ucjenama, a kao dokaz u prilog ovoj tvrdnji Joža Laslo navodi to da je samo na onim biračkim mjestima u kojima Mađarski pokret nije imao svoje kontrolore uvjerljivo pobijedio SVM. U istom intervjuu Joža Laslo ističe povlašteni položaj SVM-a kao vladajuće stranke, koji se ogleda u dvije stvari: prvo, u mogućnosti korištenja proračunskog novca u svrhu kampanje i drugo, u činjenici da su članovi biračkih odbora, koji kontroliraju regularnost izbora, dolazili iz lokalnih samouprava, u kojima je najveći broj članova SVM-a. Skromni-ji rezultat Mađarskog pokreta objašnjava nedovoljnom financijskom podrškom, jer su samostalno financirali kampanju, i neposjedovanjem kapaciteta da se u više lokalnih sredina imenuju njihovi predstavnici kao kontrolori izbornog procesa (VOICE, 2018b). Odgovor SVM-a nije izostao, te je već na samom početku formiranja Pastor osnivače ovog pokreta povezivao sa ekstremistima i optuživao ih da razaraju biračko tijelo mađarske zajednice (Radio Slobodna Evropa, 2016).

Pristranost u izvještavanju u novinama Magyar So ponavlja se i na izborima 2018. godine. Izostalo je bilo kakvo izvještavanje o kandidiranju i predaji liste Mađarski pokret, a samo u dva teksta se mogu naći

kao sugovornici intervjua članovi Mađarskog pokreta, dok je SVM bio zastupljen u čak 68 od ukupno 142 teksta (Stanko, 2018: 7-8).

Zanimljivo je da se na konferenciji za medije prilikom priopćavanja rezultata i proglašenja pobjede okupljenima obratio Ištvan Pastor, a ne Jene Hajnal, nositelj izborne liste i budući predsjednik Nacionalnog savjeta Mađara! Ova naizgled simbolična gesta pokazuje da je SVM neprikosnovena i u tijelima Savjeta – kao što je pomno pratio izbore za Savjet, lider SVM-a sigurno pomno prati i rad i sve odluke koje donosi Savjet.

Međutim, ono što ostaje kao otvoreno pitanje jest vrlo niska izlaznost na izborima za mađarski nacionalni savjet 2014. godine i 2018. godine – nešto iznad 36%, a za 20% manja u odnosu prvi izborni krug (Tablica 3). Na što ukazuje ova niska izlaznost? Postoji nekoliko mogućih odgovora. Niska izlaznost može biti pokazatelj nezainteresiranosti ili nedovoljne informiranosti građana o izborima za Savjet. Međutim, čini se da u slučaju Mađara nije riječ o tome, već je ovo jasan pokazatelj gubitka povjerenja u sam izborni proces, a definitivno je poruka SVM-u da gubi povjerenje jednog dijela svojih birača.

### **Izbori za Nacionalni savjet hrvatske nacionalne manjine: odraz jedinstva ili nedostatka pluralizma?**

Izbori putem elektorske skupštine predstavljaju način posrednog izbora članova nacionalnih savjeta, jer pravo glasa na tim izborima nemaju svi pripadnici nacionalne manjine upisani u poseban birački popis, već samo oni koji su se u zakonom uređenom postupku prijavili i ispunili zakonske uvjete da budu elektori odnosno da na elektorskoj skupštini biraju članove nacionalnog savjeta. Ključni uvjet da neki birač dobije status elektora je da ga svojim potpisima podrži određen broj pripadnika nacionalne manjine koji su upisani u poseban birački popis. Drugi uvjet koji Zakon propisuje je minimalan broj elektora čije prijave moraju biti potvrđene da bi se održala elektorska skupština (Službeni glasnik, 2014). I broj potpisa i broj elektora nisu isti za sve nacionalne manjine, već ovise o broju građana koji su se na posljednjem popisu stanovništva izjasnili kao pripadnici date manjine. Kandidate za članove nacionalnog savjeta može predložiti najmanje jedna četvrtina prisutnih elektora, oni mogu dolaziti iz redova elektora ili birača upisanih u poseban birački popis (Ibid). Kandidiranje se vrši podnošenjem lista kandidata odboru koji provodi izbore, na samoj elektorskoj skupštini.

