

UNIVERZITET U SARAJEVU – PRAVNI FAKULTET

Serija “Pandemija i pravo”  
Eseji, osvrti i komentari  
br. 4/2020

Prof. dr. Edin Halapić  
USTANOVA KARANTINA U HISTORIJИ SJEDINJENIH  
AMERIČKIH DRŽAVA



Sarajevo, 11. 5. 2020.

## **USTANOVA KARANTINA U HISTORIJU SJEDINJENIH AMERIČKIH DRŽAVA**

Termin “karantin” potiče iz talijanskog jezika, odnosno termina *Quaranta Giorno*, što u prevodu znači četrdeset dana. Praksa upotrebe karantina datira iz XIV vijeka i uspostavljena je s namjerom da se zaštite obalni gradovi. Karantin je prvi put upotrijebljen u Dubrovniku davne 1377. godine. Primjer Dubrovnika slijedila je i Republika Venecija koja je na ostrvu Santa Maria di Nazaret otvorila karantin 1423. godine. Tokom 1467. uspostavila ga je i Đenova, a Francuska je prvi karantin organizirala 1476. godine u Marseju.

Otkrivanje “novog svijeta” i proces kolonizacije donijeli su i negativne pojave. Nastanak Sjedinjenih Američkih Država neraskidivo je povezan s evropskom kolonizacijom u kojoj su učestvovala najmoćnije evropske države kao što su Engleska, Španija i Francuska. Veliki priliv stanovništva uzrokovao je pojavu i širenje novih zaraznih bolesti. Pitanje zdravstveno-higijenskih uslova bilo je prisutno od formiranja prvog kolonijalnog naselja 1607. godine kada je osnovan Džejmstaun (Jamestown), pa sve do formiranja posljednje kolonije Džordžije (Georgia) 1733. godine. U početku proces naseljavanja novih teritorija nije imao veliki uticaj na pažnju pri adekvatnom sprečavanju i širenju zaraznih bolesti. Pitanje prevencije ili zaštite bilo je lokalnog karaktera.

Upotreba ustanove karantina poznata je i u historiji Sjedinjenih Američkih Država. Prve zarazne bolesti, kao što je tzv. žuta groznica, uticale su na reakciju Kongresa Sjedinjenih Američkih Država. Na teritoriji Sjedinjenih Američkih Država do pandemije žute groznice došlo je 1793. godine, a bolest je poticala s Kariba. U prvoj godini umrlo je 5.000 osoba, što je za to vrijeme predstavljalo veliku stopu smrtnosti. Ovo je dovelo i do uspostavljanja prvog karantina u Sjedinjenim Američkim Državama. Karantin je uspostavljen u filadelfijskoj luci 1799. godine. Interesantno je spomenuti da se u istom gradu iste godine izgradila i prva bolnica u Sjedinjenim Američkim Državama. Nova opasnost uslijedila je 1858. godine kada se pojavio šarlah. Bolest je u većini slučajeva napadala djecu i nije imala pogubne posljedice po stanovništvo. suočavajući se s novim opasnostima, Kongres je 1878. godine donio prvi nacionalni Zakon o karantinu (The National Quarantine Act). Ovim zakonom su ovlaštenja za uspostavu karantina s državnog nivoa (članica federacije) ustupljena Federalnoj vladi. Tokom XIX vijeka Sjedinjene Američke Države su se suočile sa širenjem nove zarazne bolesti. U pitanju je kolera koja je donijeta na teritoriju Sjedinjenih Američkih Država. Početak razvoja kolere usko je povezan s Indijom. Nova bolest i prijetnja pandemije ukazivale su na neophodnost promjena u zakonodavstvu koje će uslijediti vrlo brzo.

