

Hana Šarkinović-Köse¹

OGRAIČENJE PRAVA NA ZAŠTITU LIČNIH PODATAKA ZA VRIJEME PANDEMIJE KORONAVIRUSA U CRNOJ GORI

UDK: 342.76 : 616.2-036.21 (497.16)

DOI: 10.31141/zrpf.2022.59.145.663

Stručni članak

Primljeno: 9. 11. 2021.

Rad se zasniva na presudama Evropskog suda za ljudska prava i Ustavnog suda Crne Gore u vezi sa ograničavanjem prava na zaštitu ličnih podataka. U radu su nabrojani propisi koji regulišu ovo pitanje; preporuke i dr, recentna praksa Evropskog suda za ljudska prava, Ustavnog suda Crne Gore i osnovnih državnih tužilaca. Primjena mjera u vezi sa zaštitom ličnih podataka za vrijeme globalne pandemije zarazne bolesti COVID-19 uzrokovane virusom SARS-CoV-2, obvezuje države članice Savjeta Evrope da preduzmu adekvatne radnje protiv širenja opasnog virusa u različitom obimu i intenzitetu, što rezultira u ograničavaju više ljudskih prava i osnovnih sloboda zajemčenih odredbama Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda u, prvenstveno slobodu kretanja i slobodu okupljanja. Ograničenja pojedinih drugih prava i sloboda u najvećoj su mjeri derivati tih primarnih ograničenja, a u nekim državama ograničenja se protežu i na prava koja ne deriviraju iz primarnih ograničenja slobode kretanja i okupljanja, kao što su prava na slobodu izražavanja, prava na imovinu i dr.

Ključne riječi: ograničenje ljudskih prava i sloboda, konvencije, zakoni, Evropski sud za ljudska prava, Ustavni sud Crne Gore

1. UVOD

Svjetska zdravstvena organizacija (u daljem tekstu SZO), je 11. marta 2020. godine dala procjenu da situacija izazvana Covid-19 ima karakteristike pandemije,² da postoji 118 000 slučajeva zaraze u 114 država, sa 4 291 umrlim i pozvala sve države da aktiviraju i poboljšaju svoje mehanizme za reagovanje u vanrednim situacijama, da obavijeste stanovništvo o rizicima i kako se mogu zaštititi, da pronađu, izoluju, testiraju i liječe svaki slučaj i prate svaki kontakt. Prema izvještaju SZO, 19. maja 2020. godine broj zaraženih u svijetu iznosi 4 731 458 slučajeva, od čega 112 637 u poslednja 24 časa, da je samo u Evropi registrovano 1 909 592

¹ Hana Šarkinović-Köse MA, viša asistentica, Pravni fakultet Internacionalnog univerziteta u Sarajevu, Hrasnička cesta 15, hskose@ius.edu.ba

² Izjava Generalnog direktora Svjetske zdravstvene organizacije, 11. mart 2020, <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>

slučajeva, od čega 19 125 u posljednja 24 časa. Od početka pandemije, po podacima SZO, od posljedica izazvanih virusom Covid-19 u Evropi je umrlo 167 998 od čega 825 u posljednja 24 časa.³

Crna Gora je bila posljednja država u Evropi koja je 17. marta 2020. godine registrovala koronavirus⁴ i prva evropska država koja je 5. maja 2020. godine proglasila *corona free* status⁵. Crna Gora je do 24. maja potvrdila da su ukupno 324 osobe bile zaražene virusom i da je devet osoba od toga preminulo⁶ i kao relativno mala država, sa 18 smrtnih slučajeva na 1.000.000 stanovnika se 25. maja nalazila na 122. mjestu svjetske Covid-19 liste.⁷ U prvom talasu epidemije, Crna Gora nije imala mnogo importovanih slučajeva⁸, pa su crnogorske vlasti uradile solidan posao u zaustavljanju širenja virusa i zaštiti građana.

Ministarstvo zdravlja je, na predlog Instituta za javno zdravlje 26. marta 2020. godine donijelo Naredbu o proglašenju epidemije zarazne bolesti Covid-19⁹, kojom je propisano da se proglašava epidemija zarazne bolesti Covid-19 zbog koje je ugroženo čitavo područje Crne Gore i da će se za vrijeme trajanja epidemije zarazne bolesti Covid-19 preduzimati mjere koje propisuju nadležni organi. Naredbom za preduzimanje privremenih mjera za sprječavanje unošenja u zemlju, suzbijanje i sprječavanje prenošenja novog koronavirusa¹⁰ Ministarstvo zdravlja naredilo je obaveznu samoizolaciju za sve crnogorske državljane, kao i za strance koji imaju stalni ili privremeni boravak u Crnoj Gori, koji dolaze iz inostranstva, a na osnovu rješenja zdravstveno-sanitarne inspekcije. Naredbom je propisano da samoizolacija podrazumijeva boravak u porodičnom smještaju uz praćenje zdravstvenog stanja ovih lica, kao i svih članova domaćinstva koji se zadese u tom porodičnom smještaju od strane nadležne higijensko-epidemiološke službe, u trajanju od 14 dana. Naredbom za preduzimanje privremenih mjera za sprječavanje unošenja u zemlju, suzbijanje i sprječavanje prenošenja novog koronavirusa,¹¹ Ministarstvo zdravlja naredilo je preduzimanje kontinuiranih mjera praćenja smještaja u samoizolaciji lica koja dolaze

³ https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200519-covid-19-sitrep-120.pdf?sfvrsn=515cabfb_2

⁴ RT: Crna Gora je posljednja preostala zemlja bez koronavirusa u Evropi, 13. mart 2020, <https://www.rtmagazine.com/disorders-diseases/infectious-diseases/other-infections/montenegro-coronavirus-free-europe/>

⁵ Reuters: Crna Gora prva evropska država bez koronavirusa, izjavio premijer, 25. maj 2020, <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-montenegro/montenegro-becomes-europes-first-coronavirus-free-state-pm-says-idUSKBN2311NV> Treba imati u vidu i da se koronavirus ubrzo potom vratio, u mnogo gorem obliku.

⁶ Vlada Crne Gore: Crna Gora bez oboljelih od Covid-19, 24. maj 2020, <http://www.gov.me/vijesti/224670/Crna-Gora-bez-oboljelih-od-COVID-19.html>

⁷ WORLD METERS: Prijavljeni slučajevi zaraženih i smrtni slučajevi po zemlji, teritoriji ili prenosu, <https://www.worldometers.info/coronavirus/#countries>

⁸ Na konferenciji za medije koju je 7. aprila 2020. održao Institut za javno zdravlje, saopšteno je da Crna Gora ima 25 klastera (uvezeni slučajevi zaraze Covid-19). Antena M: „Mugoša: Slijedi veoma težak period, imamo 25 klastera“, 7. april 2020, <https://www.antenam.net/koronavirus/154654-mugosa-slijedi-veoma-tezak-period-imamo-25-klastera>

⁹ Službeni list Crne Gore, broj 24/20.

¹⁰ Službeni list Crne Gore, broj 15/20.

¹¹ Službeni list Crne Gore, broj 17/20.

iz zemalja sa umjerenim i niskim nivoom transmisije i nijesu došla organizovanim prevozom, uz strogo poštovanje ove mjere i kontrolu od strane nadležnih organa koji su dužni da podnesu krivičnu prijavu zbog nepoštovanja ove mjere, u skladu sa zakonom. Naredbom za preduzimanje privremenih mjera za sprječavanje unošenja u zemlju, suzbijanje i sprječavanje prenošenja novog koronavirusa¹² Ministarstvo zdravlja naredilo je obavezu zdravstveno sanitarne inspekcije i Uprave policije da u maksimalno mogućoj mjeri pojačaju aktivnosti nadzora svih lica kojima je izrečena mjera samoizolacije, njihovih članova domaćinstva, kao i osoba koje su ih dovezle od graničnog prelaza do mjesta stanovanja. Naredbom za preduzimanje privremenih mjera za sprječavanje unošenja u zemlju, suzbijanje i sprječavanje prenošenja novog koronavirusa¹³ Ministarstvo zdravlja naredilo je za lica kojima je na osnovu rješenja zdravstveno sanitarne inspekcije određena mjera stavljanja u samoizolaciju (u porodičnom smještaju ili drugom objektu), po isteku 14 dana trajanja samoizolacije, produženje za još 14 dana; za lica kojima je na osnovu rješenja zdravstveno sanitarne inspekcije određena mjera stavljanja u karantin (u objektu koji je Vlada Crne Gore odredila za karantin), a u toku trajanja karantina nijesu imali simptome novog koronavirusa, stavljanje, nakon isteka karantina, u samoizolaciju u porodičnom smještaju u trajanju od 14 dana. Prevoz ovih lica do porodičnog smještaja obaviće se uz propisane mjere prevencije infekcije od koronavirusa; da se samoizolacija lica (u porodičnom smještaju ili drugom objektu) koja su bila u kontaktu ili se sumnja da su bila u kontaktu sa licima oboljelim od novog koronavirusa, a nijesu imali simptome ove bolesti, produžava rješenjem zdravstveno sanitarne inspekcije za 14 dana.

Vlada svake države ima obavezu i interes da promoviše tačne i pouzdane informacije, i istovremeno ispravlja štetne, neistinite navode, kako bi zaštitila lični integritet i povjerenje građana u rad državnih organa i da bi pomogla zaštititi života, zdravlja, reda, mira i sigurnosti, bez narušavanja osnovnog prava na slobodu izražavanja, a odgovori treba da budu zakoniti, neophodni i srazmjerni.

Crna Gora, kao demokratska država, preduzela je određene korake tokom pandemije koronavirusa koji su ozbiljno narušili pravo na privatnost i slobodu izražavanja. Tako su, od početka marta do kraja maja 2020. godine, pokrenuti krivični postupci protiv pet lica zbog „izazivanja panike i nereda“, krivičnog djela propisanog članom 398. Krivičnog zakonika Crne Gore (KZCG), koji inkriminiše širenje lažnih vijesti koje su izazvale paniku ili narušavanje javnog reda i mira ili na drugi način ometale rad državnih organa. Prema evidenciji osnovnih javnih tužilaštava, kao nadležnih za postupanje povodom krivičnih prijava u ovim slučajevima, od tih pet lica, četiri su uhapšena zbog navodno izazvane panike objavama na društvenim mrežama, spekulirajući u kojoj su mjeri pojedina lica bila zaražena virusom Covid-19, a zabilježen je i slučaj zatvorenika koji je optužen za izazivanje panike među policajcima i ometanje sprovođenja odluke državnog organa, pošto je rekao da pretpostavlja da je zaražen koronavirusom. Prva 'žrtva' je

¹² Službeni list Crne Gore, broj 19/20.

¹³ Službeni list Crne Gore, broj 25/20.

uhapšena 11. marta 2020, jer je na svojoj ličnoj *Fejsbuk* stranici objavio neprovjerenu informaciju da je trinaest osoba u Crnoj Gori zaraženo koronavirusom,¹⁴ jer je ta izjava bila suprotna zvaničnoj statistici Vlade, koja je glasila da u zemlji u tom trenutku nije bilo zaraženih. Strana državljanica koja živi u Crnoj Gori uhapšena je 23. marta, nakon što je na svom *Instagram* profilu objavila netačne podatke da je u Crnoj Gori zaraženo 1.000 ljudi, da je šest osoba preminulo, a da je osoblje hotela *Avala* hospitalizovano.¹⁵ Nekoliko dana kasnije, 26. marta, uhapšeno je lice koje je objavilo komentar na *Instagramu* da je jedno lice preminulo u Opštoj bolnici u Bijelom Polju od posljedica koronavirusa.¹⁶ 9. aprila je uhapšeno lice zbog toga što je na *Fejsbuku* podijelio članak, koji je prvobitno objavljen na inostranoj veb stranici, a u kojem je navedeno da je predsjednik Crne Gore, Milo Đukanović, zaražen koronavirusom.¹⁷ Još u jednom slučaju, u kojem je lice procesuirano za krivično djelo ‘izazivanje panike i nereda’ zbog izjava o koronavirusu iznijetih mimo interneta. Naime, jedno lice je policijskim službenicima saopštilo da misli da ima koronavirus dok su ga sprovodili na izdržavanje zatvorske kazne. Prema optužnici, davanjem lažnih informacija, on je došao u kontakt sa zaraženom osobom i ima simptome virusa, izazvao je paniku među službenicima koji su ga sprovodili i značajno ometao sprovođenje odluke državnog organa.¹⁸

Dok je pokušavala da obuzda širenje virusa Vlada Crne Gore je usvojila i jednu vanrednu mjeru kojom je drastično narušeno pravo na privatnost hiljada ljudi, objavljivanjem imena preko 2.000 lica¹⁹ koja su bila u samoizolaciji. Ovaj postupak je izazvao brojne reakcije javnosti, a propraćen je i neslaganjima u pogledu zakonitosti,

¹⁴ Vijesti: Uhapšen Milivoje Brković zbog širenja lažnih vijesti o koronavirusu, 12. mart 2020, <https://www.vijesti.me/vijesti/crna-hronika/425176/uhapsen-milivoje-brkovic-zbog-sirenja-laznih-vijesti-o-koronavirusu>

¹⁵ Vijesti: Uhapšena Ruskinja na društvenoj mreži napisala da Crnu Goru očekuje scenario kao u Italiji?, 23. mart 2020, <https://www.vijesti.me/vijesti/crna-hronika/426812/uhapsena-ruskinja-na-drustvenoj-mrezi-napisala-da-crnu-goru-ocekuje-scenario-kao-u-italiji>

¹⁶ Kodex.me: Uhapšena Bjelopoljka zbog izazivanja panike i nereda, 26. mart 2020, <https://kodex.me/clanak/205566/uhapsena-bjelopoljka-zbog-izazivanja-panike-i-nereda>