Hrvati su svoju manjinsku samoupravu birali na elektorskoj skupštini, budući da nisu imali upisanih 40% birača u poseban birački popis. Međutim, treba napomenuti da je između dva izborna ciklusa broj upisanih pripadnika hrvatske manjine porastao je za 3167, što je u po-



stotcima rast od gotovo 17% (Tablica 3). Ovaj porast broja upisanih može se računati kao uspjeh Savjeta, koji je od formiranja 2010. godine u tihom, ali kontinuiranoj kampanji kako bi građanima objasnili zašto je važno da se upišu u poseban birački popis. Predstavници hrvatske manjine sebi su kao cilj postavili ispunjenje zakonskog uvjeta za održavanje neposrednih izbora – potrebno je da 23000 birača pripadnika hrvatske manjine bude upisano u poseban birački popis. Predsjednik IO Savjeta, Darko Sarić-Lukendić, izdvaja nekoliko razloga zašto se pripadnici hrvatske nacionalnosti ne odazivaju pozivu za upis u poseban birački popis: prvo, jer nisu teritorijalno koncentrirani; drugo, u rijetko kojoj općini Hrvati čine i relativnu većinu; treće, problem etničke mimikrije, jer kod Hrvata još uvijek postoji strah da javno, imenom i prezimenom i osobnim identifikacijskim brojem iskažu svoju nacionalnu pripadnost (Hrvatska riječ, 2014). Na posljednjim izborima 2018. godine bili su nadomak ostvarenja ovog cilja.

Izbori za nacionalni savjet hrvatske nacionalne manjine održani su 26. listopada 2014. godine u Beogradu. Prema procjenama službenih državnih tijela, ali i istraživača koji su pratili izborni proces, nije bilo propusta koji bi bili osnova za osporavanje regularnosti izbora.<sup>20</sup> Međutim, kao i u procesu neposrednih izbora, procedura je, kako sami autori ističu „trapavo“ organizirana, i to je najvjerojatnije posljedica izostanka Uputstva za rad biračkih odbora za provođenje elektorskih skupština, koje su trebali objaviti ili Ministarstvo ili Komisija (Bašić i Pajvančić, 2015: 55). Kada je riječ o konkretnim propustima, izdvaja se sljedeće: bilo je grešaka prilikom utvrđivanja nositelja mandata, nisu osigurana mjesta koja bi omogućavala tajnost glasanja, brojanju glasova su, pored članova biračkih odbora i liste predlagача, prisustvovalе i druge osobe (Ibid).

Najveća akcija i tema tijekom kampanje, kao što je već napomenuto, bila je informiranje građana o važnosti nacionalnog savjeta kao tijela manjinske samouprave i samim tim motiviranje pripadnika hrvatske manjine da se upišu u poseban birački spisak. Potrebno je napomenuti da se, osim rijetkih medija na manjinskom jeziku, mali broj medija bavio analizom izbora za elektorske skupštine, izvještavanje se svodilo na pružanje informacija o regularnostima i rezultatima izbornog procesa. Činjenica je da ovaj model izbora nije medijima primamljiv kao neposredni izbori.

<sup>20</sup> „Izbori su protekli u skladu sa pravilnikom o provođenju skupštine i izbora na elektorskoj skupštini. Nije bilo nikakvih problema“, rekao je Tanjugu Ivan Bošnjak, državni tajnik Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave (RTV, 2014).

Nacionalni savjet Hrvata broji 29 članova i za te pozicije su se natjecale dvije izborne liste: prvu listu je predvodio Slaven Bačić, predsjednik Savjeta u prethodnom mandatu, i ona je osvojila uvjerljivu većinu – izabrano je 21 elektora za članove Savjeta; nositelj druge liste bio je Tomislav Stantić, čija je lista osvojila 8 mandata. Situacija se promijenila na sljedećim izborima 2018. godine, kada se kandidirala samo jedna lista i osvojila sve mandate (Tablica 5). Pobjednici izbora su ovo protumačili kao pobjedu jedinstva Hrvata, dok su kritičari to ocijenili kao nedostatak pluralizma. Bez obzira kojem stavu se priklonimo, ostaje činjenica da je na elektorskoj skupštini održanoj 2014. godine prisustvovalo 133 elektora, a 2018. samo njih 77. Ukoliko ovaj podatak ukrstimo sa podatkom da je povećan broj upisanih u birački spisak, očekivalo se da će se povećati i broj elektora prisutnih na skupštini, ali je to izostalo. U oba kruga izbora pobijedila je lista koju je predvodio Demokratski savez Hrvata u Vojvodini.

