



Kabinet Zaštitnika 020/241-642
Savjetnici 020/225-395
Centrala 020/225-395
Fax: 020/241-642
E-mail: ombudsman@t-com.me
www.ombudsman.co.me

Broj: 01279/20
Podgorica, 21. 07. 2020. godine
MP/MP

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore, u skladu sa odredbom člana 41 stav 1 Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Službeni list CG", br. 42/11 i 32/14) i člana 41 Pravila o radu Zaštitnika/ce ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Službeni list CG", broj 53/14), nakon završenog postupka po inicijativi Centra za građansko obrazovanje, daje

MIŠLJENJE

I Uvod

1. Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore, Centar za građansko obrazovanje podnio je inicijativu u kojoj se navodi: da je web aplikacija [https:// www. crnagorakorona. com/ home](https://www.crnagorakorona.com/home) kreirana na način da generiše lične podatke građana i građanki Crne Gore, čiji se identiteti (imena, prezimena i adrese) objavljuju na internet stranici Vlade Crne Gore [http://www. gov. me./naslovna/samoizolacija](http://www.gov.me/naslovna/samoizolacija), a kojima su izdata rješenja o obaveznoj samoizolaciji u trajanju od 14 dana zbog COVID19; da se generisanjem ovih podataka ulazi u zonu krivične odgovornosti kreatora i administratora web aplikacije kroz kršenje Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama; Zakona o potvrđivanju Konvencije o računarskom kriminalu; Krivičnog zakonika; Zakonika o krivičnom postupku; Zakona o informacionoj bezbjednosti; Zakona o Agenciji za nacionalnu bezbjednost; Zakonika o zaštiti podataka o ličnosti; Zakona o zdravstvenoj zaštiti Crne Gore; službene izjave Evropskog odbora za zaštitu ličnih podataka od 19. marta 2020. godine, a koja se odnosi na obradu ličnih podataka u kontekstu COVID19; da se traži od Zaštitnika dapo službenoj dužnosti preduzme sve propisane radnje i mjere u cilju suzbijanja daljeg korištenja nedozvoljene aplikacije; da navedena web aplikacija sadrži i aktivaciju geolokacije, putem koje značajan broj građana i građanki Crne Gore dolazi u situaciju da zbog straha i neznanja aktivacijom geolokacije dozvoli sopstveno praćenje od strane lica koja upravljaju tom aplikacijom; da je mjera Nacionalnog koordinacionog tijela za suzbijanje zaraznih bolesti Vlade Crne Gore, a koja se odnosi na objavljivanje ličnih podataka lica kojima je izrečena naredba za samoizolaciju nezakonita, neustavna i protivna evropskom standardu prava na privatnost; da se na žalost, već sada pokazuje da je objavljivanje ličnih podataka lica koja se nalaze u samoizolaciji poslužilo pojedincima za određene zloupotrebe tih podataka što povlači krivičnu odgovornost i aktera donošenja ovakve odluke, kao i kreatora (web developer-a) aplikacije iz sljedećih razloga: kršenja člana 8 Evropske konvencije o ljudskim pravima koji propisuje pravo na zaštitu privatnosti i porodičnog života; da ovo pravo može biti ograničeno i u cilju zaštite zdravlja, ali samo u mjeri koja je neophodna u demokratskom društvu a da to nije slučaj u konkretnom primjeru; kršenja člana 24, stav 2 Ustava Crne Gore koji propisuje da se zajemčena ljudska prava i slobode mogu ograničiti samo zakonom, u obimu koji dopušta Ustav i u mjeri koja je neophodna da bi se u otvorenom i slobodnom demokratskom društvu zadovoljila svrha zbog koje je ograničenje dozvoljeno; da takođe, Ustav u odredbama kojima štiti pravo na privatnost i garantuje zaštitu podataka o ličnosti (či. 28, st. 2, čl. 40, čl. 43) ne propisuje bilo kakav osnov za