¹⁷ Vijesti: Rakočević uhapšen - Na Fejsbuku podijelio vijest tabloida da je Đukanović zaražen koronavirusom, 9. april 2020, <https://www.vijesti.me/vijesti/crna-hronika/1529511/rakocevicu-odredeno-zadrzavanje-na-fejsbuku-podijelio-vijest-da-je-jukanovic-zarazen-koronavirusom>

¹⁸ Antena M: Hapšenja zbog širenja panike - Tokom sprovođenja u zatvor, tvrdio da ima simptome koronavirusa, 22. mart 2020, <https://www.antenam.net/koronavirus/152666-hapsenja-zbog-sirenja-panike-tokom-sprovođenja-u-zatvor-tvrdio-da-ima-simptome-koronavirusa>

¹⁹ Prema portalu “european western balkans” 27. maj 2020, <https://europeanwesternbalkans.com/2020/03/25/revealing-identity-of-persons-in-self-isolation-in-montenegro-unconstitutional-experts-claim/>, do 24. marta objavljeno je preko 1800 imena i adresa osoba od objavljivanja inicijalne liste 21. marta. Ako se uzme u obzir da je nakon ovog datuma Vlada redovno ažurirala spisak, do polovine aprila broj objavljenih imena morao je da pređe cifru od 2000. Prema članku ZDNet “Coronavirus: This tiny country is posting the names and locations of quarantined citizens” od 27. marta 2020, objavljeno je skoro 6000 imena i adresa, <https://www.zdnet.com/article/coronavirus-this-tiny-country-is-posting-the-names-and-locations-of-quarantined-citizens/>

legitimnosti, opravdanosti i nužnosti,²⁰ jer Ustav Crne Gore²¹ ne predviđa nikakva ograničenja prava na privatnost. Odluka je objavljena na internet stranici Vlade²² i na taj način djelovanja ista je promovisala vigilantizam, ohrabrujući ljude da prate, nadgledaju i sami preduzimaju mjere protiv svojih susjeda koji su uvršteni na ovu listu. Donošenje ovakve mjere predstavlja ozbiljnu povredu prava na privatnost, kao što je detaljno objašnjeno u trećem dijelu rada.

Nakon objavljivanja spiska lica na internet stranici Vlade Crne Gore, pojavila se i aplikacija ‘crnagorakorona’,²³ koja je kreirana za prikupljanje ličnih podataka građana, čiji je identitet (imena, prezimena i adrese) objavila Vlada u vezi sa odlukama o obaveznoj samoizolaciji. Aplikacija je omogućavala građanima koji su je instalirali na svom mobilnom telefonu da pronađu lica kojima je bila izrečena mjera o samoizolaciji. Aplikacija je imala i mogućnost uključivanja geolokacije, što je omogućilo administratorima aplikacije da prate kretanje lica koja su je instalirala. Zatim se na društvenim mrežama 21. marta pojavila lista od preko 300 ljudi,²⁴ na kojoj je su se, pored imena i prezimena našli i jedinstveni matični brojevi građana, brojevi njihovih mobilnih telefona i brojevi ličnih karata.²⁵ Neki mediji su tvrdili da je ovaj spisak objavljen na sajtu Vlade prije zvaničnog spiska ali da je ubrzo uklonjen.²⁶ Mediji su na početku tvrdili da je objava greškom postavljena na sajt

²⁰ CGO: Država da štiti građane ne ugrožavajući ničija ljudska prava, 21. mart 2020, <http://cgo-ccc.org/2020/03/21/drzava-da-stiti-gradane-ne-ugrozavajući-ničija-ljudska-prava/#.XwGtAygZPY>

HRA: Prestati s objavljivanjem ličnih podataka sugrađana u izolaciji, 22. mart 2020, <http://www.hraction.org/2020/03/22/prestati-s-objavljivanjem-licnih-podataka-sugrađana-u-izolaciji/>

Pobjeda: Građanska alijansa podnijela inicijativu za ocjenu ustavnosti odluke NKT-a, 23. mart 2020, https://www.pobjeda.me/clanak/gradanska-alijansa-podnijela-inicijativu-za-ocjenu-ustavnosti-odluke-nkt-a?preview_mode=true

²¹ Ustav Crne Gore, *Službeni list Crne Gore*, br. 1/2007 i 38/2013 – Amandmani I-XVI, <https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/ustav-crne-gore.html>

²² Vlada Crne Gore: NKT za zarazne bolesti počinje objavljivanje identiteta lica u samoizolaciji: zaštita zdravlja i životâ građana naš najviši prioritet, 21. mart 2020, dostupno na: <http://www.gov.me/vijesti/223143/NKT-za-zarazne-bolesti-pocinje-objavljiivanje-identiteta-lica-u-samoizolaciji-zastita-zdravlja-i-zivot-gradana-nas-najvisi-priori.html>

²³ Aplikacija više nije dostupna na internetu, ali je web sajt aplikacije i dalje dostupan na: <https://crnagorakorona.com/home>

²⁴ PCNEN: Vlada negira, građanin Babović kaže da je to bezobrazluk, 22. mart 2020, <https://www.pcnen.com/portal/2020/03/22/vlada-negira-gradanin-babovic-kaze-da-je-to-bezobrazluk/>

Portal PCNEN je objavio link do facebook profila Dragana Babovića koji je podijelio dio spornog spiska na svom Facebook profilu 22. marta 2020. godine, <https://www.facebook.com/photo.php?fbid=10158115625247566&set=pcb.10158115625847566&type=3&theater>

²⁵ Tekst belgijskog nedeljnika *Le Vif*: „Crna Gora objavila imena i adrese osoba za koje postoji sumnja da su oboljeli” 8. april 2020, <http://www.hraction.org/2020/04/08/korona-virus-crna-gora-objavila-imena-i-adrese-ljudi-za-koje-postoji-sumnja-da-su-bolesni/>; originalni članak https://www.levif.be/actualite/europe/coronavirus-le-montenegro-balance-les-noms-et-adresses-des-personnes-suspectees-d-etre-malades/article-normal-1274153.html?fbclid=IwAR0_2EzfZTk6lpMW6rgHXJT_w3LXinGZ7zeUpOAEYZm3-cK1QiqkN0t-Vlw&cookie_check=1586332821

²⁶ Dnevne novine „Vijesti” 22. marta objavile su članak u kojem je pisalo: “Na sajtu Vlade spisak je objavljen oko pola sata prije ponoći, a u prvi mah spisak je sadržao matične brojeve, brojeve telefona i adrese građana kojima je određena mjera. Potom je taj spisak povučen.” Screenshot spornog tesкта dostupan je na Twitter nalogu Vlade Crne Gore na linku: <https://twitter.com/VladaCG/status/124168308233347840/photo/1>

Vlade Crne Gore.²⁷ Vlada je demantovala ovu tvrdnju na svom *Twitter* nalogu tvrdeći da nikada nije posjedovala takav spisak²⁸ i pozvala nadležne organe da istraže okolnosti ovog slučaja i medije da se prije objavljivanja takvih vijesti obrate Službi za odnose s javnošću Vlade Crne Gore. Službenik u Institutu za javno zdravlje putem aplikacije za razmjenu poruka *Vajber* podijelio je 3. aprila listu od preko 60 imena lica zaraženih koronavirusom.²⁹ Ovo lice je 7. aprila uhapšeno i privedeno Osnovnom državnim tužiocu u Podgorici radi ispitivanja³⁰ i protiv njega je pokrenut krivični postupak zbog krivičnog djela „neovlašćeno prikupljanje i korišćenje ličnih podataka“ iz čl. 176. KZCG. Istražni sudija Osnovnog suda u Podgorici odredio mu je pritvor u trajanju od 30 dana, ali je tu odluku ukinulo vanraspravno vijeće Osnovnog suda u Podgorici tri sedmice kasnije. Optužni predlog je stupio na snagu, a očekivalo se da bude objavljen i datum suđenja. U ostala četiri predmeta pravna situacija je istovjetna sa opisanom, kako u pogledu kvalifikacije krivičnog djela, koje je široko interpretirano, tako i načinu lišavanja slobode i podnošenju optužnih akata i redovnog suda za određivanje pritvora.

2. PROPISI ZA ZAŠTITU LIČNIH PODATAKA

2.1. Ustavne, konvencijske i zakonske odredbe u vezi sa zaštitom ličnih podataka

*Ustavom Crne Gore*³¹ u odredbama člana 24. je propisano: da se zajemčena ljudska prava i slobode mogu ograničiti samo zakonom, u obimu koji dopušta Ustav u mjeri koja je neophodna da bi se u otvorenom i slobodnom demokratskom društvu zadovoljila svrha zbog koje je ograničenje dozvoljeno i da se ograničenja ne smiju uvoditi u druge svrhe osim onih radi kojih su propisana (čl. 24), da se jemči zaštita podataka o ličnosti, da je zabranjena upotreba podataka o ličnosti van namjene za koju su prikupljeni i da svako ima pravo da bude upoznat sa podacima koji su prikupljeni o njegovoj ličnosti i pravo na sudsku zaštitu u slučaju zloupotrebe (čl. 43), da zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom (čl. 145).

²⁷ S obzirom na to da novinski članak u kojem se navodi da je Vlada Crne Gore objavila listu sa imenima i matičnim brojevima više nije dostupan na internetu, skrinšot (*screenshot*) ovog spornog teksta dostupan je na *Twitter* nalogu Vlade: <https://twitter.com/VladaCG/status/1241683082333347840/photo/1>

²⁸ *Twitter* objava Vlade Crne Gore, 22. mart 2020. <https://twitter.com/VladaCG/status/1241683082333347840>

²⁹ CDM: Procurio spisak oboljelih od koronavirusa; Raonić: Policija hitno da sprovede istragu, 3. april 2020, <https://www.cdm.me/drustvo/procurio-spisak-obiljelih-od-koronavirusa-raonic-policijahitno-da-sprovede-istragu/>

³⁰ RFE: Hapšenje zbog spiska inficiranih u Podgorici, 9. april 2020, <https://www.slobodnaevropa.org/a/spiskovi-problemi-crna-gora/30544289.html>

³¹ Službeni list Crne Gore, br. 1/06.

*Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda*³² odredbama člana 8. propisuje da svako ima pravo na poštovanje svog privatnog i porodičnog života, doma i prepiske i da se javne vlasti neće miješati u vršenje ovog prava sem ako to nije u skladu sa zakonom i neophodno u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbjednosti, javne bezbjednosti ili ekonomske dobrobiti zemlje, radi sprečavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala, ili radi zaštite prava i sloboda drugih.

Protokol broj 4. uz Evropsku konvenciju u odredbama člana 2. propisuje da svako ko se zakonito nalazi na teritoriji jedne države ima na toj teritoriji pravo na slobodu kretanja i slobodu izbora boravišta, da je svako slobodan da napusti bilo koju zemlju, uključujući i sopstvenu i da se nikakva ograničenja ne mogu postaviti u odnosu na vršenje ovih prava sem onih koja su u skladu sa zakonom i koja su neophodna u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbednosti ili javne sigurnosti, radi očuvanja javnog poretka za sprječavanje kriminala, za zaštitu zdravlja ili morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih, a da se prava iz stava 1. mogu, takođe, u izvjesnim oblastima podvrgnuti slučajevima koji su uvedeni u skladu sa zakonom i opravdani javnim interesom u demokratskom društvu.

*Konvencija o zaštiti lica u odnosu na automatsku obradu ličnih podataka*³³ propisuje: da se lični podaci u vezi sa rasnim porijeklom, političkim opredjeljenjem, vjerskim ubjeđenjem ili nekom drugom vrstom ubjeđenja, kao i lični podaci u vezi sa zdravstvenim stanjem ili seksualnim životom mogu automatski obrađivati samo u slučaju da domaće zakonodavstvo za to predviđa odgovarajuće garancije. Isti je slučaj i sa ličnim podacima iz kaznene evidencije (čl. 6), da svako lice mora biti u mogućnosti: (a) da bude obaviješteno o postojanju automatizovane zbirke sa ličnim podacima, njenoj osnovnoj svrsi, kao i o identitetu i stalnoj adresi ili pak adresi sjedišta firme u kojoj je zaposlen rukovalac zbirke, (b) da dobija u razumnim intervalima i bez pretjeranih rokova ili troškova potvrdu o postojanju ili ne, u automatizovanoj zbirci ličnih podataka koji se na njega odnose, kao i da mu se ti podaci dostave u razumljivom obliku, (c) da se, prema potrebi, izbori za ispravku tih podataka ili za njihovo brisanje kad su obrađeni protivno odredbama domaćeg zakonodavstva u kojima su sadržana osnovna načela propisana u čl. 5. i 6. ove konvencije, (d) da može podnijeti žalbu u slučaju da nije dobio odgovor na zahtjev da mu se potvrdi ili, po potrebi, dostavi, ispravi ili izbriše neki podatak kao što je to naznačeno pod (b) i (c) ovog člana (čl. 8), da ograničenja u vezi sa ostvarivanjem prava naznačenih u članu 8. pod (b), (c) i (d) mogu biti predviđena zakonom za automatizovane zbirke sa ličnim podacima koje se koriste u statistici ili u naučnoistraživačkom radu, kad rizik od povrjeđivanja privatnosti zainteresovanog lica očigledno ne postoji.

³² Službeni list SCG, Međunarodni ugovori, br. 9/03. i 5/05.

³³ Službeni list SRJ, Međunarodni ugovori, br. 1/92. i Službeni list SCG, Međunarodni ugovori, br. 11/05. i Službeni list Crne Gore, Međunarodni ugovori, br. 6/09.