Tablica 5. Raspodjela glasova i mandata na izborima za Nacionalni savjet hrvatske nacionalne manjine 2014. i 2018. godine

| Ime i prezime nositelja liste kandidata | Izbori 2014.            |                       |                        | Ime i prezime nositelja liste kandidata | Izbori 2018.            |                       |                        |
|---|-------------------------|-----------------------|------------------------|---|-------------------------|-----------------------|------------------------|
|   | Broj prisutnih elektora | Broj glasova elektora | Broj osvojenih mandata |   | Broj prisutnih elektora | Broj glasova elektora | Broj osvojenih mandata |
| Slaven Bačić                            | 133                     | 93                    | 21                     | Jasna Vojnić                            | 77                      | 77                    | 29                     |
| Tomislav Stantić                        |                         | 37                    | 8                      | /                                       | /                       | /                     | /                      |

### Stupanj inkluzivnosti u procesu donošenja odluka

Na početku rada navedeno je da će se utjecaj političkih stranaka nacionalnih manjina na rad i funkcioniranje Savjeta mjeriti na temelju dva parametra: prvi je nastup manjinskih stranaka na izborima za Savjete, a drugi je stupanj inkluzivnosti u procesu donošenja odluka. Utjecaj prvog parametra je važan kako bi se utvrdilo tko to predstavlja manjine u ovim tijelima, koje teme se ističu tijekom kampanja, kako protječe izborni proces, koliko su same manjine zainteresirane za njega i sl. Sve navedeno je detaljno izloženo u prethodnom dijelu rada. Više pozornosti se posvetilo analizi ovog parametra, jer tijekom i karakter izbor-

nog procesa u velikoj mjeri uvjetuje i proces donošenja odluka nakon izbora. To se potvrdilo i u ovom slučaju.

Stupanj inkluzivnosti u procesu donošenja odluka će se mjeriti u odnosu na to jesu li predviđeni mehanizmi koji će pripadnicima nacionalnih manjina omogućiti neposredno sudjelovanje u procesu donošenja odluka. Pojedini autori ističu da primjena modela kulturne autonomije otvara pitanje karaktera odnosa tijela koje se bira i pripadnika samih nacionalnih manjina, jer nacionalna manjina postaje određena u odnosu na reprezentativno tijelo koje ima ovlast da u njeno ime donosi odluke ili provodi izvršnu moć (Salat, 2014: 4.). Ozbiljan izazov s kojim se suočava postojeći model kulturne autonomije u Srbiji je kako zaštititi individualna prava pripadnika nacionalnih manjina od zloupotrebe javnih ovlasti nacionalnih savjeta. Prvi dio rada pokazao je da je logika Zakona o nacionalnim savjetima nacionalnih manjina da se zakonom priznata kolektivna prava ostvaruju isključivo putem nacionalnih savjeta, kao tijela kulturne autonomije. Predviđeno rješenje ne bi bilo samo po sebi problematično da je dopunjeno adekvatnim mehanizmima neposrednog sudjelovanja pripadnika nacionalnih manjina u odlučivanju o pitanjima koja su ključna za razvoj i zaštitu etnokulturnog identiteta čiji su nositelji. Drugi faktor, koji negativno utječe na inkluzivnost procesa donošenja odluka je centralizirano ustrojstvo manjinske samouprave. Ovakvim pristupom se neposredno sudjelovanje pripadnika nacionalnih manjina u radu manjinske samouprave završava čim ubace svoje listiće u glasačke kutije (Bašić i Pajvančić, 2015: 136-138). Manjinska samouprava se bira samo na nacionalnoj razini, a iskustvo pokazuje da je za same pripadnike nacionalnih manjina za uživanje prava značajnija lokalna razina vlasti. Različite analize rada savjeta koje je ponudila stručna javnost u Srbiji opravdano postavljaju pitanje svrsishodnosti ovakvog modela samouprave. Iznijetu tezu Bašić i Pajvančić potkrjepljuju različitim argumentima. Prvo, između nacionalnih savjeta i građana pripadnika nacionalnih manjina, osim tijekom izbora za savjet, nema razvijenih institucionalnih veza. Drugo, za postojeći sustav manjinskih samouprava disperzivnost pripadnika nacionalnih manjina je veliki izazov. Interesi pripadnika nacionalnih manjina koji žive u malobrojnim enklavama nemaju istu težinu i ne zavrjeđuju pozornost koju dobivaju teritorijalno homogeno nastanjeni sunarodnjaci. Treće, odabrano centralizirano ustrojstvo nacionalnih savjeta pokazalo je da najveći broj nacionalnih savjeta nema kapacitet ostvarivati Zakonom utvrđene nadležnosti. Broj članova nacionalnih savjeta, organizacijska i kadrovska struktura nisu dovoljni da bi se ova tijela manjinske auto-

nomije s punom pažnjom jednako brinula o ostvarivanju prava svojih sunarodnjaka. Spomenuti autori predlažu decentralizaciju manjinskih samouprava kako bi se omogućilo neposredno sudjelovanje pripadnika nacionalnih manjina u njihovom radu. Zamisao autora jest da se napusti sadašnji model izbora nacionalnih savjeta isključivo na državnoj razini i da se manjinama koje zbog svoje malobrojnosti nemaju interes za formiranjem nacionalne manjinske samouprave omogućiti da osnuju svoje lokalne manjinske samouprave (Bašić i Pajvančić, 2015: 138-142). Nedostatkom neposrednog sudjelovanja pripadnika nacionalnih manjina u procesu donošenja odluka, dovodi se u pitanje demokratičnost procesa odlučivanja, a i transparentnost rada nacionalnih savjeta, što konačno vodi i ugrožavanju ustavom zajamčenog prava na kulturnu autonomiju.