ograničenje ovih prava, već je ograničenje moguće jedino u vrijeme vanrednog stanja; da član 25, stav 2 Ustava Crne Gore propisuje privremeno ograničavanje prava i sloboda, i to samo za vrijeme proglašenog ratnog ili vanrednog stanja, ali i tada samo u obimu u kojem je to neophodno; kršenja člana 23, tačka 3 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti koji jasno propisuje da se podaci u vezi "otkrivanja, prevencije i dijagnostikovanja bolesti i liječenja lica" mogu obrađivati samo "ako te podatke obrađuje zdravstveni radnik ili drugo lice koje ima obavezu čuvanja tajne", na osnovu čega je jasno da su ti podaci morali ostati tajni, tj. da ne mogu biti objavljeni na način na koji je to učinjeno; kršenja člana 11, stav 1, tačka 7 Zakona o zdravstvenoj zaštiti kojim je propisano da u ostvarivanju zdravstvene zaštite građanin ima pravo na jednakost u cjelokupnom tretmanu prilikom ostvarivanja zdravstvene zaštite i pravo na privatnost i povjerljivost svih podataka kojise odnose na njegovo zdravlje; kršenja međunarodne prakse Evropskog suda za ljudska prava (presudaZ protiv Finske- predstavka br. 22009/93, 1997 i presuda Mockute protiv Litvanije - predstavka br. 66490/09, 2018), u okviru kojih je sud naglasio "da bi se bez pružanja zaštite privatnosti, oni kojima je potrebna ljekarska pomoć mogli odvratiti od otkrivanja ličnih i intimnih podataka koji su potrebni da bi se primilo odgovarajuće liječenje, pa čak i od traženja takve pomoći; da na taj način oni mogu ugroziti svoje zdravlje i, u slučaju zaraznih bolesti, zdravlje zajednice"; da takođe, presuda ukazuje da se „pravo na privatnost posebno primjenjuje kada je riječ o zaštiti povjerljivosti podataka koji se odnose na viruse, jer otkrivanje takvih podataka može imati pogubne posljedice po privatni i porodični život pojedinca i njegove ili njene socijalne i profesionalne situacije, uključujući izlaganje stigmati i mogućeg isključenja iz zajednice"; nepoštovanja službene izjave Evropskog odbora za zaštitu ličnih podataka od 19. marta 2020. godine, a koja se odnosi na obradu ličnih podataka u kontekstu COVID19; da taj dokument opominje da bi „subjekti od kojih se prikupljaju podaci, trebali dobiti transparentne informacije o preuzetim aktivnostima obrade, uključujući period čuvanja prikupljenih podataka i svrhu obrade; da navedene informacije trebale bi biti lako dostupne i jasno razumljive; da je važno usvojiti odgovarajuće sigurnosne mjere i politike povjerljivosti koje će garantovati da se lični podaci ne otkrivaju neovlašćenim stranama; da je takođe, objavljivanjem ličnih podataka građana i građanki Crne Gore (imena, prezimena i adrese) došlo do kreiranja web aplikacije kojom se u potpunosti krši i stav 3 službene izjave Evropskog odbora za zaštitu ličnih podataka kojom je predviđeno sledeće „...u nekim državama članicama vlade predviđaju korištenje podataka o mobilnim lokacijama kao mogući način za nadgledanje, zadržavanje ili suzbijanje širenje COVID- 19; da bi to na primjer, podrazumijevalo mogućnost da se pojedinci geolociraju u cilju slanja javnozdravstvene poruke pojedincima u određenom području telefonom ili tekstualnimporukama; da bi nadležne vlasti prvo trebalo da pokušaju da obrade podatke o lokaciji anonimnim putem (tj. obrade podataka objedinjene na način da se pojedinci ne mogu ponovo identifikovati); da je web aplikacija navela građane i građanke Crne Gore da prate svoju udaljenost od osoba kojima je izrečena mjera samolizolacije i da na određeni način kontrolišu fizičku izolaciju od njih; da istovremeno, u stanju pojačanih tenzija, straha i neznanja, koristeći aplikaciju građani i građanke su dali saglasnost za aktivaciju sopstvenih geolokacija čime su omogućili drugima praćenje sopstvenog kretanja, što može imati dalekosežne i nesagledive posljedice; da iako je Nacionalno koordinaciono tijelo za suzbijanje zaraznih bolesti Vlade Crne Gore sprovelo postupak objavljivanja podataka uz saglasnost Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama Crne Gore (AZLP), mišljenje AZIP-a ne korespondira sazakonskom regulativom; da Savjet AZLP-a se u obrazloženju prvenstveno poziva na član 8Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda koji štiti pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života, uz izostavljanje obaveznog sprovođenja tzv. trodjelnog testa koji predstavlja abecedu konvencijskog prava; da je Savjet AZLP-a ispustio dati iscrpno i jasno obrazloženje da li je konkretna mjera u skladu sa zakonom, da li za njenu primjenu postoji legitiman cilj i naročito da li je ova mjera neophodna u demokratskom društvu; da s tim u vezi, radi procjene da li je ovakva mjera neophodna, Savjet AZLP-a je, između ostalog, trebao tražiti informaciju od nadležnih

organa koliko je provjera poštovanja samoizolacije izvršeno na terenu i zbog čega se takva procedura pokazala kao neuspješna, a što nije sadržano u obrazloženju spornog mišljenja; da su druge agencije za zaštitu ličnih podataka iz regiona (poput one u susjednoj Bosni i Hercegovina) osporile ovakvu odluku kao nezakonitu.