Konvencija o zaštiti lica u odnosu na automatsku obradu ličnih podataka³⁴ propisuje da se obrada ličnih podataka može vršiti po prethodno dobijenoj saglasnosti lica čiji se lični podaci obrađuju, koja se može opozvati u svakom trenutku, a da se obrada ličnih podataka vrši bez saglasnosti lica ako je to neophodno radi: 1) izvršavanja zakonom propisanih obaveza rukovaoca zbirke ličnih podataka 2) zaštite života i drugih vitalnih interesa lica koje nije u mogućnosti da lično da saglasnost 3) izvršenja ugovora ako je lice ugovorna strana ili radi preduzimanja radnji na zahtjev lica prije zaključivanja ugovora; 5) ostvarivanja na zakonu zasnovanog interesa rukovaoca zbirke ličnih podataka ili treće strane, odnosno korisnika ličnih podataka, izuzev ako takve interese treba ograničiti radi ostvarivanja i zaštite prava i sloboda lica (Član 10, st.1. i 2. tač. 1, 2, 3. i 5) i da se posebne kategorije ličnih podataka mogu obrađivati samo: 1) uz izričitu saglasnost lica; 2) kad je obrada ličnih podataka neophodna radi otkrivanja, prevencije i dijagnostifikovanja bolesti i liječenja lica, kao i radi upravljanja zdravstvenim službama, ako te podatke obrađuje zdravstveni radnik ili drugo lice koje ima obavezu čuvanja tajne; da se posebne kategorije ličnih podataka posebno označavaju i štite radi sprječavanja neovlašćenog pristupa tim podacima, a da način označavanja i zaštite ličnih podataka iz stava 2. ovog člana utvrđuje Ministarstvo nadležno za poslove javne uprave.” (čl. 13, st. 1. tač. 1. i 3. i st. 2. i 3.)

*Zakon o zaštiti podataka o ličnosti*³⁵ u članu 1. određuje da se “zaštita podataka o ličnosti obezbjeđuje pod uslovima i na način propisan ovim zakonom, a u skladu sa principima i standardima sadržanim u potvrđenim međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima i osnovnim slobodama i opšte prihvaćenim pravilima međunarodnog prava.” Član 2. Svojim odredbama propisuje da se “lični podaci moraju obrađivati na pošten i zakonit način. Lični podaci ne mogu se obrađivati u većem obimu nego što je potrebno da bi se postigla svrha obrade niti na način koji nije u skladu sa njihovom namjenom. Lični podaci koji su prikupljeni u statističke ili naučne svrhe u skladu sa zakonom mogu se obrađivati ukoliko su preduzete odgovarajuće mjere zaštite. Kad se lični podaci daju na korišćenje radi obrade u statističke ili naučno-istraživačke svrhe, ti podaci se moraju dati na korišćenje u obliku koji ne otkriva identitet lica.” Odredbama člana 14. propisano je da se obrada ličnih podataka koja se odnosi na krivična djela, izrečene krivične i prekršajne kazne ili mjere bezbjednosti može vršiti samo od strane ili pod nadzorom nadležnog državnog organa i ako su obezbijeđene mjere zaštite ličnih podataka u skladu sa zakonom.

*Zakon o zbirkama podataka u oblasti zdravstva*³⁶ propisuje da se na pitanja prikupljanja, obrade i davanja ličnih podataka sadržanih u zbirkama podataka primjenjuju odredbe zakona kojima se uređuje zaštita ličnih podataka i zakona kojim se uređuju statistička istraživanja (čl. 6) i da su zdravstveni lični podaci, lični

³⁴ Službeni list SRJ, Međunarodni ugovori, br. 1/92. i Službeni list SCG, Međunarodni ugovori, br. 11/05. i Službeni list Crne Gore, Međunarodni ugovori, br. 6/09.

³⁵ Službeni list Crne Gore, br. 79/08 od 23.12.2008, 70/09 od 21.10.2009, 44/12 od 09.08.2012.

³⁶ Službeni list Crne Gore, br. 80/08. i 40/11.

podaci o zdravstvenom stanju pojedinca i lični podaci povezani sa obezbjeđenjem zdravstvene zaštite stanovništva i pojedinaca i da Institut za javno zdravlje može, za potrebe epidemioloških i drugih istraživanja, da sakuplja i podatke u vezi sa zdravstvenom zaštitom pojedinaca.”(čl. 48. stav 2)

*Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti*³⁷ svojim odredbama propisuje da Ministarstvo, na predlog Instituta, u slučajevima iz člana 53. ovog zakona može da naredi: 1) ograničenje kretanja stanovništva u području zahvaćenom vanrednom situacijom i da mjere traju do prestanka opasnosti. (čl. 54. st. 1. tačka 2. i st. 2); da radi sprječavanja unošenja zaraznih bolesti u zemlju, suzbijanja i sprječavanja prenošenja u druge zemlje, Ministarstvo, na predlog Instituta, može da naredi mjere za zaštitu stanovništva od zaraznih bolesti, i to: 3) zabranu odnosno ograničenje kretanja stanovništva u području zahvaćenom određenom zaraznom bolešću, odnosno epidemijom te zarazne bolesti; 4) druge mjere po epidemiološkim indikacijama, koje traju najduže dok postoji opasnost od unošenja zarazne bolesti u zemlju, odnosno od širenja zarazne bolesti zbog koje su mjere uvedene, a da se naredbe objavljuju u “Službenom listu Crne Gore”.

*Zakon o zaštiti i spašavanju*³⁸ propisuje da zaštita i spašavanje obuhvata skup mjera i radnji koje se preduzimaju u cilju otkrivanja i sprječavanja nastajanja opasnosti, kao i ublažavanja i otklanjanja posljedica elementarnih nepogoda, tehničko-tehnoloških nesreća, radijacionih, hemijskih i bioloških kontaminacija, ratnog razaranja i terorizma, epidemija, epizootija, epifitotija i drugih nesreća koje mogu ugroziti ili ugrožavaju stanovništvo, materijalna dobra i životnu sredinu (čl. 1), a da zaštitu i spašavanje sprovode: državni organi, organi državne uprave, jedinice lokalne samouprave (u daljem tekstu: opština), privredna društva, preduzetnici i druga pravna i fizička lica (čl. 3).

*Zakon o zdravstvenoj zaštiti*³⁹ propisuje da država obezbjeđuje prioritetne mjere zdravstvene zaštite koje su usmjerene na očuvanje i unaprjeđenje zdravlja građana i dostupne su svim građanima, a da su prioritetne mjere zdravstvene zaštite: 1) aktivnosti na unaprjeđenju i očuvanju zdravlja i podizanje nivoa zdravstvenog stanja građana; 2) sprječavanje, pravovremeno otkrivanje, liječenje i suzbijanje zaraznih, hroničnih nezaraznih bolesti, kao i vakcinacija protiv zaraznih bolesti, prevencija i kontrola lokalnih endemskih bolesti.”

*Zakon o državnoj upravi*⁴⁰ propisao je svojim odredbama da poslove državne uprave vrše Ministarstvo i drugi organi uprave (u daljem tekstu: organi državne uprave). Izvršavanje zakona i drugih propisa (čl. 2, st. 1), a da izvršavanje zakona i drugih propisa obuhvata vođenje upravnog postupka, donošenje i izvršenje rješenja i drugih pojedinačnih akata, preduzimanje upravnih aktivnosti, mjera i upravnih radnji, praćenje njihovog izvršavanja, davanje objašnjenja, izdavanje stručnih uputstava i instrukcija za rad i ukazivanje stručne pomoći. (čl. 15)

³⁷ Službeni list Crne Gore, br. 12/18

³⁸ Službeni list Crne Gore, br. 13/07, 5/08,32/11. i 54/16

³⁹ Službeni list Crne Gore, br. 3/16, 39/16, 2/17, 44/18

⁴⁰ Službeni list Crne Gore, br. 78/18

2.2. Akti Savjeta Evrope koji se odnose na zaštitu podataka i izjavu o obradi ličnih podataka u kontekstu epidemije COVID-19 Evropskog odbora za zaštitu podataka:

Preporuka CM/Rec (2019) 2 Komiteta Ministara državama članicama o zaštiti podataka vezanih za zdravlje (usvojena 27. marta 2019. godine):

“8. Dijeljenje podataka vezanih za zdravlje radi pružanja i sprovođenja zdravstvene zaštite

8.1. Ako podatke koji se odnose na zdravlje dijele profesionalci radi pružanja i sprovođenja zdravstvene zaštite, subjekt podataka prethodno se obavještava, osim ako se ovo pokaže nemogućim zbog hitnosti ili u skladu s principom 11.6.⁴¹ Ako je dijeljenje zasnovano na saglasnosti subjekta podataka, takva saglasnost se može povući u bilo kojem trenutku u skladu sa principom 5.b.⁴² Ako je dijeljenje zakonom dozvoljeno, subjekt podataka može se usprotiviti dijeljenju njegovih zdravstvenih podataka.

8.2. Profesionalci koji rade na određenom pojedinačnom slučaju u sektorima zdravstvene i socijalne zaštite i razmjenjuju podatke u interesu veće koordinacije radi obezbjeđivanja kvaliteta zdravstvene zaštite trebalo bi da podliježu profesionalnoj povjerljivosti koja je svojstvena zdravstvenom radniku ili jednakim pravilima povjerljivosti.

8.3. Razmjena i dijeljenje podataka između zdravstvenih radnika treba se ograničiti na informacije koje su nužno potrebne za koordinaciju ili kontinuitet njege, prevencije ili medicinsko-socijalnog i socijalnog praćenja pojedinca. Odgovarajući zdravstveni radnici mogu u ovom slučaju samo da razmjenjuju ili primaju podatke u okviru svojih zadataka u zavisnosti od ovlašćenja. Trebalo bi preduzeti odgovarajuće mjere da bi se osigurala sigurnost podataka.”

⁴¹ “11.6. Kontrolor nije dužan da informiše subjekta podataka ako on već ima potrebne informacije. Štaviše, ako se lični podaci ne prikupljaju direktno od subjekta podataka, kontrolor nije dužan da ga obavijesti ako je obrada izričito propisana zakonom ili je to nemoguće, na primjer kada su se kontaktni podaci pojedinca promijenili i pojedinac se ne može naći ili nije dostupan, ili bi to podrazumijevalo nesrazmjerne napore kontrolora, posebno za obradu u svrhe arhiviranja u javnom interesu i u svrhu naučnih ili istorijskih istraživanja ili statistike.”

Značenje izraza: “obrada podataka” – svaka radnja ili skup radnji izvršen na podacima o ličnosti, kao što je sakupljanje, čuvanje, ispravka, ponovno pribavljanje, otkrivanje, činjenje dostupnim, brisanje ili uništavanje, ili vršenje logičkih i/ili aritmetičkih operacija sa takvim podacima.

“Kontrolor” - svako pravno ili fizičko lice, organ javne vlasti, služba, agencija ili bilo koje drugo tijelo, koje je samo ili u saradnji sa drugima, ovlašćeno da donosi odluke u odnosu na obradu podataka

⁴² 5. Legitimna osnova obrade podataka vezanih za zdravlje.

“Obrada je zakonita samo ako i u mjeri u kojoj se kontrolor može osloniti na bar jednu od legitimnih osnova navedenih u narednim paragrafima.

b. Podaci vezani za zdravlje mogu se obrađivati ako je subjekt podataka dao svoju saglasnost, osim u slučajevima kada zakon predviđa da se zabrana za obradu podataka u vezi sa zdravljem ne može ukinuti samo uz saglasnost subjekta podataka. Ako je potrebna saglasnost subjekta podataka za obradu podataka vezanih za zdravlje, u skladu sa zakonom, ista treba da bude besplatna, specijalna, informisana i izričita. Subjekt podataka mora biti obaviješten o svom pravu da povuče saglasnost u bilo kojem trenutku i biće obaviješten da takvo povlačenje ne utiče na zakonitost obrade izvršene na osnovu njihove saglasnosti prije povlačenja. Lako je povući saglasnost, isto kao i dati je.

Prema *Konvenciji 108+*,⁴³ izuzeci moraju biti *propisani zakonom, poštovati suštinu osnovnih prava i sloboda i predstavljati neophodnu i srazmjernu mjeru u demokratskom društvu.*

Kada se primjenjuju ograničenja, te mjere se moraju preduzeti isključivo na privremenoj osnovi i samo na vremenski period koji je izričito ograničen na trajanje vanrednog stanja. Takođe je presudno da se uspostave posebne zaštitne mjere i uz uvjerenje da se ličnim podacima pruža potpuna zaštita nakon ukidanja vanrednog stanja. To bi trebalo da uključuje konkretne mjere i procedure koje se tiču povratka u „normalne“ režime obrade podataka, sa posebnom pažnjom posvećenom bazama koje sadrže zdravstvene podatke ili druge posebne kategorije podataka i/ili onim kreiranim u svrhu praćenja i profilisanja pojedinaca, čija je obrada izvršena tokom vanrednog stanja.

Organi za zaštitu podataka pozivaju se da pažljivo procijene mjere koje su preduzeli državni organi u odnosu na ove uslove.

Obrada podataka u vezi sa zdravljem:

Pod uslovom da ljudska bića imaju primat i da su prihvatanje profesionalnih standarda vodeće vrijednosti u oblasti zdravstvene zaštite, obrada podataka koji se tiču zdravlja mora garantovati poštovanje prava i osnovnih sloboda svakog pojedinca, posebno prava na privatnost i zaštitu ličnih podataka. Preporuka CM/Rec (2019) 2 o podacima koji se tiču zdravlja pruža konkretne smjernice u vezi s tim. Odredbe o dijeljenju podataka između zdravstvenih radnika i između zdravstvenog i drugog sektora treba da predstavljaju smjernice za postupanje profesionalaca.