### Zaključak

Model kulturne autonomije koji se primjenjuje u Republici Srbiji podrazumijeva da se ostvarivanje ovog prava ostvaruje isključivo putem institucije nacionalnog savjeta nacionalnih manjina. Kao osnovne odlike ovog modela mogu se izdvojiti: 1) ostvarivanje prava nacionalnih manjina na samoupravu u području obrazovanja, službene upotrebe jezika i pisma, kulturnih prava i informiranja na materinjem jeziku; 2) predstavnici savjeta biraju se na direktnim izborima na nacionalnoj razini; 3) centralizirano ustrojstvo manjinske samouprave; 4) nedostatak mehanizama za neposredno sudjelovanje građana u procesu donošenja odluka unutar savjeta. Na ovim osnovama zasnovan koncept kulturne autonomije nosi sa sobom nekoliko rizika. Prvi, vezivanjem ostvarivanja prava na kulturnu autonomiju samo za instituciju savjeta pripadnici nacionalnih manjina postaju podređeni u odnosu na manjinsku samoupravu koja donosi i izvršava odluke u njihovo ime. Drugi, centralizirano ustrojstvo manjinske samouprave i izostanak zakonom predviđenih mehanizama izravnog utjecaja građana na proces donošenja odluka, izvan izbora i glasačkih kutija, dodatno osnažuje diskrecijsku moć savjeta. Treće, neposredni izbori za članove savjeta otvorili su *Pandorinu kutiju*. Uvođenjem neposrednih izbora institucionalizirala se veza između političkih stranaka nacionalnih manjina i savjeta. Iako se može pretpostaviti da je namjera zakonodavca bila da ojača reprezentativnost, a samim time i legitimitet manjinskih samouprava, dogodilo se upravo suprotno. Savjeti bivaju optuživani da su postali „stranački poligoni“ i sve se češće suočavaju sa optužbama da se vode uskim stranačkim interesima, umjesto interesima i potrebama zajednice koju predstavljaju. Ukoliko se u obzir uzme sinergijski učinak tri navedena faktora, može se zaključiti da se postojeći model kulturne autonomije u Srbiji suoča-

va sa dva ozbiljna izazova: kako zaštititi izborni proces od zloupotreba i kako zaštititi individualna prava pripadnika nacionalnih manjina od zloupotrebe javnih ovlasti nacionalnih savjeta?

Detaljna analiza izbornog procesa i predizbornih kampanja u ovom radu potvrđuje prethodno iznijete tvrdnje. Teme koje su zastupljene tijekom kampanje u najvećem broju slučajeva se ne tiču samo područja kulturne autonomije, obećava se dosta toga što nadilazi nadležnosti savjeta, čime se biračko tijelo zbunjuje i obmanjuje. Izbori za savjete nimalo se ne razlikuju od lokalnih izbora, ni po strukturi aktera, ni po temama. Sve to navodi biračko tijelo da sumnjaju, kako u same aktere koji obećavaju ono što neće moći ispuniti, tako i u sam izborni proces. Nepovjerenje pripadnika nacionalnih manjina najbolje odražava polovičan odaziv pripadnika manjina za upis u poseban birački popis, a i niska izlaznost na izborima za savjet.

Nakon tri izborna ciklusa može se tvrditi da ni izbori za savjete nisu imuni na tradicionalne probleme s kojima se građani suočavaju prilikom svakog izbornog procesa u Srbiji. Analiza izbornih kampanja jasno je pokazala da je u oba izborna ciklusa (2014. i 2018.) najdominantnija tema bila upravo regularnost izbornog procesa. Od svih izbornih neregularnosti najviše je došlo do izražaja sljedeće: neadekvatno vođenje i ažuriranje posebnog biračkog popisa, stranački i nestalni karakter izborne administracije u Srbiji, nedovoljna obučenost članova biračkih odbora i neadekvatno izvještavanje i općenito (zlo)upotreba medija tijekom predizborne kampanje. Ono što još uvijek nije regulirano, i u ovom izbornom ciklusu, jest financiranje izborne kampanje. Država savjete ne tretira kao politička tijela, što je oksimoron jer su zakonom definirani kao tijelo manjinske samouprave i biraju se vrlo „politički“ kandidaturom na izborima, pa samim time nije predviđeno da se sredstva za kampanju osiguravaju iz državnog proračuna. Ovo ima višestruke posljedice po izborni proces, sudionike dovodi u vrlo neravnotežan položaj, budući da akteri koji participiraju u vlasti imaju neopravdanu prednost u odnosu na one koji to nisu. Drugo, ovako (ne) definirano financiranje doprinosi netransparentnosti izbornog procesa. Sredstva utrošena tijekom kampanje nisu predmet kontrole Agencije za borbu protiv korupcije, što je procedura na svim drugim izborima, te je stoga opravdano strahovati od brojnih zloupotreba. Država mora uložiti napor i unaprijediti izborne procedure! Nastavak ove prakse i neodgovorno ponašanje relevantnih aktera dovodi u pitanje i ugrožava izborni proces, koji je osnova svake demokracije, što konačno vodi urušavanju povjerenja u instituciju savjeta, ali i u državne institucije.