II Postupanje Zaštitnika

2. Povodom predmetne inicijative Zaštitnik je, od Uprave policije, aktom br. 01-279/20, od 14. 04. 2020. godine, zatražio izjašnjenje da li su u vezi odnosne inicijative preduzete određene radnje i mjere i ukoliko jeste kakav je ishod postupanja.

3. U izjašnjenju direktora Uprave policije br. 059/20-11241/2, od 13. 05. 2020. godine, koje je Institucija Zaštitnika primila 19. 05. 2020. godine, se navodi: da su službenici Sektora za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije preduzeli mjere i radnje u cilju analize internet stranice www.crnagorakorona.com, na kojoj su se u vrijeme COVID-19 (koronavirusa) mogli naći podaci „udaljenosti od najbližih osoba koji su u samoizolaciji“, a koji se preuzimaju iz otvorenih internet izvora; da je internet stranica www.crnagorakorona.com bila predmet interesovanja i analize Sektora za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije tokom pandemije, gdje je uočeno da se na navedenoj stranici nalaze podaci koji su preuzeti iz otvorenih internet izvora sa internet stranice Vlade Crne Gore (www.gov.me), a koji su vezani za novonastalu pandemiju; da je tokom preduzetih mjera i radnji izvršena analiza linka koji se nalazi na inicijalnoj stranici sajta <http://www.gov.me/naslovna/samoizolacija>, koji je upućivao na oficijalnu internet stranicu Vlade Crne Gore, gdje se nalazio spisak građana koji su u samoizolaciji; da je pregledom i analizom linka i podataka koji se preuzimaju i generišu kroz internet stranicu www.crnagorakorona.com konstatovano da se radi o podacima koji su dostupni na internetu, uz koje se dobija i podatak koji je vezan za udaljenost -geolokaciju lica koja su u samoizolaciji u odnosu na lice koje je izvršilo upit tj. pristupilo zahtjevu za navedene podatke; da Internet pretraživači od korisnika traže dozvolu da se pristupi njihovoj lokaciji, kako bi se ista a pomoću zvaničnih otvorenih izvora (GOOGLE mape) mogla uporediti i na taj način izračunati okvirna udaljenost od osobe korisnika interneta do adrese koja je navedena na internet stranici Vlade CG; da je prekidom linka sa zvaničnog internet sajta Vlade CG (www.gov.me) prekinuta i veza sa navedenom internet stranicom; da su takođe, službenici Sektora za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije 24. 03. 2020. godine, obavijestili i upoznali Osnovnog državnog tužioca u Podgorici - Snežanu Šišević, koja je odgovorila da u odnosu na aktivnosti na internet stranici www.crnagorakorona.com nema elemenata krivičnog djela čije se gonjenje preduzima po službenoj dužnosti.

III Utvrđene činjenice

4. Na osnovu sprovedenog postupka utvrđeno je:

- da je za vrijeme trajanja epidemije virusa COVID19, na internet stranici Vlade Crne Gore [http// www. gov. me./naslovna/samoizolacija](http://www.gov.me/naslovna/samoizolacija), objavljen spisak lica (imena, prezimena i adresa), kojima su izdata rješenja o obaveznoj samoizolaciji u trajanju od 14 dana, od strane sanitarne inspekcije;
- da je na web adresi [https// www. crnagorakorona. com/ home](https://www.crnagorakorona.com/home) od strane nepoznatog autora kreirana stranica, pomoću koje se prikuplja podatak o geolokaciji posjetioca sajta uz njegovu prethodnu saglasnost u odnosu na adresu lica koji se nalaze u samoizolaciji, uz pomoć GOOGLE mape;
- da je navedena web adresa još uvijek aktivna;
- da internet stranica [http// www. gov. me./naslovna/samoizolacija](http://www.gov.me/naslovna/samoizolacija) sada nije aktivna;

- da je NVO Građanska alijansa Ustavnom sudu Crne Gore podnijela inicijativu za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Odluke Nacionalnog koordinacionog tijela za zarazne bolesti o objavljivanju imena lica u samoizolaciji;
- da je Ustavni sud Crne Gore na IV sjednici, od 29. 05. 2020. godine, donio Rješenje o pokretanju postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Odluke Nacionalnog koordinacionog tijela za zarazne bolesti o objavljivanju imena lica u samoizolaciji, broj 8-501/20-129, od 21. marta 2020. godine i da je taj postupak u toku.