Sjedinjene Američke Države prošle su kroz tri vala širenja kolere koja su trajala od 1832. do 1866. godine. U ovom periodu pristupilo se reinterpetaciji zakona u želji da se osigura znatno veći autoritet federalne vlasti. U praksi, ovo je dovelo do ustupanja lokalnih karantina Vladi Sjedinjenih Američkih Država. Vrlo brzo kreće se sa izgradnjom posebnih institucija i angažovanjem velikog broja adekvatnog osoblja kako bi se osigurala bolja zdravstvena zaštita stanovništva. Novi val zaraze javlja se tokom 1906. i 1907. godine kada je zavladała tifusna groznica. Grad Nju Jork je na širenje zaraze odgovorio uspostavljanjem gradskog karantina. Posljedice ove bolesti su bile takve da je godišnje umiralo preko 10.000 ljudi. Iskustva s različitim opasnim bolestima ukazivala su na neophodnost drugačijeg načina tretiranja ustanova karantina. Tokom 1921. godine sistem karantina došao je pod apsolutnu kontrolu Vlade Sjedinjenih Američkih Država. Iste godine Vlada je uspostavila Službu za javno zdravstvo Sjedinjenih Država (U. S. Public Health Service) koja je preuzela niz poslova koji se odnose na uspostavljanje i funkcionisanje karantina, a u cilju suzbijanja širenja zaraznih bolesti. U početku, s pojavom prvih karantina, njihova osnovna funkcija ogledala se samo u izolaciji osoba. U historiji Sjedinjenih Američkih Država poznat je slučaj Meri Malon (Mary Mallon) iz Nju Jorka. Meri je bila zaražena tifusnom groznicom i zarazila je više od stotinu ljudi. Ubrzo je upućena u karantin Nju Jorka koji se nalazio na Sjevernom Bratskom Ostrvu (North Brother Island). Meri je zadržana tri godine i puštena iz karantina samo na osnovu usmenog obećanja da neće obavljati poslove koji podrazumijevaju masovne kontakte sa stanovništvom. U američkoj historiji ustanove karantina ovaj slučaj je poznat kao "Šarlah Meri". Meri je promijenila ime i vratila se normalnim tokovima društvenog života. Ipak, ponovo je smještena u isti karantin gdje je ostala u izolaciji sve do svoje smrti 1938. godine.<sup>1</sup> Ovaj primjer ukazuje na upitnost karantinskih mjera, koje su se zasnivale samo na odvajanju bolesnih stanovnika. Kroz svoju historiju, karantin i karantinske mjere često su korišteni u političke svrhe kako bi lideri dokazali da su posvećeni zdravstvenim problemima vlastitog stanovništva. Uspostavljanje karantina bilo je česta pojava bez obzira na zvanični stav zdravstvenog sektora odnosno stručnjaka. U praksi, uspostavljanje karantina nije dovoljno da bi se suzbilo širenje zarazne bolesti, čak može uticati na širenje zaraze, ako se kod ljudi javi strah zbog kojeg prikrivaju ili lažu o simptomima bolesti. Sjedinjene Američke Države su u različitim razvojnim fazama imale iskustvo donošenja odluka o uspostavljanju karantina. U novijoj historiji, tačnije sedamdesetih godina prošlog vijeka, Nacionalni centar za infektivne bolesti donio je odluku kojom je broj karantinskih centara smanjen sa 53 na 8. Kao opravdanje za redukciju karantinskih centara iznijela se tvrdnja da su opasne infektivne bolesti stvar

---

<sup>1</sup> Vidjeti: Dan Koeppel, "A Brief History of Quarantines". Rad je objavljen na slijedećoj internetskoj adresi <https://thewirecutter.com/blog/history-of-quarantines/>. Stranici se pristupilo 23. 4. 2020. godine.

prošlosti. Međutim, s pojavom bioterorizma, napada na Svjetski trgovinski centar (World Trade Centar) i izbijanja pandemije SARS-a, u periodu od 2004. do 2007. godine broj karantinskih centara povećan je na dvadeset. Novi val opasnosti uslijedio je 2014. godine s pojavom virusa ebole. Ovo je bio povod da se oglasi Kongresna služba za istraživanje (Congressional Research Service). Služba je utvrdila da ovlaštenje za uspostavljanje karantina ili poduzimanje karantinskih mjera počiva u ovlaštenjima država (članicama Federacije) te da ovo pravo proizlazi iz desetog amandmana. Stav spomenute službe nije novina unutar američkog pravnog sistema, s obzirom na to da je linija između ovlaštenja državnih vlada (članica Federacije) i Federalne vlade jasno utvrđena predmetom *Gibbons v. Ogden* iz 1824. godine. Presudu u ovom predmetu napisao je Džon Maršal (John Marshall), tadašnji predsjednik Vrhovnog suda Sjedinjenih Američkih Država.<sup>2</sup>