Kao što je objašnjeno na početku rada, usvojeno zakonsko rješenje donijeto je u pregovorima s predstavnicima manjina i pod snažnim utje-

cajem rukovodstva manjinskih stranaka. U prvom redu se ovo odnosi na predstavnike mađarske nacionalne manjine, ali ne izostaje ni utjecaj lidera iz Sandžaka. Političke stranke nacionalnih manjina bile su ključni akteri na samom početku, kada su se postavljali temelji manjinskoj politici u Srbiji, i svoju poziciju su očuvale do danas i to na dva načina: sudjelovanjem u lokalnim i centralnim institucijama vlasti i preuzimanjem vladajuće pozicije u savjetima. Analiza izbornih kampanja jasno je pokazala da predstavnici savjeta nastoje kulturnom autonomijom homogenizirati zajednice čije interese zagovaraju i zastupaju. Zatvaranje manjinskih zajednica odgovara liderima i rukovodstvima manjinskih stranaka jer tako čuvaju i jačaju svoju poziciju moći. Političke stranke nacionalnih manjina su pretvaranjem savjeta u svoja „stranačka poduzeća“ u potpunosti monopolizirale domenu kulturne autonomije i na taj način otežale, a u nekim slučajevima i otvoreno ugrozile proces društvene integracije.

Negativan utjecaj političkih stranaka na proces kulturne autonomije može se spriječiti sljedećim mjerama: uređivanjem i kontroliranjem primjene izbornih pravila i procedura na izborima za savjete; povećanjem transparentnosti donošenja odluka i osiguranjem mehanizama neposrednog sudjelovanja pripadnika nacionalnih manjina u donošenju odluka unutar savjeta. S obzirom na činjenicu da analiza kampanja pokazuje da je cijeli proces izbora, a kasnije i rada savjeta, kao tijela kulturne autonomije, pod dominantnim utjecajem političkih stranaka, odnosno lidera manjina, bilo bi korisno i razložno promisliti i dodatno razraditi ideju decentralizacije manjinskih samouprava, kao jednog rješenja koje ima potencijala, ako ne da umanja utjecaj političkih stranaka manjina na izbore članova savjeta, onda makar da uveća konkurenciju i otvori vrata i drugim zainteresiranim organizacijama i pojedincima.

Ksenija Marković\*

# The Influence of Political Parties of National Minorities on Cultural Autonomy in the Republic of Serbia

191

**SUMMARY:** It is the authors' ambition to answer the following question: to what extent does the political parties of national minorities influence on the cultural autonomy in Serbia. With an intention of answering the research question the author analyze the role of minority parties in establishing of National Minorities Councils (NMCs). NMCs are the main institution of cultural autonomy in Serbia. There are twenty-three minority groups who have established National Minority Council, there for author of this paper selected two minority groups as case studies: Hungarian and Croats. Political parties of national minorities play a major role in the integration process, their role in the field of political integration is clear, however, the influence of these parties, as the main generators of national minority interests, on cultural autonomy and social integration has not been sufficiently explored. The aim of this paper is to examine the following hypothesis: Cultural autonomy in Serbia is primarily domain, even monopolized by minorities' parties. In order to determine the character of the impact of political parties on the work of NMCs first step will be to distinguish main features of the model of cultural autonomy applied in Serbia. In following will be given a brief overview of minority parties development with special emphasis on their position in political and party system of Serbia. Finally the impact of minority parties on the functioning of NMCs will be presented, through two parameters: participation in elections for NMCS and decision-making process. The first parameter is dedicated to analysis of the results and the subjects of the campaigns. The second parameter relates to the degree of inclusiveness of the decision-making process.

**KEYWORDS:** national minorities, National Councils, cultural autonomy, political parties

\* Ksenija Marković, MA, research assistant at the Institute for Social sciences, Belgrade.  
E-MAIL: ksenija.markovic86@gmail.com.