IV Relevantni propisi

domaće pravo

5. Ustavom Crne Gore („Sl. list CG“, br. 1/07) određeno je:

" Prava i slobode ostvaruju se na osnovu Ustava i potvrđenih međunarodnih sporazuma. (član 17 st av 1)

Jemči se nepovredivost fizičkog i psihičkog integriteta čovjeka, njegove privatnosti i ličnih prava. (član 28 stav 2)

Svako ima pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života.(član 40)

Jemči se zaštita podataka o ličnosti. Zabranjena je upotreba podataka o ličnosti van namjene za koju su prikupljeni. Svako ima pravo da bude upoznat sa podacima koji su prikupljeni o njegovoj ličnosti i pravo na sudsku zaštitu u slučaju zloupotrebe". (član 43)

6. Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti ("Službeni list Crne Gore", br. 79/08, 70/09, 44/12, 22/17) propisano je:

Zaštita podataka o ličnosti obezbjeđuje se 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 1)

Podaci o ličnosti moraju se 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. (član 2 st.1 i 2)

Obrada ličnih podataka može se vršiti po prethodno dobijenoj saglasnosti lica čiji se lični podaci obrađuju, koja se može opozvati u svakom trenutku. Obrada ličnih podataka vrši se bez saglasnosti lica ako je to neophodno radi: (...) zaštite života i drugih vitalnih interesa lica koje nije u mogućnosti da lično da saglasnost. (član 10 st. 1 i 2, tač. 2)

Posebne kategorije ličnih podataka mogu se obrađivati samo uz izričitu saglasnost lica (...) 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; kad je to neophodno radi zaštite života ili drugih vitalnih interesa lica na koje se odnose lični podaci ili drugog lica, a to lice nije u mogućnosti da lično da saglasnost, kao i u drugim slučajevima propisanim zakonom". (član 13 stav 1 tač. 3 i 4)

7. Zakonom o zdravstvenoj zaštiti ("Službeni list Crne Gore", br. 3/16, 39/16, 2/17, 44/18, 24/19, 24/19) propisano je:

"Građani imaju pravo da budu obaviješteni o zaštiti svog zdravlja za slučaj epidemija i drugih većih nepogoda i nesreća. (član 6 stav 2)

U ostvarivanju zdravstvene zaštite građanin ima pravo na jednakost u cjelokupnom tretmanu prilikom ostvarivanja zdravstvene zaštite i pravo na: [...] privatnost i povjerljivost svih podataka koji se odnose na njegovo zdravlje". (član 11 stav 1 tačka 7)

8. Zakonom o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti ("Službeni list CG", br. 12/18) propisano je:

"Prikupljanje, obrada i razmjena ličnih podataka vrši se saglasno ovom zakonu i zakonu kojim se uređuje zaštita podataka o ličnosti.

9. Zakonom o informacionoj bezbjednosti ("Službeni list CG" br. 014/10, 040/16) propisano je:

Koordinaciju prevencije i zaštite od računarskih bezbjednosnih incidenata na internetu i drugih rizika bezbjednosti informacionih sistema organa i drugih pravnih i fizičkih lica iz člana 3 ovog zakona vrši organ državne uprave nadležan za informaciono društvo, preko posebne organizacione jedinice (u daljem tekstu: CIRT).

CIRT preduzima mjere za:

- 1) uspostavljanje sistema zaštite od računarskih bezbjednosnih incidenata na internetu i drugih rizika bezbjednosti informacionih sistema organa i drugih pravnih i fizičkih lica iz člana 3 ovog zakona;
- 2) prevenciju računarsko-bezbjednosnih incidenata;
- 3) otklanjanje posljedica u slučaju bezbjednosnih incidenata na internetu koji prelaze okvire djelovanja informacionih sistema organa i drugih pravnih i fizičkih lica iz člana 3 ovog zakona. (član 11)

10. Zakonom o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Službeni list CG br 42/11 i 32/14) propisano je:

"Nakon završetka ispitivanja povrede ljudskih prava i sloboda Zaštitnik daje mišljenje o tome da li je, na koji način i u kojoj mjeri došlo do povrede ljudskih prava i sloboda.