Najnovija dešavanja u svijetu uticala su na različite reakcije mnogih država. S pojavom koronavirusa Sjedinjene Američke Države suočene su, možda i prvi put u svojoj historiji, s pandemijskim smrtonosnim virusom koji je postao globalni problem broj jedan. Američki odgovor se u početku sastojao od liberalnih mjera koje nisu dovele do željenih rezultata. Ove mjere su dokaz da historija ustanove karantina nije privukla dovoljnu pažnju tijela i institucija nadležnih za pitanja javnog zdravstva.<sup>3</sup> Nove mjere koje su poduzete u Sjedinjenim Američkim Državama posljedica su velike smrtnosti stanovništva. U aprilu ukupan broj preminulih od koronavirusa iznosio je preko 19.000, a ukupan broj zaraženih preko pola miliona stanovnika. Naglo širenje zaraze eskaliralo je u Nju Jorku, gdje je do danas preminulo više od 6.200 osoba. Na osnovu statističkih podataka došlo je do provođenja novih mjera na teritoriji Sjedinjenih Američkih Država. Ove mjere su se u početku sastojale od zatvaranja sjevernih granica s Kanadom, striktno kontrole graničnog prelaza s Meksikom i ograničenog kretanja izvan granica Sjedinjenih Američkih Država. Međutim, one nisu uspjele staviti pod kontrolu širenje virusne zaraze. Znatno striktnije mjere sprovedene su u onim državama koje su se našle pod udarom širenja zaraze. Primjer je Nju Jork gdje je na snazi odluka o striktnom zatvaranju (Strict Lockdown). U Kaliforniji je na snazi mjera striktnog ograničenja kretanja stanovništva. Upozorenja

---

<sup>2</sup> Opširnije o predmetu *Gibbons v. Ogden* iz 1824. godine vidjeti: Edin Halapić, *Vrhovni Sud Sjedinjenih Američkih Država (1790–2005)*, (Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 2015), str. 66–67.

<sup>3</sup> Na to kako lekcija iz historije nije naučena ukazivala je i profesorica Eugenija Tognotti. Opširnije vidjeti: Eugenia Tognotti, “Lessons from the History of Quarantine, from Plagu to Influenza A”, *Historical Review*, Vol. 19 (2013), No. 2, str. 254–260. Tognotti je ekspert za javno zdravstvo i profesor historije medicine i humanističkih nauka na Univerzitetu Sasari u Italiji. Profesorica Tognati je 11. marta 2020. godine objavila članak u časopisu Tajm (Time) pod naslovom “Ja sam historičar epidemija i karantina. Sada živim tu historiju u zatvorenoj Italiji” (I’m a Historian of Epidemics and Quarantine. Now I’m Living that History on Lockdown in Italy).