Komunikacija zdravstvenih institucija i vlade sa javnošću treba da ostane prioritet, kako bi bili u mogućnosti da zaštite, informišu i savjetuju javnost. Ipak, tokom takve komunikacije treba izbjegavati objavljivanje osjetljivih podataka (poput zdravstvenih podataka) lica i preporučuje se da se obrada takvih podataka vrši samo ako se primjenjuju dodatne tehničke i organizacione mjere, koje nadopunjuju preduzete mjere u vezi sa podacima koji nijesu osjetljivi.

Iako informacije o širenju virusa u stvarnom vremenu mogu biti od značaja za njegovu izolaciju, mora se naglasiti da uvijek treba dati prednost najmanje nametljivim rješenjima.”

Izjava o obradi ličnih podataka u kontekstu epidemije Covid-19 Evropskog odbora za zaštitu podataka, usvojena 19. marta 2020. godine:

Vlade, javne i privatne organizacije širom Evrope preduzimaju mjere da obuzdaju i ublaže Covid-19. Ovo može obuhvatati obradu različitih vrsta ličnih podataka. Pravila zaštite podataka (kao što je GDPR) ne ometaju mjere preduzete u borbi protiv pandemije koronavirusa. Borba protiv zaraznih bolesti važan je cilj koji dijele sve nacije i zato bi ga trebalo podržati na najbolji mogući način. U interesu čovječanstva je da se obuzda širenje bolesti i korišćenje savremenih tehnika u borbi protiv opasnosti koja pogađa veliki dio svijeta. Uprkos tome, Evropski odbor za

⁴³ Vidi član 111. Konvencije.

zaštitu podataka želi da naglasi da, i u ovim izuzetnim okolnostima, kontrolor i obrađivač podataka moraju osigurati zaštitu ličnih podataka subjekata. Zbog toga treba uzeti u obzir niz razmatranja kako bi se garantovala zakonita obrada ličnih podataka i u svim slučajevima treba podsjetiti da bilo koja mjera preduzeta u ovom kontekstu mora poštovati opšta načela prava i ne smije biti nepovratna. Hitnost je pravni uslov koji može opravdati ograničenja sloboda, pod uslovom da su ta ograničenja proporcionalna i ograničena na period trajanja vanredne situacije.

Upotreba podataka o lokaciji sa mobilnih uređaja

Mogu li vlade država članica da koriste lične podatke vezane za mobilne uređaje pojedinaca u njihovim naporima da nadgledaju, obuzdaju ili ublaže širenje Covid-19?

Pravila zaštite ličnih podataka ne odnose se na podatke koji su anonimisani na odgovarajući način.

Kada nije moguće obraditi samo anonimne podatke, Direktiva o e-privatnosti omogućava državi članici da uvede zakonodavne mjere za zaštitu javne bezbjednosti (član 15). Ako se uvedu mjere koje omogućavaju obradu neanonimizovanih podataka o lokaciji, država članica je obavezna da uspostavi odgovarajuće zaštitne mjere, kao što je pružanje pojedincima-korisnicima elektronske komunikacije pravo na pravni lijek.

Princip proporcionalnosti je takođe primjenjiv. Uvijek treba pribjegavati rješenjima koja najmanje ugrožavaju prava, uzimajući u obzir specifičan cilj koju treba postići. Invazivne mjere, kao što su "praćenje" pojedinaca (tj. obrada istorijskih neanonimizovanih podataka o lokaciji) mogu se smatrati proporcionalnim u izuzetnim okolnostima i u zavisnosti od konkretnih modaliteta obrade. Međutim, to bi trebalo podvrgnuti pojačanom nadzoru i zaštitnim mjerama da bi se obezbijedilo poštovanje principa zaštite podataka (proporcionalnost mjere u smislu trajanja i obima, ograničeno zadržavanje podataka i ograničenje svrhe).

3. RELEVANTNA SUDSKA PRAKSA EVROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA

Osnovno načelo međunarodnog prava o ljudskim pravima je da niko ne smije biti izložen proizvoljnom ili nezakonitom uplitanju u njegovu privatnost. Ovaj princip je sadržan u članu 17. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima i u članu 8 Evropske konvencije o ljudskim pravima (EKLJP). Pravo na privatnost je širok pojam koji se ne smije restriktivno tumačiti.⁴⁴ Ono uključuje pravo na uspostavljanje odnosa sa drugim ljudima i razvoj tih odnosa,⁴⁵ kao i na zaštitu prava svake osobe na privatnost i život daleko od neželjene pažnje.⁴⁶ Štaviše, države su, takođe, obavezne

⁴⁴ ESLJP, *Amann protiv Švajcarske*, predstavka br. 27798/95, 16. februar 2000, st. 65.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ ESLJP, *Smirnova protiv Rusije*, predstavke br. 46133/99 i 48183/99, 24. oktobar 2003, st. 95.

da štite i lične podatke, s obzirom na ključni značaj ličnih podataka za identifikaciju osobe i uživanje njenog prava na privatnost. Konvencija Savjeta Evrope br. 108 utvrđuje principe potrebne za zaštitu prava na zaštitu podataka.⁴⁷

Evropski sud za ljudska prava navodi da „se pravo na privatnost dovodi u pitanje onda kada se prikupljeni lični podaci o određenoj osobi obrađuju ili koriste ili objavljuju na način ili u stepenu koji prevazilazi ono što se uobičajeno može predvidjeti.“⁴⁸ Savjet za ljudska prava UN je saopštio da država ima obavezu da štiti od kršenja i zloupotrebe prava na privatnost „putem nezakonitog ili proizvoljnog prikupljanja, obrade, zadržavanja ili korišćenja ličnih podataka.“⁴⁹ Ime i adresa spadaju u definiciju ličnih podataka shodno Konvenciji 108.⁵⁰

Imena, prezimena i adrese prebivališta sami po sebi nisu „osjetljivi“ lični podaci,⁵¹ kombinovanje takvih podataka sa spiskovima o zdravstvenom statusu ili riziku osoba od Covid-19 pretvara ove podatke u naročito osjetljive zdravstvene podatke. Kako je zdravlje „najvažniji osnov u životu svih ljudi,“⁵² podaci koji se odnose na zdravlje tretiraju se kao visoko osjetljiva kategorija ličnih podataka u skladu sa standardima ljudskih prava. Član 6. Konvencije 108, na primjer, predviđa da podaci u vezi sa zdravljem uživaju viši nivo zaštite zbog, između ostalog, „rizika od diskriminacije do koje može doći prilikom njihove obrade.“⁵³ Slično tome, Opšta uredba o zaštiti podataka daje veću zaštitu „podacima koji se tiču zdravlja,“ jer upotreba tako osjetljivih podataka može imati štetne uticaje na vlasnike tih podataka.⁵⁴ Evropski sud za ljudska prava je, slično tome, izjavio da se pravo na privatnost primjenjuje naročito kada je u pitanju zaštita povjerljivosti podataka koji se odnose na viruse, jer otkrivanje takvih podataka može imati štetne efekte na

⁴⁷ Vidi Savjet Evrope, *Modernizovana Konvencija za zaštitu osoba u pogledu obrade ličnih podataka* (Konvencija 108+), 128. zasjedanje Komiteta ministara, Elsinore, 18. maj 2018.

⁴⁸ ESLJP, *Satakunnan Markkinapörssi Oy i Satamedia Oi protiv Finske*, predstavka br. 931/13, 27. jun 2017, st. 136; ESLJP, *Uzun protiv Njemačke*, predstavka br. 35623/05, 2. decembar 2010, st. 44-46; Vidi takođe ESLJP, *Rotaru protiv Rumunije*, predstavka br. 28341/95, 4. maj 2000, st. 43-44; ESLJP, *P. G. i J. H. protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, predstavka br. 44787/98, 25. decembar 2001, st. 57; ESLJP, *Amann protiv Švajcarske*, predstavka br. 27798/95, 16. februar 2000, st. 65-67; i ESLJP, *M. N. i drugi protiv San Marina*, predstavka br. 28005/12, 7. jul 2015, st. 52-53.

⁴⁹ Savjet za ljudska prava UN, *Rezolucija koju je Savjet za ljudska prava usvojio 23. marta 2017: Pravo na privatnost u digitalnom dobu*, UN Doc. A/HRC/RES/34/7, st. 5(f).

⁵⁰ Konvencija 108+, član 2(a).

⁵¹ Vidi EU parlament, *Uredba (EU) 2016/679 Evropskog parlamenta i Savjeta od 27. aprila 2016. o zaštiti fizičkih lica u pogledu obrade ličnih podataka i slobodnom kretanju takvih podataka i stavljanju van snage Direktive 95/46/EC (GDPR)*, uvodne izjave 51, 52, 53, 54. U tekstu se koristi naziv Opšta uredba o zaštiti podataka.

⁵² Specijalni izvjestilac UN o pravu na privatnost, *Godišnji izvještaj specijalnog izvjestioca o pravu na privatnost Savjetu UN za ljudska prava*, 27. februar 2019, UN Doc. A/HRC/40/63, st. 112.

⁵³ Konvencija 108+, *Obrazloženje*, st. 55. Vidi takođe, Komitet ministara Savjeta Evrope, *Preporuka CM/Rec(2019)2 Komiteta ministara državama članicama o zaštiti podataka u vezi sa zdravljem*, koju je Komitet ministara usvojio 27. marta 2019. na 1342. zasjedanju zamjenika ministara.

⁵⁴ Vidi EU parlament, *Uredba (EU) 2016/679 Evropskog parlamenta i Savjeta od 27. aprila 2016. o zaštiti fizičkih lica u pogledu obrade ličnih podataka i slobodnom kretanju takvih podataka i stavljanju van snage Direktive 95/46/EC (GDPR)*, uvodna izjava 53.

privatni i porodični život pojedinca i njegov ili njen društveni i profesionalni status, uključujući stigmatizaciju i moguće isključenje iz zajednice.⁵⁵

Iz navedene prakse Evropskog suda proizlazi da je zaštita ličnih podataka, pa i medicinskih, od fundamentalne važnosti za uživanje prava na poštovanje privatnog i porodičnog života lica garantovanog članom 8. Evropske konvencije, u pravnim sistemima svih ugovornih strana. Prema stavovima Evropskog suda ključno je ne samo poštovati osjećaj privatnosti pacijenta već i njegovo povjerenje u medicinsku struku i zdravstvene usluge uopšte, a nedostatak takve zaštite mogao bi odvratiti osobe kojima je potrebna medicinska pomoć od otkrivanja podataka lične i intimne prirode potrebnih za odgovarajuće liječenje, pa čak i od traženja takve pomoći, jer na taj način mogu ugroziti svoje zdravlje i, u slučaju prenosivih bolesti, zdravlje zajednice. Interes za zaštitu povjerljivosti takvih informacija, stoga će, prema shvatanju Evropskog suda, znatno prevagnuti u ravnoteži pri određivanju je li miješanje bilo srazmjerno legitimnom cilju kojem se teži. Takvo miješanje, prema shvatanju Evropskog suda, ne može biti u skladu s odredbama člana 8. Evropske konvencije, osim ako je opravdano preovlađujućim zahtjevom u javnom interesu, u interesu samog podnosioca ili u interesu sigurnosti bolničkog osoblja.⁵⁶ Evropski sud smatra da zakoni država ugovornica moraju osigurati odgovarajuće zaštitne mjere kako bi se spriječila svaka upotreba ličnih podataka koja nije u skladu s garancijama ovog člana.⁵⁷

Na osnovu citiranih odluke ESLJP, da se zaključiti da prikupljanje, obrada i objavljivanje imena i adresa lica, kao i informacija koje impliciraju njihov status ili rizik vezano za Covid-19 predstavlja jasno uplitanje u njihovo pravo na privatnost. Da bi takvo uplitanje bilo opravdano u skladu sa međunarodnim pravom ljudskih prava, moralo je da bude: i) predviđeno zakonom, a ne proizvoljno, ii) u svrhu koja je bila neophodna u demokratskom društvu, iii) u svrhu „nacionalne bezbjednosti ili javne sigurnosti, javnog reda, zaštite javnog zdravlja ili morala ili zaštite prava i sloboda drugih” i iv) srazmjerno prijetnji ili riziku kojim se upravlja.⁵⁸

Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti, koji je *lex specialis* u toj oblasti, uređeni su uslovi i način zaštite podataka o ličnosti, u skladu sa principima i standardima sadržanim u potvrđenim međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima i osnovnim slobodama i opšte prihvaćenim pravilima međunarodnog prava (član 1. Zakona). Prema odredbi člana 9. stav 1. tačka 2. Zakona, obrada ličnih podataka je radnja kojom se lični podaci prikupljaju, otkrivaju putem prenosa, objavljuju ili na drugi način čine dostupnim, kao i bilo koja druga radnja koja se vrši na ličnim podacima. Posebne kategorije ličnih podataka, prema odredbi člana 9. stav 1. tačka 2. Zakona,

⁵⁵ Vidi, na primjer, ESLJP, *Z. protiv Finske*, predstavka br. 22009/93, 25. februar 1997; i ESLJP, *Mockute protiv Litvanije*, predstavka br. 66490/09, 27. maj 2018.

⁵⁶ ESLJP, *Mockute protiv Litvanije*, predstavka br. 66490/09, 27. maj 2018, str. 77 - 78.

⁵⁷ *Ibid.*, str. 93 - 95.