## Literatura

192  
Forum za  
sigurnosne studije  
GOD. 4/5, BR. 4/5

- Alber, Elisabeth and Alber, Zwillig. 2014. Continuity and Change in South Tyrol's Ethnic Governance, in: Salat, L., Constantin S., Osipov A., and Gergő Székely, I. (eds.): *Autonomy Arrangements around the World: A Collection of Well and Lesser Known Cases*. Cluj: Romanian Institute for Research on National Minorities.
- Bašić, Goran i Pajvančić, Mirjana. 2015. *Od segregativne ka integrativnoj politici multikulturalnosti*. Beograd: Centar za istraživanje etniciteta.
- Bašić, Goran. 2006. *Politička participacija i kulturna autonomija nacionalnih manjina u Srbiji*. Beograd: Fondacija Friedrich Ebert i Centar za istraživanje etniciteta.
- Bašić, Goran. 2018. *Multikulturalizam i etnicitet*. Beograd: Institut društvenih nauka
- Bauböck, Rainer. 2004. Territorial or Cultural Autonomy for National Minorities, in: Dieckhoff, A. (ed.): *The Politics of Belonging, Nationalism, Liberalism and Pluralism*. Lanham: Lexington Books. pp. 221-258.
- Beta. 2015. *Osnovan Mađarski pokret*. [http://www.rtv.rs/sr\\_lat/vojvodina/backa/osnovan-madjariski-pokret\\_630857.html](http://www.rtv.rs/sr_lat/vojvodina/backa/osnovan-madjariski-pokret_630857.html) (28.8.2015.)
- Beta. 2018. *DZVM se žalio OEBS-u u vezi sa izborima za nacionalne savete*. <http://rs.n1info.com/Vesti/a422600/DZVM-se-zalio-OEBS-u-u-vezi-sa-izborima-za-nacionalne-savete.html> (24.9.2018.)
- Dorđević, Lj., Lončar J., Miljković N., Bašić G. 2018. *Učešće nacionalnih manjina u društvenom i političkom životu Srbije*. Beograd: Centar za istraživanje etniciteta.
- Đurđević, Nenad i Marković, Ksenija. 2015. Uloga nacionalnih saveta nacionalnih manjina u integrativnoj manjinskoj politici: slučaj Srbije, u: Radosavljević, D., Keveždi M. i Vukašinić E. (ur.): *Nacionalni saveti nacionalnih manjina i kultura*, Novi Sad: Zavod za kulturu Vojvodine i Pokrajinski ombudsman. str. 25-42.
- Horowitz, Donald. 1985. *Ethnic Groups in Conflict*. Berkeley: California Unoversity Press.
- Hrvatska riječ. 2014. *Za Hrvate izravni izbori i dalje nedostizni*. <http://www.hrvatskarijec.rs/vijest/A10279/Za-Hrvate-izravni-izbori-i-dalje-nedostizni/> (15.7.2020.)
- Korhec, Tamaš. 2019. Neteritorijalna samouprava u Srbiji - 15 godina usavršavanja pravnog okvira kulturne autonomije Srbije, u: Varadi, T. (ur.): *Prava nacionalnih manjina u ustavnopravnom sistemu Republike Srbije*. Beograd: Srpska akademija nauka i umetnosti. str. 9-28.
- Korhecz, Tamas. 2015. National Minority Councils in Serbia, in: Malloy, T.H., Osipov A. and Vizi, B. (eds.): *Managing Diversity through Non Territorial Autonomy*. Oxford: Oxford University Press. pp. 69-91.
- Marković, Ksenija i Pavlović, Jovica. 2019. Teritorijalna ili kulturna autonomija za nacionalne manjine? Studija slučaja Republike Srbije, u: Varadi T. (ur.): *Prava nacionalnih manjina u ustavnopravnom sistemu Republike Srbije*, Beograd: Srpska akademija nauka i umetnosti. str. 83-98.