Svjetske zdravstvene organizacije (World Health Organization), koja je u martu insistirala na masovnom testiranju, nisu ozbiljno prihvaćena u slučaju Sjedinjenih Američkih Država. Američki stav prema upozorenju naglo se izmijenio u aprilu kada se aktivnije pristupilo masovnom testiranju stanovništva. Prema pisanju internetskog portala AXIOS, 22. aprila 2020. godine ukupan broj zaraženih iznosio je 839.675 a preminulih 46.583.<sup>4</sup> Opisane prilike učinile su da se Sjedinjene Američke Države nalaze u fazi zatvaranja (Lockdown), koja se u ovom obimu i agresivnosti nije desila tokom posljednjih šest decenija. Obim i karakter zatvaranja doveo je do niza pravnih problema, kao što su opravdanost državnih mjera, ograničenje ljudskih sloboda, ustavnost poduzetih mjera i slično. Odgovor na ova, kao i na mnoga druga pravna pitanja, očekuje se od Vrhovnog suda Sjedinjenih Američkih Država. S obzirom na nove okolnosti, došlo je do saradnje federalnih sudova i koordinacije s državnim i lokalnim zdravstvenim službenicima. Na ovaj način osigurane su odgovarajuće informacije o virusu, kao i izdavanje određenih naredbi i uredbi. Paralelno sa spomenutim mjerama, u Sjedinjenim Američkim Državama prisutna je i mjera samoizolacije stanovništva. Karantin je u XXI vijeku doživio i apsolutnu transformaciju. Danas ovaj termin ukazuje na strogo kontrolisan prostor, prilagođen vrlo specifičnim uslovima. Karantin bi trebao posjedovati odgovarajući broj osposobljenog medicinskog osoblja, savremene dijagnostičke aparate, respiratore, visoko postavljene higijenske uslove, zasebne laboratorije i slično.

U Sjedinjenim Američkim Državama, uz uspostavljanje karantina, kao i niza restriktivnih mjera, još je aktuelno pitanje opravdanosti poduzetih mjera. Američki pravni sistem oslanja se na konačnog tumača Ustava, a to je spomenuti Vrhovni sud. Ovakav pristup poznat je u historiji Sjedinjenih Američkih Država, jer je vrlo rano prihvaćeno pravilo da je zakon ono što sud kaže svojom presudom. Spomenuta pitanja su i očekivana, s obzirom na to da je poduzimanje odgovarajućih mjera za suzbijanje širenja virusa u nadležnosti država članica Federacije. Ovo je u praksi dovelo do usvajanja različitih, pa čak i konfliktnih mjera. Međutim, do danas Vrhovni sud nije donio presudu o statusu donesenih odluka i poduzetih mjera, što ne znači da će se na presudu čekati dugo. Sud je na svojoj zvaničnoj internetskoj adresi objavio da je zatvoren za javnost, što znači da postoji mogućnost da se hitni slučajevi rješavaju telefonski. O navedenim pitanjima oglasio se samo Robert H. Džekson (Robert H. Jackson), sudija Vrhovnog suda, koji je rekao da Ustav nije samoubilački pakt (Constitution is not suicide pact) i da nije bijela karta (carte blanche) za Federalnu vladu da zabrani ostvarivanje prava tokom pandemije. Karakteristični američki federalni sistem može poslužiti kao primjer odnosa tj. ponašanja federalne vlade u kriznim vremenima. Vlada se

---

<sup>4</sup> AXIOS je internetski portal koji se bavi statističkim obradama podataka vezanim za širenje virusa i posljedice koje uzrokuje COVID-19.

nije u odgovarajućoj mjeri posvetila adekvatnom rješavanju krizne situacije, budući da se oslanjala na ulogu nadležnih tijela država članica Federacije. Ovakav odnos vlade nije dobro prihvaćen u praksi, što može dovesti do neželjenih posljedica. U slučaju Sjedinjenih Američkih Država, autoritet Federalne vlade može doći do izražaja u izdavanju posebnih naredbi kojima se povećava proizvodnja medicinskog materijala ili podržavaju naponi država članica u borbi protiv pandemije. Poseban problem u slučaju Sjedinjenih Američkih Država predstavlja kontrola međudržavnog protoka stanovništva. U ovom slučaju, Federalna vlada ima mogućnost da uspostavi kontrolne punktove koji će obavljati i medicinsko ispitivanje stanovništva. U slučaju Sjedinjenih Američkih Država historijsko iskustvo tzv. karantinskog pristupa nije adekvatno primijenjeno, s obzirom na to da postoje velike razlike u mjerama koje bi trebale suzbiti pandemiju smrtonosnog virusa. Na kraju, konačan odgovor na mnoga opravdana pravna pitanja ponudit će sudska grana vlasti.