⁵⁸ Vidi Specijalni izvjestilac UN o pravu na privatnost, *Godišnji izvještaj specijalnog izvjestioca o pravu na privatnost Savjeta UN za ljudska prava*, 27. februar 2019, UN Doc. A/HRC/40/63, st. 16 i 18. Vidi takode Savjet za ljudska prava UN, *Rezolucija koju je Savjet za ljudska prava usvojio 23. marta 2017: Pravo na privatnost u digitalnom dobu*, UN Doc. A/HRC/RES/34/7.

su lični podaci koji se odnose na zdravstveno stanje. Odredbama člana 13. stav 1. tač. 1. i 3. Zakona propisano je da se posebne kategorije ličnih podataka mogu obrađivati samo uz izričitu saglasnost lica i kad je obrada ličnih podataka neophodna radi otkrivanja, prevencije i dijagnostikovanja bolesti i liječenja lica, kao i radi upravljanja zdravstvenim službama, ako te podatke obrađuje zdravstveni radnik ili drugo lice koje ima obavezu čuvanja tajne. Iz navedenih odredaba Zakona proizlazi da je obrada posebnih kategorija ličnih podataka, u koje spadaju i podaci koji se odnose na zdravstveno stanje lica (medicinski podaci), moguća samo pod uslovima propisanim zakonom, odnosno da se ti podaci označavaju i štite radi sprječavanja neovlašćenog pristupa.

Na osnovu izloženog proizlazi da je da mjera javnog objavljivanja identiteta lica (ime, prezime, adresa i datum početka samoizolacije), koja u vezi sa virusom Covid-19, borave u samoizolaciji predstavlja povredu, odnosno ograničenje prava na zaštitu podataka o ličnosti iz odredaba čl. 40. i 43. Ustava i prava na poštovanje privatnog i porodičnog života garantovanog odredbom člana 8. stav 1. Konvencije.

4. PRAKSA USTAVNOG SUDA CRNE GORE

Nacionalno koordinaciono tijelo za zarazne bolesti (NKT), osnovano odlukom Vlade 22. marta 2020. godine,⁵⁹ odlučilo je da na internetu objavi listu imena, prezimena i adresa lica kojima je naređena obavezna samoizolacija u trajanju od 14 dana zbog rizika od Covid-19. Ove odluke su donijete na osnovu toga što su ti ljudi doputovali u Crnu Goru iz drugih zemalja. Prva lista, objavljena 21. marta 2020, sadržala je više od 1000 imena.⁶⁰ Nekoliko dana kasnije, lista je brojala najmanje 1800 imena.⁶¹ Do 20. aprila 2020. godine, otprilike kada je ova veb stranica ukinuta, nijedno ime nije bilo obrisano sa liste, već su samo dodavana nova. To je dovelo do objave najmanje 2000 imena lica i njihovih adresa. Neki izvori tvrde da je lista sadržavala i više od 6000 imena.⁶²

Odluka o početku objavljivanja imena na veb stranicama Vlade sprovedena 21. marta, a NKT je zvanično osnovano tek 30. Marta.⁶³ Ovo je izazvalo negativnu

⁵⁹ Vlada Crne Gore: NKT nije isto što i Koordinaciono tijelo za prevenciju i iskorjenjivanje zaraznih bolesti, 14. april 2020, dostupno na: <http://www.gov.me/vijesti/223775/NKT-nije-isto-sto-Koordinaciono-tijelo-za-prevenciju-i-iskorjenjivanje-zaraznih-bolesti.html>

⁶⁰ CDM: Spisak osoba koje su u samoizolaciji - Zaštita zdravlja i života građana prioritet, 21. mart 2020, dostupno na: <https://m.cdm.me/drustvo/spisak-osoba-koje-su-u-samoizolaciji-zastita-zdravlja-i-zivotagradana-prioritet/>

⁶¹ European Western Balkans: Otkrivanje identiteta osoba u samoizolaciji u Crnoj Gori neustavno, tvrde stručnjaci, 25. mart 2020, dostupno na: <https://europeanwesternbalkans.com/2020/03/25/revealingidentity-of-persons-in-self-isolation-in-montenegro-unconstitutional-experts-claim/>

⁶² ZDNET: Koronavirus - Ova malena država objavljuje imena i lokacije građana u karantinu, 27. mart 2020, dostupno na: <https://www.zdnet.com/article/coronavirus-this-tiny-country-is-posting-the-names-andlocations-of-quarantined-citizens/>

⁶³ Odluka o osnivanju, br. 8-501/20-129/421 od 30. marta 2020.

reakciju javnosti.⁶⁴ Vlada je usvojila ovu mjeru nakon što je dobila mišljenje od Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama (Agencija).⁶⁵ Agencija je podržala mjeru i saopštila da objavljivanje imena i adresa osoba u samoizolaciji nije suprotno Zakonu o zaštiti podataka o ličnosti Crne Gore. Vlada nikada nije donijela pisanu odluku o ovoj mjeri, u kojoj bi bio istaknut pravni osnov za njeno donošenje.⁶⁶

Ustavni sud Crne Gore na sjednici od 23. jula 2020. godine, donio je Odluku o ukidanju Odluke Nacionalnog koordinacionog tijela za zarazne bolesti o objavljivanju imena lica u samoizolaciji, broj 8-501-/20-129, od 21. marta 2020. godine.⁶⁷

U ovom predmetu su kao sporna ustavnosudska pitanja bila:

1. Kao prethodno, postavilo se pitanje: da li osporena Odluka ima karakter opšteg pravnog akta ili drugog propisa, odnosno da li podliježe ustavno-sudskoj kontroli?

Odredbom člana 149. stav 1. tačka 2. Ustava ustanovljena je nadležnost Ustavnog suda da odlučuje o ustavnosti i zakonitosti opštih pravnih akata, odnosno drugih propisa. Da bi jedan akt imao karakter opšteg pravnog akta ili drugog propisa potrebno je da sadrži određene pravne elemente koji ga kao takvog određuju. Za pravilno određenje pravne prirode svakog pravnog akta neophodno je cijeliti ne samo njegovu formalnu strukturu, već i sadržinu, koja, u suštini, opredjeljuje pravnu prirodu akta u slučaju kada se naziv akta, po smislu, ne slaže sa njegovom sadržinom. Opšti akt se donosi na osnovu zakonskog ovlaštenja i u granicama ovlaštenja sadržanih u zakonu i sadrži tačno određene djelove: naziv akta, naziv organa koji ga donosi, pravni osnov, odredbe kojima se na opšti način uređuju prava i obaveze za neodređeni broj lica i odredbe o načinu objavljivanja i stupanja na snagu. Opšti akt koji je donijet od strane nadležnog organa i po postupku predviđenom za njegovo donošenje, po ocjeni Ustavnog suda, postaje opšteobavezan samo ako je na odgovarajući način objavljen i ako je stupio na snagu, jer je primjena opšteg pravnog akta Ustavom uslovljena njegovim zvaničnim objavljivanjem i stupanjem na snagu (po isteku *vacatio legis*-a). Samo opšti pravni akt koji je stupio na snagu, u skladu s Ustavom, može se primjenjivati i proizvoditi pravno dejstvo *erga omnes*.

Osporeni akt, u formalno-pravnom smislu, nije donijet po nomotehničkim pravilima za izradu opštih pravnih akata, odnosno ne sadrži elemente opšteg pravnog akta (naziv, pravni osnov, organ koji ga je donio, numerisane odredbe, odredbe o stupanju na snagu i dr.). U sadržinskom, materijalno-pravnom smislu, osporeni akt,

⁶⁴ VIJESTI: Radili pod „firmom” koja nije postojala, 16. april 2020, dostupno na: <https://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/430507/radili-pod-firmom-koja-nije-postojala>

⁶⁵ Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, mišljenje, dostupno na: <http://www.azlp.me/docs/zastita/Mišljenja%202020/Mišljenje%20na%20zahtjev%20NKT.pdf>

⁶⁶ NKT za zarazne bolesti počinje objavljivanje identiteta lica u samoizolaciji: zaštita zdravlja i života građana naš najviši prioritet, dostupno na: <http://www.gov.me/vijesti/223143/NKT-za-zarazne-bolesti-pocinjeobjavljivanje-identiteta-lica-u-samoizolaciji-zastita-zdravlja-i-zivot-gradana-nas-najvisi-priori.html>

⁶⁷ Odluka Ustavnog suda Crne Gore U-II br. 22/20 od 23. jula 2020.godine.

po ocjeni Ustavnog suda, sadrži bitna obilježja opšteg pravnog akta: apstraktnost, generalnost i značenje opšteg akta koji podliježe ustavno-sudskoj kontroli. Naime, osporenim aktom, u suštini, određena je mjera objavljivanja spiska imena lica kojima je rješenjem nadležnog organa određena mjera samoizolacije u vezi sa virusom Covid-19, koja se po ocjeni Ustavnog suda odnosi i na lica kojima će se pro futuro ta mjera određivati. Ustavni sud je, takođe, utvrdio da je na osnovu osporenog akta na internet stranici Vlade Crne Gore objavljen Spisak lica koja su u samoizolaciji,⁶⁸ da je primijenjen i dnevno ažuriran i da je proizvodio pravne posljedice, odnosno da se radi o aktu za čiju ocjenu ustavnosti i zakonitosti je nadležan Ustavni sud.

2. *Da li je postojao pravni osnov da Nacionalno koordinaciono tijelo za zarazne bolesti (u daljnjem tekstu NKT) donese odluku u skladu sa zakonom.*

Ministar zdravlja je, rješenjem broj 8-501/20-129-223, od 18. marta 2020. godine, obrazovao NKT, na osnovu odredbe člana 15. Zakona o državnoj upravi, a

⁶⁸ Saopštenje službe za odnose s javnošću sa internet sajta Vlade Crne Gore :

“NKT za zarazne bolesti počinje objavljivanje identiteta lica u samoizolaciji: zaštita zdravlja i života građana naš najviši prioritet.”

Nacionalno koordinaciono tijelo za zarazne bolesti odlučilo je večeras, uz dobijenu saglasnost Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, da počne da objavljuje imena lica kojima su izdata rješenja o obaveznoj samoizolaciji u trajanju od 14 dana.

Odluka je donijeta nakon što je utvrđeno da pojedina lica, kojima je po ulasku iz inostranstva u Crnu Goru izrečena ova mjera, napuštaju domove izlažući time visokom stepenu rizika sve sa kojima stupaju u kontakt i cijelu Crnu Goru.

Nacionalno koordinaciono tijelo je više puta upozoravalo građane o ozbiljnosti situacije i neophodnosti poštovanja svih mjera, posebno onih o samoizolaciji. Danas je upozorenje uputilo i Ministarstvo unutrašnjih poslova. I pored apela nadležnih organa uočeno je često kršenje ove mjere.

Kako snage bezbjednosti nigdje u svijetu ne mogu nadzirati u svakom trenutku svakog građanina koji bi trebalo da je u samoizolaciji, i kako svako lice koje napusti samoizolaciju predstavlja opasnost i za svoju porodicu, a i za cijelu zajednicu odlučeno je da imena lica u samoizolaciji budu objavljena.

Jedina alternativa ovom rješenju bilo je proglašavanje zabrane kretanja za sve građane. NKT je ocijenilo da ovu mjeru ne treba uvoditi, tim prije što iskustva pojedinih država regiona pokazuju da ni uvođenje vanrednog stanja i zabrane kretanja u određenim djelovima dana ne garantuje poštovanje samoizolacije u vremenu kada kretanje nije zabranjeno.

Nacionalno koordinaciono tijelo je, sa punom sviješću da je ovu Odluku moguće posmatrati sa raznih aspekata, odlučilo jednoglasno sa čvrstim uvjerenjem svih članova da je zaštita života i zdravlja građana naša primarna dužnost, obaveza i najviši prioritet.

NKT apeluje na sve građane da se nijednom riječju i nijednim postupkom ne ogriješe o veliku većinu odgovornih sugrađana koji revnosno poštuju samoizolaciju, već da im pruže svu pomoć i podršku, poštujući socijalnu distancu i ostale preporuke Instituta za javno zdravlje. Upravo oni su najbolji primjeri odgovornosti jer upravo oni mogu da zaustave širenje ove pošasti i zbog toga zaslužuju visoko poštovanje i podršku svih nas. Zato apelujemo na građane da svoje komšije i sugrađane koji se revnosno pridržavaju mjere samoizolacije, ohrabre i pomognu im poštujući socijalnu distancu i druge preporuke Instituta za javno zdravlje.

Spisak lica kojima je izrečena mjera samoizolacije dostupan je na portalu Vlade Crne Gore, na internet adresi <http://www.gov.me/naslovna/samoizolacija>. Spisak još uvijek nije potpun i biće dnevno ažuriran.”

u vezi s odredbama člana 56.⁶⁹ Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave.⁷⁰ Odredbom člana 15. Zakona o državnoj upravi propisano je da izvršavanje zakona i drugih propisa, obuhvata i donošenje i izvršavanje rješenja, preduzimanje upravnih aktivnosti, mjera i upravnih radnji i praćenje njihovog izvršavanja, a odredbom člana 56. stav 2. Uredbe da potpredsjednik Vlade, ministar, odnosno starješina organa uprave može obrazovati projektne grupe, timove ili druge odgovarajuće oblike rada za vršenje poslova u okviru kojih se zahtijeva stručna saradnja državnih službenika iz različitih unutrašnjih organizacionih jedinica, iz čega, po ocjeni Ustavnog suda, nedvosmisleno proizlazi da je Ministar zdravlja, kao starješina ministarstva, koji upravlja i rukovodi njegovim radom, bio ovlašten da obrazuje to radno tijelo, odnosno da obrazovanjem NKT-a nije prekoračio svoja ovlaštenja. Po nalažanju Ustavnog suda, u konkretnom slučaju, NKT je obrazovano od strane Ministra zdravlja u svrhu izvršavanja postojećih zakona (Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, Zakon o zaštiti i spašavanju i Zakon o zdravstvenoj zaštiti), sa ciljem zaštite javnog zdravlja.

3. U kojoj mjeri se lični podaci prikupljeni u vezi sa virusom Covid-19 (ime, prezime, adresa i datum početka samoizolacije) mogu smatrati medicinskim podacima?