Kad Zaštitnik utvrdi da je došlo do povrede ljudskih prava i sloboda, mišljenje sadrži i preporuku o tome šta treba preduzeti da bi se povreda otklonila, kao i rok za njeno otklanjanje. (član 41).

"Starješina/ka, odnosno lice koje rukovodi organom na čiji rad se preporuka odnosi obavezan je da, u ostavljenom roku, dostavi izvještaj o preduzetim radnjama za izvršenje preporuke" (član 42 stav 1).

međunarodno pravo

11. Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda propisuje:

" Svako ima pravo na poštovanje svog privatnog i porodičnog života, doma i prepiske.

Javna vlast se ne miješa u vršenje ovog prava, osim ako je takvo miješanje predviđeno zakonom i ako je to neophodna mjera u demokratskom društvu u interesu nacionalne sigurnosti, javne sigurnosti, ekonomske dobrobiti zemlje, sprječavanja nereda ili sprječavanja zločina, zaštite zdravlja i morala ili zaštite prava i sloboda drugih. (član 8)

12. Uredba (EU) 2016/79 Evropskog parlamenta i savjeta, od 27. aprila 2016. godine, o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom ličnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju van snage Direktive 95/46/EZ (Opšta uredba o zaštiti podataka) propisuje:

"Zaštita pojedinaca s obzirom na obradu ličnih podataka temeljno je pravo. Članom 8. stavom 1. Povelje Evropske unije o osnovnim pravima („Povelja“) te članom 16. stavom 1. Ugovora o funkcioniranju Evropske unije (UFEU) utvrđuje se da svako ima pravo na zaštitu svojih ličnih podataka. Načela i pravila o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom njihovih ličnih podataka trebala bi poštovati njihova osnovna prava i slobode, a posebno njihovo pravo na zaštitu ličnih podataka.

Obrada ličnih podataka trebala bi biti osmišljena tako da bude u službi čovječanstva. Pravo na zaštitu ličnih podataka nije apsolutno pravo; mora se razmatrati u vezi s njegovom funkcijom u društvu te ga treba ujednačiti s drugim temeljnim pravima u skladu s načelom proporcionalnosti.

Svaka obrada ličnih podataka trebala bi biti zakonita i poštena. Za pojedince bi trebalo biti transparentno kako se lični podaci koji se odnose na njih prikupljaju, upotrebljavaju, daju na uvid ili na drugi način obrađuju, kao i do koje se mjere ti lični podaci obrađuju ili će se obrađivati. Lični podaci trebali bi se obrađivati samo ako se svrha obrade opravdano ne bi mogla postići drugim sredstvima. Lične podatke trebalo bi obrađivati uz odgovarajuće poštovanje sigurnosti i povjerljivosti ličnih podataka, što obuhvata i sprečavanje neovlašćenog pristupa ličnim podacima i opremi kojom se koristi pri obradi podataka ili njihove neovlašćene upotrebe. Obrada ličnih podataka trebala bi se takođe smatrati zakonitom ako je potrebna za zaštitu interesa koji je neophodan za očuvanje života ispitanika ili druge fizičke osobe. Obrada ličnih podataka na osnovi životno važnih interesa druge fizičke osobe u načelu bi se smjela obavljati samo ako se obrada očito ne može zasnivati na drugoj pravnoj osnovi. Neke vrste obrade mogu poslužiti i za važne potrebe javnog interesa i životno važne interese ispitanika kao, na primjer, ako je obrada potrebna u humanitarne svrhe, među ostalim za praćenje epidemija i njihovog širenja ili u humanitarnim krizama, posebno u slučajevima prirodnih katastrofa i katastrofa uzrokovanih ljudskim djelovanjem. Obrada posebnih kategorija ličnih podataka bez pristanka ispitanika može biti potrebna zbog javnog interesa u područjima javnog zdravlja. Takva obrada trebala bi podlijegati primjerenim i specifičnim mjerama kako bi se zaštitila prava i slobode pojedinaca.

13. Direktiva 2002/58/EZ Evropskog parlamenta i vijeća, od 12. jula 2002.godine o obradi ličnih podataka i zaštiti privatnosti u području elektronskih komunikacija propisuje:

"Ovom se Direktivom usklađuju odredbe država članica koje trebaju osigurati ujednačeni nivo zaštite osnovnih prava i sloboda, a posebno prava na privatnost u vezi s obradom ličnih podataka u području elektronskih komunikacija.