- Marković, Ksenija. 2016. Uloga političkih stranaka u procesu integracije nacionalnih manjina, u: Stanovčić, V. i Bašić, G. (ur.): *Stanje i perspektive multikulturalizma u Srbiji i državama regiona*. Beograd: Srpska akademija nauka i umetnosti i Institut društvenih nauka. str. 235-256.
- Marković, Ksenija. 2017. Izazovi političke integracije nacionalnih manjina u Srbiji uz poseban osvrt na parlamentarne izbore 2016. godine u Srbiji. *Forum za sigurnosne studije* (1), 1: 211-239.
- MDULS (Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave). 2014. Zaključen poseban birački spisak nacionalnih manjina. <http://mduls.gov.rs/saopstenja/zaključen-poseban-biracki-spisak-nacionalnih-manjina/?script=lat> (15.7.2020.)
- MDULS. 2020. *Registar političkih stranaka*. <http://mduls.gov.rs/registri/registar-politickih-stranaka/?script=lat> (3.11. 2019.)
- Orlović, Slaviša. 2008. *Politički život Srbije između partokratije i demokratije*. Beograd: Službeni glasnik.
- Pavlović Križanić, Tatjana, Lončar, Jelena. 2012. *Evaluacija rada pet nacionalnih saveta u Srbiji*. Novi Sad: Centar za regionalizam.
- Portal 021. 2014. *Rezultati izbora za nacionalni savet se unapred znaju*. <https://www.021.rs/story/Info/Srbija/90200/DSVM-Rezultati-izbora-za-nacionalni-savet-se-unapred-znaju.html> (8.9.2014.)
- Poverenik. 2010. <https://www.poverenik.rs/sr-yu/o-nama/iz-medija/934-biracki-spiskovi-manjina-falsifikovani.html> (3.11.2019.)
- Radio Slobodna Evropa. 2016. *SVM samostalno na izbore, Mađarski pokret pred disciplinskim postupkom*. <https://www.slobodnaevropa.org/a/svm-samostalno-na-izbore-madjariski-pokret-pred-disciplinskim-postupkom/27496486.html> (19.1.2020.)
- RIK (Republička izborna komisija). 2014. *Izveštaj o ukupnim rezultatima izbora za Nacionalni savet mađarske nacionalne manjine*. <http://arhiva.rik.parlament.gov.rs/arhiva-izbori-za-nacionalne-savete-madjariski.php> (15.7.2020.)
- RIK. 2018. *Izveštaj o sprovedenim izborima za članove nacionalnih saveta nacionalnih manjina 2018*. <http://arhiva.rik.parlament.gov.rs/izbori-za-nnm-neposredni-2018-izvestaj.php> (15.7.2020.)
- RTV (Radio-televizija Vojvodine). 2014. Zatvorena biračka mesta za izbore nacionalnih saveta. [http://www.rtv.rs/sr\\_lat/politika/zatvorena-biracka-mesta-za-izbore-nacionalnih-saveta\\_530189.html](http://www.rtv.rs/sr_lat/politika/zatvorena-biracka-mesta-za-izbore-nacionalnih-saveta_530189.html) (21.3.2020.)
- Smith, David J. 2014. Minority Territorial and Non-Territorial Autonomy in Europe: Theoretical Perspectives and Practical Challenges, in: Kantor, Z. (ed.): *Autonomies in Europe: Solutions and Challenges*. Budapest: L'Harmattan. pp. 15-24.
- Stanko, Emilia. 2018. Dekonstrukcija uređivačke politike „Mađar So-a” u vreme predizborne kampanje za izbore saveta nacionalnih manjina 2018. godine, u: Valić-Nedeljković, D. (ur.): *Koga su mediji na jezicima manjina izabrali?*. Novi Sad: Novosadska novinarska škola. str. 7-21
- Suksi, Markku. 2008. Functional Autonomy: The Case of Finland with some notes on the Basic

- of International Human Rights Law and Comparations with Other Cases. *International Journal on Minority and Group Rights* (15): 195-225. <https://doi.org/10.1163/157181108X332604>
- Službeni glasnik RS. 2015. *Zakon o političkim strankama*. [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_politickim\\_strankama.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_politickim_strankama.html) (21.3.2020.)
- Službeni glasnik RS. 2014. *Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina*. Sl. glasnik RS, br. 72/2009, 20/2014 - odluka US, 55/2014 i 47/2018. [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_nacionalnim\\_savetima\\_nacionalnih\\_manjina.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_nacionalnim_savetima_nacionalnih_manjina.html) (21.3.2020.)
- Subotica.com. 2014. *Konstituisan Nacionalni savet mađarske nacionalne manjine*. <https://www.subotica.com/vesti/konstituisan-nacionalni-savet-madarske-nacionalne-manjine-id21197.html> (17.11.2014.)
- Subotica.com. 2014a. *Manjinske političke stranke pobednici izbora za nacionalne savete*. <https://www.subotica.com/vesti/manjinske-politicke-stranke-pobednici-izbora-za-nacionalne-savete-id20965.html> (17.1.2014.)
- Tatalović, Siniša. 2003. *Etnički sukobi i europska sigurnost*. Zagreb: Politička kultura.
- VOICE (Vojvođanski istraživačko-analitički centar). 2018a. *Prljava kampanja i prljavi izbori za nacionalne savete nacionalnih manjina*. <https://voice.org.rs/voice-prljava-kampanja-i-prljavi-izbori-za-nacionalne-savete-manjina/> (4.11.2018.)
- VOICE. 2018b. *Izbori za Nacionalni savet Mađara: Jedni beskrupulozni, drugi slabašni*. <https://voice.org.rs/izbori-za-nacionalni-savet-madara-jedni-beskrupulozni-drugi-slabasni/> (31.10.2018.)