Prikupljanje ličnih podataka o licima koja borave u samoizolaciji, kao i mjera obavezne samoizolacije lica koji dolaze iz inostranstva, praćenje njihovog zdravstvenog stanja, kao i svih članova domaćinstva koji se zadesu u tom porodičnom smještaju od strane nadležne higijensko-epidemiološke službe, po nalaženju SZO⁷¹ jasno ukazuje da se radi o ličnim podacima lica za koja postoji rizik da su oboljela ili bila izložena virusu Covid-19 i bez otkrivanja njihovog zdravstvenog statusa, odnosno da se u konkretnom slučaju mogu smatrati medicinskim podacima koji, kao takvi, podliježu strožijim pravilima obrade. Izraz “*zdravstveni lični podaci*”, upotrijebljen u Zakonu o zbirkama podataka u oblasti zdravstva, ima značenje ličnih podataka o zdravstvenom stanju pojedinca i ličnih podataka povezanih sa obezbjeđenjem zdravstvene zaštite stanovništva i pojedinaca (član 7. tačka 7.).

4. Da li se mjere javnog objavljivanja ličnih podataka lica (ime, prezime, adresa i datum početka samoizolacije) koja u vezi sa virusom Covid-19 borave u samoizolaciji mogu smatrati zakonitim i proporcionalnim ograničenjem, odnosno

⁶⁹ „Za vršenje poslova u okviru kojih se zahtijeva stručna saradnja državnih službenika iz različitih unutrašnjih organizacionih jedinica, mogu se obrazovati projektne grupe, timovi ili drugi odgovarajući oblici rada.

Projektnu grupu, tim ili drugi oblik rada obrazuje potpredsjednik Vlade, ministar, odnosno starješina organa uprave.

Aktom o obrazovanju projektne grupe, tima ili drugog oblika rada određuje se sastav, poslovi i rokovi u kojima će se zadatak obaviti, sredstva i drugi uslovi za rad. U projektnu grupu, tim ili drugi oblik rada mogu se angažovati i državni službenici iz drugih ministarstava ili organa uprave, pri čemu je potrebna saglasnost ministra, odnosno starješine organa uprave. U radu projektne grupe, tima ili drugog oblika rada mogu se angažovati i stručnjaci izvan organa državne uprave.“

⁷⁰ Službeni list Crne Gore br. 87/18, 02/19, 38/19 i 18/20.

⁷¹ <https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200402-sitrep-73-covid-19.pdf>

nedopuštenim mješanjem države u pravo na privatnost iz odredaba čl. 24, 40. i 43. Ustava i člana 8. Evropske konvencije, imajući u vidu legitiman cilj - zaštitu zdravlja?

Ograničenja ljudskih prava i sloboda jedno je od osnovnih načela koje je utvrđeno odredbama člana 24. Ustava. Ljudska prava i slobode zajemčene Ustavom mogu se ograničiti samo zakonom u obimu koji dopušta Ustav u mjeri koja je neophodna da se ustavna svrha ograničenja zadovolji u demokratskom društvu, bez zadiranja u suštinu zajemčenih prava. Ustav je na taj način ustanovio jasne "granice" ograničenja ljudskih prava i sloboda u kojima se zakonodavac može kretati. Svi državni organi, prema odredbama člana 24. Ustava, prilikom ograničenja ljudskih prava moraju da vode računa o: 1) suštini prava koje se ograničava, 2) važnosti svrhe ograničenja, 3) prirodi i obimu ograničenja, 4) o odnosu ograničenja sa svrhom ograničenja i 5) da li postoji način da se svrha ograničenja postigne manjim ograničenjem prava. Ustavotvorac ovlašćuje zakonodavca da detaljnije reguliše ograničenja, ali ne i da sam propiše osnov za ograničenje, već je takvo ograničenje moguće samo ako to Ustav dopušta i u svrhe koje Ustav dopušta. Time je Ustavom jasno definisan princip proporcionalnosti (srazmjernosti), kao i mjerila kojima se, prije svega, Ustavni sud mora rukovoditi pri tumačenju ograničenja ljudskih prava u konkretnom predmetu.

Svaka država ugovornica svojim unutrašnjim propisima može da ograniči prava sadržana u Evropskoj konvenciji, pod uslovima utvrđenim Konvencijom. Dozvoljena ograničenja prava uslovljena su zakonitošću, legitimnošću i opravdanošću. Ograničenje bilo kog prava je dopustivo samo ako kompetitivni princip u odnosu na princip u kome je sadržano pravo ima veći značaj u okolnostima datog-konkretnog slučaja. To podrazumijeva pronalaženje odgovarajućeg balansa između različitih suprotstavljenih interesa. Ograničenja se moraju sprovoditi na konzistentan način, tako da ne budu ugroženi suština prava koje je u pitanju i osnovni principi na kojima počiva jedna država koja pretenduje da bude obilježena kao pravna država. Kako osnovna prava imaju ustavni status, ona, prema shvatanju Evropskog suda, mogu biti ograničena samo ustavnim ili odredbama donijetim na osnovu ustava. Ustavna ograničenja mogu biti direktna (*constitutionally immediate*) i posredna (*constitutionally mediate*), propisana zakonom, na osnovu izričite ustavne odredbe pod striktno propisanim pretpostavkama i samo za određene ciljeve, zbog kojih je zakonodavac posebno ovlašćen da ograniči osnovna ljudska prava i slobode. Ovaj princip, dozvoljava da slobode i prava budu ograničene samo u skladu sa zakonom i postavlja granice ograničenja prava. Ograničenje nije neophodno ako postoje i blaže, ali pogodne mjere koje mogu poslužiti istoj svrsi. Ograničavanje osnovnih prava i sloboda u tom procesu, međutim, mora biti u skladu s Ustavom i Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i, generalno, mora biti u opštem interesu i uz poštovanje načela proporcionalnosti.

Navedene odredbe Ustava i Evropske konvencije ukazuju da su osnovne ustavne slobode i prava čovjeka i građanina načelno neograničene: puni obim njihovog ostvarivanja je pravilo, a ograničenje koje je određeno zakonom može biti samo

izuzetak koji se zasniva na izričitom ustavnom ovlašćenju i na legitimnom cilju ograničavanja koji je određen Ustavom. Iz toga slijedi da ograničenja - osim što se moraju zasnivati na ustavnom ovlašćenju i slijediti Ustavom određene ciljeve - treba da su srazmjerna potrebama za ostvarenje tih ciljeva. To znači da ograničavajuća pravna pravila moraju biti prikladna za ostvarenje postavljenog legitimnog cilja, da ona ne smiju biti oštrija (strožija) nego što je neophodno i da moraju biti uravnotežena između Ustavom zajemčenog subjektivnog prava pojedinca i interesa društvene zajednice (pravnog poretka).

Ta ograničenja nužno utiču na uživanje prava i sloboda zajemčenih Ustavom i Evropskom konvencijom, nezavisno od toga da li je njihovo nametanje pratilo dostavljanje glavnom sekretaru Savjeta Evrope, notifikacija o derogaciji obaveza iz Evropske Konvencije, u skladu s odredbom člana 15. Konvencije, kao što su učinile devet država članica Savjeta Evrope.⁷² Crna Gora nije iskoristila svoje pravo da, u skladu s odredbama člana 15. Evropske konvencije, odstupi od odredaba Evropske konvencije. Iako je pravo na zdravstvenu zaštitu prepoznato u brojnim međunarodnim instrumentima, kao takvo, nije propisano Evropskom konvencijom.⁷³ Ipak, opasnost koju nosi pandemija virusa Covid-19 po život i tjelesni integritet, nesumnjivo postavlja pitanje materijalnih i procesnih pozitivnih obaveza države članice u odnosu na poštovanje prava iz odredaba Konvencije.

Prema praksi Evropskog suda, države, u izvršavanju svojih pozitivnih obaveza preuzetih Evropskom konvencijom uživaju određenu slobodu procjene (*margin of appreciation*),⁷⁴ koja se priznaje državama i bez derogacije iz odredaba člana 15. Evropske konvencije – u slučaju mjera koje je država usvojila kao odgovor na „postojanje izuzetno teške krize bez presedana.“⁷⁵

Zaštita ličnih podataka, u smislu zaštite privatnosti, jedno je od osnovnih ljudskih prava i neophodna je za pravilno funkcionisanje svakog demokratskog društva. Odredbama člana 43. Ustava zajemčena je zaštita podataka o ličnosti, zabranjena upotreba podataka o ličnosti van namjene za koju su prikupljeni i određeno da svako ima pravo da bude upoznat sa podacima koji su prikupljeni o njegovoj ličnosti i pravo na sudsku zaštitu u slučaju zloupotrebe. Osnovni standardi zaštite privatnosti definisani su u Univerzalnoj deklaraciji o ljudskim pravima UN-a i Evropskoj konvenciji. Ovo pravo, u skladu s odredbom člana 8. stav 2. Evropske konvencije, moguće je ograničiti samo zakonom u mjeri koja je u demokratskom društvu neophodna, u interesu nacionalne bezbjednosti, javne bezbjednosti, privrednog napretka u zemlji, u slučaju sprječavanja nemira i kriminala, kao i zaštite zdravlja i morala ili pak zaštite prava i sloboda drugih.

⁷² Albanija, Jermenija, Estonija, Gruzija, Letonija, Sjeverna Makedonija, Srbija, Moldavija i Rumunija.

⁷³ *Lopes de Sousa Fernandes protiv. Portugala* [GC], no. 56080/13, § 165, od 19. decembra 2017. godine; *Vasileva v. Bugarske*, no. 23796/10, § 63., od 17. marta 2016. godine.

⁷⁴ *Lopes de Sousa Fernandes*, op. cit, § 175.; *Vasileva*, op. cit, § 67.

⁷⁵ Iako finansijske prirode; *Koufaki i Adedy protiv Grčke* (odluka), br. 57665/12, 7. maja 2013, u par. 37.

Zaštita pojedinca od nedopuštenog miješanja u njegovu privatnost proklamovana je u međunarodnom pravu kao fundamentalno ljudsko pravo koje uživa pravnu zaštitu. Osnovna ideja zaštite prava na koja se primjenjuje član 8. Evropske konvencije jeste da postoje sfere života svakog pojedinca u koje se država ne smije miješati, osim u onim situacijama kada su kumulativno ispunjeni uslovi iz stava 2. ovog člana. Odredbom člana 8. Evropske konvencije svima se jemči pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života, doma i prepiske (stav 1.), a javne vlasti se neće miješati u vršenje (uživanje) prava na privatnost *“osim ako to nije u skladu sa zakonom i neophodno u demokratskom društvu, u interesu nacionalne bezbjednosti, javne bezbjednosti ili ekonomske dobrobiti zemlje, radi sprječavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala, ili radi zaštite prava i sloboda drugih”* (stav 2). Pravo na privatnost, zagarantovano odredbama člana 8. Evropske konvencije, omogućava jednom licu, ne samo da bude zaštićeno od ometanja od strane vlasti, već i od ometanja od strane drugih lica i institucija, uključujući i sredstva masovnih komunikacija. Izraz „poštovanje“ pokriva zaštitu lica od samovoljnog miješanja javnih vlasti u njegovu privatnost, ali i obavezuje državu da aktivno učestvuje u obezbjeđivanju ovog prava.

Podaci u vezi sa zdravljem, prema odredbi člana 6. Konvencije 108, spadaju u kategoriju posebnih podataka i mogu se automatski obrađivati samo u slučaju da domaće zakonodavstvo za to predviđa odgovarajuće garancije. Odstupanje od odredaba člana 6. ove Konvencije moguće je samo kad je takvo odstupanje predviđeno zakonom odnosno države ugovornice, predstavlja neophodnu mjeru u jednom demokratskom društvu za zaštitu bezbjednosti jedne države, za javnu bezbjednost, za monetarne interese države ili za suzbijanje krivičnih djela i za zaštitu subjekta podataka i prava i sloboda drugih (član 9. Konvencije).

Prema odredbi člana 9. stav 1. tačka 2. Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, obrada ličnih podataka je radnja kojom se lični podaci prikupljaju, otkrivaju putem prenosa, objavljuju ili na drugi način čine dostupnim, kao i bilo koja druga radnja koja se vrši na ličnim podacima. Posebne kategorije ličnih podataka, prema odredbi člana 9. stav 1. tačka 2. Zakona, su lični podaci koji se odnose na zdravstveno stanje. Odredbama člana 13. stav 1. tač. 1. i 3. Zakona propisano je da se posebne kategorije ličnih podataka mogu obrađivati samo uz izričitu saglasnost lica i kad je obrada ličnih podataka neophodna radi otkrivanja, prevencije i dijagnostikovanja bolesti i liječenja lica, kao i radi upravljanja zdravstvenim službama, ako te podatke obrađuje zdravstveni radnik ili drugo lice koje ima obavezu čuvanja tajne. Iz navedenih odredaba Zakona proizlazi da je obrada posebnih kategorija ličnih podataka, u koje spadaju i podaci koji se odnose na zdravstveno stanje lica (medicinski podaci), moguća samo pod uslovima propisanim zakonom, odnosno da se ti podaci označavaju i štite radi sprječavanja neovlašćenog pristupa.

Na osnovu izloženog proizlazi da je mjera javnog objavljivanja identiteta lica (ime, prezime, adresa i datum početka samoizolacije), koja u vezi sa virusom Covid-19 borave u samoizolaciji, predstavlja povredu, odnosno ograničenje prava na zaštitu podataka o ličnosti iz odredaba čl. 40. i 43. Ustava i prava na poštovanje privatnog i porodičnog života garantovanog odredbom člana 8. stav 1. Konvencije.