Ova Direktiva traži poštovanje osnovnih prava te poštuje načela priznata posebno Poveljom o osnovnim pravima Europske unije.

V Zaključna ocjena

14. Zbog same prirode izvanredne okolnosti tokom posljednjih mjeseci povezane sa širenjem virusa COVID-19, koje su zahtijevale uvođenje brojnih mjera od strane nadležnih organa u cilju suzbijanja širenja virusa i očuvanja javnog zdravlja, uvedene su i one mjere koje su otvorile pitanja da li sadrže elemente miješanja u pravo na privatnost.

15. Zaštitnik ukazuje da je nesporno da je u trenutku uvođenja određenih mjera prednost data legitimnom cilju zaštite javnog zdravlja. Međutim, u okolnostima u kojima se društvo suočavalo sa potrebom uvođenja hitnih mjera u cilju sprečavanja širenja virusa problematizovano je da li su te mjere bile proporcijalne ciljevima koji su se željeli postići njihovom uvođenjem.

16. Ustavom Crne Gore uređena je zaštita ljudskih prava i osnovnih sloboda, dok je zaštita ličnih podataka, uključujući i posebnu kategoriju ličnih podataka - podataka o zdravlju uređena Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti.

Ustavotvorac je u članu 24 Ustava odredio da se navedena 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. Nadalje, Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti kojim je neposredno uređena obrada ličnih podataka, obezbjeđuje se svim

licima zaštita njihovih prava i sloboda, a naročito pravo na privatnost i zaštita podataka u pogledu obrade ličnih podataka koji se na njih odnose.

Članom 2 stav 1 Zakona popisan je princip koji obavezuje rukovaoca da lične podatke obrađuje na pošten i zakonit način, što podrazumijeva obradu ličnih podataka na osnovu zakonskog propisa koji se primjenjuje u određenoj oblasti i da je obrada neophodna za ostvarivanje svrhe koja se želi postići.

17. Podaci o zdravstvenom stanju građana spadaju u posebnu kategoriju ličnih podataka. Posebne kategorije ličnih podataka mogu se obrađivati samo uz izričitu saglasnost lica (...) kada 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. Međutim, obrada posebnih kategorija ličnih podataka bez izričite saglasnosti lica čiji se podaci obrađuju mogu se obrađivati kada je obrada ličnih podataka neophodna radi zaštite javnog interesa u područjima javnog zdravlja. U ovakvim slučajevima po mišljenju Zaštitnika takva obrada trebala bi podlijegati primjerenim i specifičnim mjerama kako bi se zaštitila prava i slobode pojedinaca. Obrada ličnih podataka o zdravlju trebala bi biti nužna i proporcijalna, a lični podaci relevantni i ograničeni na ono što je nužno u odnosu na svrhe u koje se obrađuju.

18. Zaštitnik podsjeća da zaštita ličnih podataka ne sprečava nadležne organe da preduzimaju adekvatne mjere i aktivnosti u borbi protiv epidemije korona virusa. Međutim, obaveza je nadležnih organa da i tom prilikom osiguraju zakonitu obradu ličnih podataka. Pravo na privatnost i pravo na zaštitu ličnih podataka, nijesu asolutna prava i ista se mogu izuzetno i u tačno propisanim okolnostima ograničiti. Ova prava moraju se razmatrati u vezi sa njihovom funkcijom u društvu, te ih treba ujednačiti sa drugim osnovnim pravima u skladu sa načelom proporcionalnosti. Načelo proporcionalnosti je opšte načelo Evropske unije i ono obavezuje institucije Evropske unije da čuvaju proporcionalnost između ciljeva koje treba postići i sredstava koja se mogu koristiti za njihovo postizanje. Ovo načelo zahtijeva da mjere koje preduzimaju institucije ne prelaze granice onoga što je odgovarajuće i potrebno za ostvarenje ciljeva.

19. Sagledavajući odredbe relevantnih domaćih i međunarodnih propisa, kao i podatke do kojih se došlo tokom sprovedenog postupka po inicijativi Centra za građansko obrazovanje, Zaštitnik ocjenjuje da je inicijativa u dijelu koji se odnosi na kršenje ljudskih prava kreiranjem web adrese [https:// www. crnagorakorona. com/](https://www.crnagorakorona.com/) home osnovana i da ispunjava uslove za meritorno donošenje mišljenja u ovom predmetu.