UPUTE AUTORIMA

**F**orum za sigurnosne studije/Forum for Security Studies (FoSS) je znanstveni časopis kojeg od 2016. godine jednom godišnje objavljuje Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu – Centar za međunarodne i sigurnosne studije (CeMSS). U *Forumu za sigurnosne studije* objavljuju se znanstveni i stručni radovi, rezultati znanstvenih istraživanja, studije, prikazi i recenzije knjiga u znanstvenom polju političkih znanosti, sa osobitim naglaskom na sigurnosne studije. Međutim, ova godišnja publikacija otvorena je za znanstvene i stručne doprinose iz svih ostalih politoloških poddisciplina, kao i za radove srodnih polja u području društvenih znanosti (posebice sigurnosne i obrambene znanosti).

Svrha *Foruma za sigurnosne studije* je sustavno objavljivanje radova koji se bave teorijskim promišljanjem pojma i sadržaja sigurnosti, sigurnosnim pitanjima na nacionalnoj, regionalnoj i globalnoj razini, razvojem sigurnosnih politika i sustava, te dinamikom sigurnosnih pojava i procesa u svijetu.

Pri odabiru i objavi radova, Uredništvo poštuje najviše standarde za ovu vrstu publikacija (u pogledu aktualnosti tema i pridržavanja pravila anonimnog neovisnog recenzentskog postupka). Odluku o objavljivanju radova donosi uredništvo.

Tekstovi u časopisu objavljuju se na hrvatskom ili engleskom jeziku.

Radovi trebaju biti pisani na sljedeći način:

- font: Times New Roman
- veličina slova: 12
- prored: 1,5
- opseg: članci od 7,000 do 9,000 riječi; prikazi, recenzije i informacije od 800 do 1,200 riječi.

Svaki članak treba sadržavati:

- naslov
- sažetak rada duljine do 200 riječi
- popis pet ključnih riječi koje najpreciznije opisuju temu rada
- popis korištene literature složen abecednim redom.

**Naslov, sažetak i ključne riječi trebaju biti poslani i na hrvatskom i na engleskom jeziku.**

Pravila citiranja i navođenja izvora:

- Citiranje i pozivanje na izvore u radu navodi se u skraćenom obliku, primjerice (Collins, 2008: 165) ili (Collins, 2008)
- Izvor koji ima dva autora navodi se u sljedećem obliku (Adler i Barnett, 1998)
- Izvor koji ima tri ili više autora navodi se u sljedećem obliku (Deutsch et al., 1957), a u popisu literature navode se imena svih autora
- Radovi jednog autora objavljeni u istoj godini označavaju se dodavanjem slova pored godine, primjerice (Buzan, 1994a; Buzan, 1994b)
- Internetski izvori: u tekstu se navodi skraćeni oblik (European Commission, 2021), a u izvorima iza popisa literature navodi se cjeloviti izvor i datum pristupa stranici:  
European Commission. 2021. *Global response to coronavirus*.  
[https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/safe-covid-19-vaccines-europeans/global-response-coronavirus\\_en#covax](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/safe-covid-19-vaccines-europeans/global-response-coronavirus_en#covax) (15.12.2021.)

Popis korištene literature prilaže se na kraju teksta, gdje se abecednim redom navode cjelovite reference, primjerice:

- Autorska knjiga: Prezime, Ime. Godina objavljivanja. *Naslov*. Mjesto izdanja: Izdavač.  
Hough, Peter. 2004. *Understanding Global Security*. London and New York: Routledge.
- Urednička knjiga: Prezime, Ime (ur.) Godina objavljivanja. *Naslov*. Mjesto izdanja: Izdavač.  
Balzacq, Thierry (ed.) 2011. *Securitization Theory – How Security Problems Emerge and Dissolve*. London and New York: Routledge.
- Poglavlje u knjizi/zborniku: Prezime, Ime. Godina objavljivanja. Naslov poglavlja, u: Prezime urednika, Inicijal imena urednika (ur.): *Naslov*. Mjesto izdanja: Izdavač. str. 35-55.  
Emmers, Ralf. 2010. Sekuritizacija, u: Collins, A. (ur.): *Suvremene sigurnosne studije*. Zagreb: Centar za međunarodne i sigurnosne studije FPZG i Politička kultura. str. 133-150.

- Članak u časopisu: Prezime, Ime. Godina objavljivanja. Naslov. *Naziv časopisa* (godišće), broj; stranice.  
Adamson, Fiona B. 2006. Crossing Borders: International Migration and National Security. *International Security* (31), 1: 165-199.

Popis korištenih internetskih izvora navodi se abecednim redom iza popisa literature, primjerice:

198

Vlada Republike Hrvatske. 2019. *Izvješće o provedbi Strategije nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske*. <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/2016/Sjednice/2019/138%20sjednica%20VRH/138%20-%203.pdf> (5.7.2021.)