5. PRAKSA DRŽAVNOG TUŽILAŠTVA I REDOVNIH SUDOVA U CRNOJ GORI OKO OGRANIČAVANJA PRAVA NA ZAŠTITU LIČNIH PODATAKA

Uprava policije se za vrijeme pandemije korone virusa starala o sprovođenju značajnog broja naredbi Ministarstva zdravlja iz djelokruga rada policije, odnosno obavljanju poslova sprječavanja vršenja i otkrivanja krivičnog djela „nepostupanje po zdravstvenim propisima za suzbijanje opasne zarazne bolesti” iz člana 287. Krivičnog zakonika, teških djela protiv zdravlja ljudi iz člana 302. Krivičnog zakonika i člana 398. KZ CG izazivanja panike i nereda odnosno pronalaženje učinilaca ovih krivičnih djela i njihovo dovođenje nadležnim organima. Policijski službenici su, direktno ili indirektno, sproveli nadzor nad primjenom većine od preko 90 mjera propisanih naredbama Ministarstva zdravlja. U kontekstu naprijed navedenog, tj. zbog nepridržavanja mjera i kršenja zabrana, u proteklom periodu službenici Uprave policije su podnijeli ukupno 741 krivičnu prijavu protiv 994 lica zbog postojanja osnovane sumnje da su počinila 896 krivičnih djela protiv zdravlja ljudi i ostalih djela vezanih za Covid-19 zaraznu bolest.⁷⁶

Uprava policije je od izbijanja koronavirusa, zbog objava na društvenim mrežama podnijela 5 (pet) krivičnih prijava protiv lica zbog osnovane sumnje da su izvršili krivično djelo propisano članom 398. KZCG, koji kriminalizuje širenje lažnih vijesti. Na ovaj način ne samo što ovi slučajevi predstavljaju kršenje prava na slobodu izražavanja, već je i sâm zakon u osnovi nespojiv s međunarodnim standardima koji štite pravo na slobodu izražavanja.

Odredbama člana 398. Krivičnog zakonika Crne Gore⁷⁷ „izazivanje panike i nereda“ propisano je kao krivično djelo.

(1) Ko iznošenjem ili pronošanjem lažnih vijesti ili tvrđenja izazove paniku, ili teže narušavanje javnog reda ili mira ili osujeti ili značajnije omete sprovođenje odluka i mjera državnih organa ili organizacija koje vrše javna ovlašćenja, kazniće se novčanom kaznom ili zatvorom do jedne godine.

(2) Ako je djelo iz stava 1 ovog člana učinjeno putem medija ili drugih sredstava javnog obavještanja ili sličnih sredstava ili na javnom skupu, učinilac će se kazniti zatvorom do tri godine.

M. B. je na svojoj Fejsbuk stranici 11. marta 2020. napisao sljedeću objavu: *Imam informaciju da je trinaest slučajeva u CG oboljelo od korona virusa. Još jednom se pokazuje da naše institucije ne rade svoj posao i da ne reaguju blagovremeno. Našim sugrađanima brz oporavak!*

⁷⁶ Vlada Crne Gore, ”Informacija o do sada preduzetim aktivnostima na suočavanju sa epidemijom COVID/19“, broj 07-2422 od 20. aprila 2020. godine.

⁷⁷ Krivični zakonik Crne Gore, Službeni list RCG, br. 70/2003, 13/2004, ispravka 47/2006 i Službeni list Crne Gore, br. 40/2008, 25/2010, 32/2011, 64/2011 - drugi zakon, 40/2013, 56/2013 - ispravka, 14/2015, 42/2015, 58/2015 - drugi zakon, 44/2017, 49/2018 i 3/2020).

Istog dana, 11. mart 2020, policijski službenici su osumnjičenom predali poziv da se javi u policijsku stanicu gdje dao izjavu o incidentu, da bi 12. mart 2020 bio priveden osnovnom državnim tužiocu (ODT), koji mu je odredio pritvor do 72 sata zbog postojanja osnovane sumnje da je počinio krivično djelo „izazivanje panike i nereda” u skladu sa čl. 398 Krivičnog zakonika Crne Gore, a 13. mart 2020, Istražni sudija Osnovnog suda u Podgorici je donio odluku kojom je g. B. određen pritvor u trajanju do 30 dana, da bi 18. mart 2020 Vanraspravno vijeće Osnovnog suda u Podgorici usvojilo žalbu i ukinulo pritvor, a u opisu djela opisalo krivično djelo „izazivanje panike i nereda“ na sljedeći način:

“Radnja izvršenja krivičnog djela izazivanje panike i nereda iz čl. 398. Krivičnog zakonika Crne Gore je iznošenje ili pronošanje lažnih vijesti ili tvrđenja, a sadržajno ne odgovara objektivnoj stvarnosti. Iznošenjem ili pronošanjem lažnih vijesti ili tvrđenja vrši se ovo krivično djelo samo kad je imalo određenu posljedicu, koja je alternativno postavljena i to u vidu izazivanja panike, koja predstavlja iznenadno uznemirenje građana jačeg intenziteta prouzrokovano strahom zbog iznošenja ili pronošanja lažnih vijesti ili tvrđenja, a panika često vodi tome da građani preduzimaju postupke kojima se narušava javni red i mir. Druga moguća posljedica je teže narušavanje javnog reda i mira, što znači izazivanje poremećaja u normalnom odvijanju društvenog života – ugrožavanje ljudi i imovine, stvaranje teškoća u odvijanju saobraćaja ili u vršenju komunalnih djelatnosti, ometanje rada državnih organa i drugih organizacija koja vrše javna ovlašćenja. Javni red i mir treba da su teže ugroženi, što se procjenjuje po obimu pojave i intenzitetu ugrožavanja. Najzad, krivično djelo postoji i kada je iznošenje ili pronošanje lažnih vijesti ili tvrđenja imalo za posledicu osujećenje ili znatnije otežavanje sprovođenja odluka državnih organa i organizacija koje vrše javna ovlašćenja. Sprovođenje ovih mjera je osujećeno kad se one nisu mogle realizovati, a značajnije je ometano kad je njihovo sprovođenje praćeno velikim teškoćama.”

Pojam vladavina prava označava sistem političke vlasti zasnovan na poštovanju ustava, zakona i drugih propisa, kako od strane građana, tako i od nosilaca državne vlasti. Svi zakoni, drugi propisi, kao i postupci nosilaca vlasti moraju biti zasnovani na zakonu, odnosno na zakonu zasnovanom propisu, što izražava ustavno načelo ustavnosti i zakonitosti.⁷⁸

Odredbama člana 398. Krivičnog zakonika Crne Gore, krivično djelo „izazivanje panike i nereda“ zasniva se na posljedicama koje proizlaze iz određenog oblika govora (tj. panika, narušavanje javnog reda ili mira, osujećenje ili značajnije ometanje sprovođenja odluka i mjera državnih organa ili organizacija koje imaju javna ovlašćenja). Drugim riječima, ove posljedice moraju da se pokažu prije nego što osoba bude proglašena krivom za izvršenje ovog djela. Te su posljedice subjektivne prirode i mogu se različito tumačiti u zavisnosti od osobe koja čita zakonsku odredbu. Ova odredba je stoga otvorena za zloupotrebu. Državni organi su, stoga, koristili konstrukciju „mogao da izazove paniku”, što po Krivičnom zakoniku uopšte ne predstavlja element krivičnog djela „izazivanje panike i nereda.“

⁷⁸ Smerdel, B., *Ustavno uređenje europske Hrvatske*, Narodne novine, Zagreb, 2013, str. 8.

Shodno tome, prema zakonu Crne Gore, u ovim slučajevima nijesu obezbijeđeni nikakvi dokazi da je krivično djelo uopšte počinjeno. Sama odredba nije u skladu sa međunarodnim standardima ljudskih prava, konkretno prava na slobodu izražavanja. Na primjer, dokazi da je ta odredba neprecizna i kao takva suprotna međunarodnim standardima o zakonitosti mogu se naći u proizvoljnim radnjama policije, tužilaštva i istražnih sudija koji su postupali u četiri slučaja koja su detaljno opisana u ovom izvještaju. Pomenuta odredba Zakona je neprecizna, koja je za posljedicu ima proizvoljno tumačenje izraza lažne vijesti i panika, kao i predviđenu kaznu zatvora do tri godine, koja nesrazmjerno ograničava slobodu izražavanja.

Navedena zakonska odredba ne ispunjava uslove propisane u članu 1. Ustava Crne Gore, vezano za vladavinu prava. Vladavina prava nije samo formalna primjena pravnih instrumenata, nego vladavina pravde i zaštita svih članova društva od pretjerane moći onih koji vladaju. "Pravna objektivnost, u svojim različitim aspektima, je ono što označava podjelu između vladavine prava i vladavine ljudi."⁷⁹

Postojanje pravne države karakteriše hijerarhija pravnih propisa, što podrazumijeva pozicioniranje demokratskog ustava⁸⁰ kao najvišeg pravnog akta, ali i najvažnijeg društvenog projekta. Funkcije ustava i njegova svrha ostaju stabilne i nepromijenjene: ograničavanje vlasti; promicanje i zaštita ljudskih prava i osnovnih sloboda; izgradnja i jačanje demokratskih ustavnopravnih institucija i ostvarenje ustavnog načela (i ideala) vladavine prava.⁸¹

Koncept ustavne vladavine (*constitutional governance*) utemeljen na idejama vladavine prava i konstitucionalizma se svodi na ideju pokoravanja zakonima, a ne ljudima.⁸² Ustavna vladavina je vladavina u kojoj je svaki nosilac vlasti ograničen ustavom i pravom. Naime, svaka je vlast podložna pogreškama i zloupotrebama pa je nužno da treba biti ograničena ustavom i pravom. Do izražaja dolazi ustav kao ustava, brana, kočnica, semafor (crveno – za Laž, Zlo, Ružno, a zeleno – za Istinu, Dobro i Lijepo), tj. ograničenje svih nosilaca vlasti ustavom i pravom (law).

Bit ustavne vladavine opisao je Thomas Jefferson u američkoj Deklaraciji nezavisnosti (1777): "Mi držimo samorazumljivim sljedeće činjenice: svi su ljudi stvoreni jednakima i obdareni od svojeg Tvorca određenim neotuđivim pravima, među kojima su život, sloboda i potraga za srećom. U cilju očuvanja tih prava uspostavlja se među ljudima vlast koja izvodi svoja opravdana ovlašćenja iz saglasnosti onih kojima vlada. Kad god bilo koji oblik vlasti postane razoran za te ciljeve, tada je pravo naroda izmijeniti je ili napustiti, te uspostaviti novu vlast, zasnivajući njene temelje na takvim načelima, i ustrojavajući njenu moć u takvom obliku, kakav im se čini najprikladnijim za ozbiljenje njihove sigurnosti i sreće. Razbor nam zaista nalaže ne mijenjati zadugo ustanovljene vlasti zbog

⁷⁹ Kramer, M., *Objectivity and the Rule of Law*, Cambridge University Press, 2007.

⁸⁰ Ispravno služenje pojmovima, pak, zahtijeva shvatanje kako se sa stajališta konstitucionalista (...) ustavima smiju nazivati samo oni državni oblici u kojima smo (kako je kazao Rousseau) slobodni jer nad nama vladaju zakoni a ne drugi ljudi." Giovanni Sartori.

⁸¹ Smerdel, B., *op. cit.*, str. 3.

⁸² *Sub lege non sub homine.*

slabih i prolaznih razloga; i saglasno tome cijelo nam je iskustvo pokazalo kako je čovječanstvo sklonije patiti sve dok su zla trpljiva, nego se usuditi napustiti oblike na koje se naviknulo. Ali kad dugi tok povreda i otimačina, preduzimanih uvijek s istim ciljem, pokaže namjeru podvrgnuti ih potpunoj samovlasti, njihovo je pravo i dužnost zbaciti takvu vlast i ustanoviti nove čuvare svoje buduće sigurnosti.”⁸³

James Madison (1751.–1836), jedan od najistaknutijih tvoraca američkog Ustava u zbirci eseja “Federalist”, u kojoj su objašnjena temeljna načela i ciljevi donošenja Ustava SAD-a: “Kada se uspostavlja sistem vladavine u kojem ljudi imaju upravljati drugim ljudima, temeljni problem leži u tome što se vladi mora omogućiti da kontrolira one kojima upravlja, a potom je obvezati da kontrolira samu sebe. Bez sumnje, ovisnost vlade o narodu predstavlja najvažniji oblik kontrole vlasti – ali čovječanstvo iz iskustva znade kako moraju postojati i dodatne mjere opreza. Preko suprotstavljanja različitih interesa mogu se pronaći pogreške uprkos najboljim namjerama, i to u svim oblicima međuljudskih odnosa, privatnih kao i javnih... Zbog toga je cilj određene funkcije trajno razdijeliti i tako urediti kako bi svaka mogla nadzirati i kočiti drugu – time bi privatni interes svakog pojedinca mogao postati zaštitnikom javnih prava.”⁸⁴

Odluka Ustavnog suda Crne Gore U-I-br 76/98 od 18. maja 2008. godine, vladavinu prava određuje: “Premda pretpostavlja punu ustavnost i zakonitost u smislu člana 1, st. 2. Ustava, vladavina prava je više od samog zahtjeva za postupanjem u skladu sa zakonom: ona uključuje i zahtjeve koji se tiču sadržaja zakona. Stoga vladavina prava sama po sebi ne može biti pravo u istom smislu u kojem su to zakoni koje donosi zakonodavac. Vladavina prava nije samo vladavina zakona, već vladavina po pravu koja – uz zahtjev za ustavnošću i zakonitošću, kao najvažnijim načelom svakog uređenog pravnog poretka – sadrži i dopunske zahtjeve koji se tiču samih zakona i njihovog sadržaja. U tom smislu Sud posebno ističe da u pravnom poretku utemeljenom na vladavini prava zakoni moraju biti opšti i jednaki za sve, a zakonske posljedice trebaju biti izvjesne za one na koje će se zakon primijeniti. Sud takođe napominje da zakonske posljedice moraju biti primjerene legitimnim očekivanjima stranaka u svakom konkretnom slučaju u kojem se zakon na njih neposredno primjenjuje. Nadalje, Sud ističe da je načelo diobe vlasti iz člana 4. Ustava jedno od onih pravila za ustrojstvo državne vlasti koja su korisna utoliko ukoliko služe vladavini prava i brane je. Sud pri tom ističe da se podijeljenost triju vlasti ne treba tumačiti mehanički jer su sve tri državne vlasti funkcionalno isprepletene i međusobno prožete mnoštvom najrazličitijih odnosa i međutjecaja, s pretežitim ciljem uzajamnog nadzora. Iz toga slijedi da jedan od osnovnih zahtjeva koji moraju biti ispunjeni da bi se neki zakon mogao proglasiti u skladu sa načelom vladavine prava jeste izvjesnost u odnosu prema svima na koje se Zakon treba primijeniti... Načelo vladavine prava biće poštovano samo u slučaju ako zakonske odredbe budu dovoljno određene i prema onima na koje se odnose,

⁸³ *The Life and Selected Writings of Thomas Jefferson*, The Modern Library, New York, 1944., str. 22.