20. Nakon što je Vlada Crne Gore za vrijeme trajanja epidemije virusa COVID-19, na svojoj internet stranici [http// www. gov. me./naslovna/samoizolacija](http://www.gov.me/naslovna/samoizolacija), objavila spisak lica (imena, prezimena i adresa), kojima su izdata rješenja o obaveznoj samoizolaciji, na web adresi [https// www. crnagorakorona. com/](https://www.crnagorakorona.com/) home od strane nepoznatog autora kreirana je stranica, pomoću koje se prikuplja podatak o geolokaciji posjetioca sajta uz njegovu prethodnu saglasnost. Na ovom web sajtu omogućeno je lociranje svih lica koja se nalaze u samoizolaciji, kao i utvrđivanje razdaljine tih lica od lica koja pristupaju pomenutoj web adresi. Ova web stranica sadrži aktivaciju geolokacije, putem koje je određen broj građana i građanki dolazio u situaciju da zbog straha i eventualnog neznanja zbog situacije u vrijeme korona virusa aktivacijom geolokacije dozvoli da autori tog sajta dolaze do podataka o njihovoj geolokaciji.

21. Ovakvo kreiranje web adrese po mišljenju Zaštitnika ne može biti opravdano i ista je protivna evropskom standardu zaštite ličnih podataka, kao važnog aspekta prava na privatnost. Ova web

stranica opravdano je mogla podstaći stigmatizaciju lica koja su se nalazila u zdravstvenom riziku od strane šire društvene zajednice.

22. Zaštitnik podsjeća da se pravo na privatnost može ograničiti u cilju zaštite javnog interesa, ali da mjere ograničenja osim što moraju biti zasnovane na zakonu, moraju biti proporcionalne i srazmjerne svrsi radi koje su uvedene.

23. U konkretnom slučaju, nesporan je legitimni cilj zaštite javnog zdravlja, ali se opravdano postavlja pitanje da li je radnja miješanja u privatni život i posjetilaca sajta i naročito lica koja su se nalazila u samoizolaciji ispunjava zahtjev nužnosti i primjerenosti u kontekstu ostvarenja legitimnog cilja.

24. Istovremeno nameće se pitanje da li se zaštita javnog zdravlja u smislu sprečavanja širenja virusa COVID-19 mogla postići drugim manje restriktivnim sredstvima, kojima se lica sa spiska u samoizolaciji ne bi izložila kontroli, osudi i stigmatizaciji od strane društvene zajednice. Kontrola lica u samoizolaciji nije se smjela prepustiti pojedincima, već je bilo za očekivati iznalaženje drugih primjerenih rješenja radi praćenja i eventualne sankcije lica koja su prekršila mjere samoizolacije.

Zaštitnik konstatuje da je u konkretnom slučaju upitna ne samo nužnost i proporcionalnost kreiranja spornog web sajta, već i njegova djelotvornost, budući da javnost nije upoznata sa učincima korišćenja ovog web sajta, niti bilo kakvom analizom koja bi ukazivala na njegovu efikasnost u smislu prekida lanca širenja virusa.

25. Evropski sud za ljudska prava ističe da se pravo na privatnost posebno primjenjuje kada je riječ o zaštiti povjerljivosti podataka koji se odnose na viruse, jer otkrivanje takvih podataka može izazvati pogubne posljedice na privatni i porodični život pojedinca uključujući izlaganje stigmati i mogućeg isključenja iz zajednice. Sud je naglasio da se bez pružanja zaštite privatnosti onima kojima je potrebna ljekarska pomoć mogli odvratiti od otkrivanja ličnih podataka koji su potrebni da bi se primilo odgovarajuće liječenje pa čak i od traženja takve pomoći. Na taj način oni mogu ugroziti svoje zdravlje u slučaju zaraznih bolesti i zdravlje zajednice (vidjeti presude Z. protiv Finske, Mockute protiv Italije).¹

26. Prema stavu Evropskog suda za ljudska prava (vidjeti predmet Copland protiv Ujedinjenog Kraljevstva),² sama činjenica da su podaci pribavljeni legitimno, (na primjer iz telefonskih računa) ne predstavlja smetnju za utvrđivanje miješanja u prava zajamčena članom 8 Evropske konvencije. Sud smatra da prikupljanje i pohranjivanje ličnih podataka, bez znanja lica na koje se odnose ti podaci predstavlja miješanje u pravo na poštovanje privatnog života.