⁸⁴ De Tocqueville, A., *Democracy in America*, Alfred A. Knoff, New York, 1991, Volume 1, 15&16.

kako u pogledu njihovih prava i obaveza, tako i u pogledu postupka u kojem se o tim pravima i obavezama odlučuje, a posljedice koje će izazvati u konkretnom slučaju primjerene legitimnim očekivanjima stranaka na koje se primjenjuju.”

Iz navedenog proizlazi da se cjelokupni postupak u opisanom ovom predmetu, kao i u ostalim predmetima završavao nevjerovatnom brzinom, tako da se sa pravom može postaviti esencijalno pitanje: da li se na ovakav način ostvaruje pravo na pravično suđenje propisano odredbama člana 32. Ustava Crne Gore i čl. 6. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava? Naime, ako osumnjičeni prilikom prvog kontakta sa policijom da izjavu, a nakon toga „po hitnom postupku“ policija podnese krivičnu prijavu i sa prijavom ga privede kod nadležnog državnog tužioca, gdje da ovaj sasluša radi forme i odredi mu zadržavanje, te zatim pritvor koji obavezno potvrdi istražni sudija, zbog razloga koji su neodrživi, neosnovani, nedokumentovani. Nakon toga, u roku od osam dana nadležni sud zakaže pretres i donese odluku, ne može biti govora o pravu na pravično suđenje. Uticaj sredine na policiju, tužilaštvo i Sud su veliki, budući da niko od njih ne smije zbog pritiska javnosti da čeka na izvršenje bilo koje radnje. Psihički *pritisak je* i na okrivljenom, a sudovi po pravilu izriču maksimalne kazne kako se ne bi uznemirila javnost. Bez valjanih konvencijskih i zakonskih razloga donose se rješenja o pritvaranju, izriču kazne i sklapaju poravnanja.

6. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Odredbama člana 15. Konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda omogućeno je državama strankama da u vanrednim prilikama derogiraju, u ograničenom obimu i pod nadzorom Evropskog suda za ljudska prava svoje obaveze osiguranja određenih prava i sloboda zajemčenih Konvencijom. Brzo širenje koronavirusa - i opasnost za život koju sa sobom nosi; težak teret koji leži na zdravstvu zbog liječenja osoba oboljelih od bolesti Covid-19, bolesti koju taj virus uzrokuje - dovelo je do nametanja brojnih ograničenja normalnom načinu života u državama članicama Savjeta Evrope. Ta ograničenja nužno utiču na uživanje prava i sloboda zajemčenih Evropskom konvencijom o ljudskim pravima nezavisno da li je njihovo nametanje pratilo obavještenje o derogiranju obaveza iz člana 15. Konvencije. Izazov koji Covid-19 postavlja u odnosu na opasnost za život i tjelesni integritet nesumnjivo ima obavezu da angažuje pozitivne obaveze države članice u odnosu na poštovanje prava na život iz člana 2.⁸⁵ i prava na poštovanje privatnog života iz člana 8. Dakako, postoji prostor za tvrdnju da nedovoljni koraci u informisanju javnosti o rizicima koje nosi zaraza koronavirusom i u savjetovanju određenih preventivnih koraka mogu rezultirati povredom pozitivne obaveze preduzimanja nužnih mjera za zaštitu života, kao što je to bio slučaj u nekim drugim okolnostima koje je Sud razmatrao.

⁸⁵ Omejec, J., *Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Evropskog suda za ljudska prava. Strasbourški acquis, drugo dopunjeno izdanje*, Novi informator, Zagreb, 2014., str. 76., bilj. 182.

Objavljivanje ličnih podataka o licima koja poštuju izdate naredbe o samoizolaciji, po nalaženju Ustavnog suda, može dovesti do njihove stigmatizacije od šire društvene zajednice. Osim toga, nedostatak zaštite medicinskih podataka o ličnosti, po nalaženju Ustavnog suda, mogao je odvratiti lica kojima je potrebna medicinska pomoć od traženja takve pomoći, čime bi se ugrozilo njihovo zdravlje, što, u slučaju prenosivih bolesti, može imati za posljedicu širenje bolesti na druga lica, odnosno da se time bitno ugrožava i javni interes - *sprječavanje širenja bolesti izazvane virusom Covid-19*. Iako, na osnovu objavljenih podataka (ime i prezime, adresa i datum početka samoizolacije), nije mogla biti praćena trenutna lokacija tih lica, kao što je to bio slučaj u novijem predmetu *Breyer protiv Njemačke*⁸⁶ Evropskog suda, Ustavni sud je utvrdio da su ti podaci bili dovoljni za takozvano kreiranje "profila" na internet sajtu⁸⁷ od strane nepoznatog lica, koji je korisniku davao informaciju o udaljenosti adrese, sa imenom i prezimenom lica koje se nalazi u samoizolaciji.

Donosilac osporenog akta obradu ličnih podataka lica u samoizolaciji nije vršio na način propisan odredbama člana 13, stav 1, tač. 1. i 3. i stav 2. Zakona, uz izričitu saglasnost lica, uz posebno označavanje podataka i zaštitu radi neovlašćenog pristupa tim podacima, niti je razmotrio postojanje manje restriktivne mjere od one koja je primijenjena u konkretnom slučaju. Ustavni sud je, stoga, utvrdio da osporena Odluka nije u saglasnosti s odredbama čl. 24., 40. i 43. Ustava, člana 8. Evropske konvencije i čl. 6. i 9. Konvencije Savjeta Evrope 108. i da su se stekli uslovi za njeno ukidanje.

Tokom ove međunarodne zdravstvene krize, Crna Gora mora da promoviše i štiti sva ljudska prava, uključujući prava na privatnost i slobodu izražavanja, prema standardu koji postavlja međunarodno pravo. Shodno tome, Crna Gora treba da razmotri manje restriktivne mjere za ispunjavanje legitimnih ciljeva kojima teži, kao što je zaštita javnog zdravlja.

Treba preispitati ustavnost odredaba člana 398. Krivičnog zakonika Crne Gore, sa stanovišta vladavine prava, jer nije u skladu s međunarodnim standardima prava na slobodu izražavanja i treba ga bez odlaganja ukinuti, a sve krivične postupke koji su u toku, a pokrenuti su na osnovu člana 398. KZCG, trebalo bi odmah obustaviti, kao i ne pokretati nove krivične postupke na osnovu ove odredbe.

Konačno, potrebno je izvršiti izmjene i dopune Zakona o zaštiti podataka o ličnosti u skladu sa međunarodnim standardima o pravu na privatnost i zaštiti podataka, kao i Ustavom Crne Gore koji ne dozvoljava nikakva ograničenja prava na privatnost, a nadležni organi treba da obezbijede primijenu Konvencije 108+ u odnosu na obradu ličnih podataka u vezi sa pandemijom, bilo da obradu sprovede javni ili privatni subjekti, a posebno one odredbe Konvencije koje se tiču obrade posebnih kategorija podataka.

⁸⁶ Presuda od 30. januara 2020. godine, predstavka broj 50001/12.

⁸⁷ <https://www.crnagorakorona.com/home>

LITERATURA

1. Smerdel, B., *Ustavno uređenje europske Hrvatske*, Narodne novine, Zagreb, 2013.
2. Kramer, M., *Objectivity and the Rule of Law*, Cambridge University Press, 2007.
3. *The Life and Selected Writings of Thomas Jefferson*, The Modern Library, New York, 1944.
4. De Tocqueville, A., *Democracy in America*, Alfred A. Knoff, New York, 1991.
5. Omejec, J., *Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Europskog suda za ljudska prava. Strasbourški acquis, drugo dopunjeno izdanje*, Novi informator, Zagreb, 2014.

Propisi:

1. Ustav Crne Gore, Službeni list Crne Gore, br. 1/2007 i 38/2013 – Amandmani I-XVI,
2. Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Službeni list SCG, Međunarodni ugovori, br. 9/03. i 5/05.
3. Konvencija o zaštiti lica u odnosu na automatsku obradu ličnih podataka, Službeni list SRJ, Međunarodni ugovori, broj 1/92. i Službeni list SCG, Međunarodni ugovori, broj 11/05. i Službeni list Crne Gore, Međunarodni ugovori”, broj 6/09)
4. Krivični zakonik Crne Gore, Službeni list RCG, br. 70/2003, 13/2004, ispravka 47/2006 i Službeni list Crne Gore, br. 40/2008, 25/2010, 32/2011, 64/2011 - drugi zakon, 40/2013, 56/2013 - ispravka, 14/2015, 42/2015, 58/2015 - drugi zakon, 44/2017, 49/2018 i 3/2020.
5. Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, Službeni list Crne Gore, br. 79/08 od 23.12.2008, 70/09 od 21.10.2009, 44/12 od 09.08.2012.
6. Zakon o zbirkama podataka u oblasti zdravstva, Službeni list Crne Gore, br. 80/08. i 40/11
7. Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, Službeni list Crne Gore, br. 12/18
8. Zakon o državnoj upravi, Službeni list Crne Gore, br. 78/18
9. Vlada Crne Gore, Informacija o do sada preduzetim aktivnostima na suočavanju sa epidemijom Covid-19, broj 07-2422 od 20. aprila 2020. godine.
10. Uredba (EU) 2016/679 Evropskog parlamenta i Savjeta od 27. aprila 2016. o zaštiti fizičkih lica u pogledu obrade ličnih podataka i slobodnom kretanju takvih podataka i stavljanju van snage Direktive 95/46/EC (GDPR)
11. Godišnji izvještaj specijalnog izvjestioca o pravu na privatnost Savjetu UN za ljudska prava, 27. februar 2019, UN Doc. A/HRC/40/63
12. Naredbe o proglašenju epidemije zarazne bolesti Covid-19 Službeni list Crne Gore, br. 79/08., 70/09., 44/12. i 22/17, br. 80/08. i 40/11, br. 12/18, br. 13/07, 5/08,32/11 i 54/16 br. 3/16, 39/16, 2/17, 44/18, br. 78/18, broj 24/20, broj 15/20, broj 17/20, broj 19/20 , broj 25/20, br. 87/18., 02/19., 38/19. i 18/20.
13. Preporuka CM/Rec (2019) 2 Komiteta Ministara državama članicama o zaštiti podataka vezanih za zdravlje (usvojena 27. marta 2019. godine)

14. Zajednička izjava o pravu na zaštitu podataka u kontekstu pandemije COVID-19 Alessandre Pierucci, predsjedavajuće Odbora Konvencije 108+ i Jean-Philippe Valtera, komesara za zaštitu podataka pri Savjetu Evrope, Strazbur, 30. mart 2020. godine
15. Izjava o obradi ličnih podataka u kontekstu epidemije Covid-19 Evropskog odbora za zaštitu podataka, usvojena 19. marta 2020. godine

Presude:

1. ESLJP, *Amann protiv Švajcarske*, predstavka br. 27798/95, 16. februar 2000
2. ESLJP, *Smirnova protiv Rusije*, predstavke br. 46133/99 i 48183/99, 2003.
3. ESLJP, *Uzun protiv Njemačke*, predstavka br. 35623/05, 2000
4. ESLJP, *P. G. i J. H. protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, predstavka br. 44787/98, 2001
5. ESLJP, *Amann protiv Švajcarske*, predstavka br. 27798/95, 2000
6. ESLJP, *M. N. i drugi protiv San Marina*, predstavka br. 28005/12, 2015
7. USCG, Odluka Ustavnog suda Crne Gore U-II br. 22/20 od 23. jula 2010.

LIMITATIONS TO THE RIGHT TO PROTECTION OF PERSONAL DATA DURING CORONAVIRUS PANDEMIC IN MONTENEGRO

The article is based on decisions of the European court of Human Rights and the Constitutional Court of Montenegro with regard to restrictions of the right to protection of personal data. In the article, regulations on this issue have been listed; recommendations and others, recent practice of the European Court of Human Rights, the Constitutional Court of Montenegro and basic court prosecutors. Implementing the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms regarding the protection of personal data during the global pandemic of the infectious disease COVID-19 caused by the SARS-CoV-2 virus, obliges the member states of the Council of Europe to take adequate measures against the spread of the dangerous virus varying in scope and intensity, thus restricting more human rights and fundamental freedoms guaranteed by the Convention, primarily freedom of movement and freedom of assembly. Restrictions on certain other rights and freedoms are largely derivatives of these primary restrictions, and in some countries restrictions extend to rights that do not derive from primary restrictions on freedom of movement and assembly, such as the right to freedom of expression, property rights, *etc.*

Key words: *restriction of human rights and freedoms, conventions, laws, European Court of Human Rights, Constitutional Court of Montenegro*