27. Naknadna upotreba i stavljanje u promet podataka iz sfere privatnog života pojedinaca, mimo osnovnog cilja zbog kojih su ti podaci javno objavljeni takođe predstavljaju akt miješanja u pravo na privatnost. Svako korišćenje tih podataka, mimo prećutne ili izričite saglasnosti lica na koja se ti podaci odnose sadrži moguće elemente njihove zloupotrebe u svrhe koje nemaju legitimna opravdanja.

28. S tim u vezi, Zaštitnik ukazuje da se internet kao javni prostor na kojem su dostupni brojni podaci iz sfere privatnog života pojedinaca mora s dužnom pažnjom i razvijenim kontrolnim mehanizmima pratiti, radi sprečavanja i prevencije moguće zloupotrebe ličnih podataka.

¹ predstavka br. 22009/93,1997, predstavka br. 66490/09, 2018

² predstavka br. 62617/00, presuda od 03.07. 2007. godine, st.43

Obaveza je i dužnost nadležnih tijela da u okviru svojih preventivnih i reaktivnih aktivnosti preduzmu sve potrebne mjere u cilju prevencije i sprečavanja ovakvih pojava.

29. Zaštitnik podsjeća da su na 23. plenarnoj sjednici Evropskog odbora za zaštitu podataka, koja je održana 22. 04. 2020. godine, usvojene Smjernice o obradi zdravstvenih podataka u kontekstu izbijanja pandemije COVID-19³ i Smjernica o geolociranju i drugim alatima za praćenje u kontekstu izbijanja pandemije COVID-19. za aplikacije⁴ koje koriste praćenje kako bi prekinuli lanac širenja virusa.

30. Ove smjernice imaju za cilj rasvijetliti najvažnija pravna pitanja koja se odnose na korišćenje zdravstvenih podataka, sprovođenje odgovarajućih zaštitnih mjera i ostvarivanje prava ispitanika, kao i razjasniti uslove i načela za razumnu upotrebu lokacijskih podataka i alata za praćenje kontakata (korišćenje lokacijskih podataka kako bi se ocijenila ukupna efikasnost mjera izolacije i korišćenje funkcije praćenja kontakata, koja ima za cilj obavijestiti pojedinca koji su možda bili u neposrednoj blizini nekoga koje na kraju potvrđen kao prenosilac virusa, kako bi se spriječilo širenje virusa).

31. U navedenim smjernicama naglašava se da Opšta uredba o zaštiti podataka o ličnosti i Direktiva o privatnosti i elektronskim komunikacijama⁵ sadrže posebne odredbe kojima se omogućuje upotreba ličnih podataka, a iste služe kao podrška javnim organima i drugim akterima na nacionalnom nivou i nivou EU-a u njihovom naporima za praćenje i ograničavanje širenja COVID-a 19. Sve mjere koje države članice ili institucije EU-a preduzimaju u svrhu suzbijanja COVID-19, a koje uključuju obradu ličnih podataka moraju biti utemeljene na načelima djelotvornosti, nužnosti i proporcionalnosti.

32. U Smjernicama se takođe naglašava potreba uključenosti nacionalnih organa za zaštitu podataka prilikom obrade ličnih podataka putem aplikacija u kontekstu pandemije COVID-19. lističe se da organi za zaštitu podataka trebala bi biti u potpunosti uključena i njihova mišljenja uzeta u obzir u kontekstu razvoja aplikacije te bi trebale kontrolisati njenu upotrebu.

33. Zaštitnik podsjeća da je Vlada Crne Gore - Ministarstvo javne uprave donijelo strategiju Sajber bezbjednosti Crne Gore za period 2018-2021 godine.

U strategiji se između ostalog navodi da je u okviru državne uprave neophodno da postoji kvalitetna organizaciona hijerarhija koja će najefikasnije i dugoročno održivo obezbjeđivati adekvatno upravljanje sajber bezbjednošću u Crnoj Gori. U skladu sa zadatkom da se omogući rano otkrivanje sajber prijetnji i incidenata i adekvatno reaguje i odgovori na iste, 2012. godine formirana je Direkcija za zaštitu od računarskih i bezbjednosnih incidenata na internetu – CIRT. CIRT predstavlja centralno tijelo za koordinaciju prevencije i zaštite od računarskih bezbjednosnih incidenata na internetu i drugih rizika bezbjednosti informacionih sistema za područje Crne Gore. CIRT, u skladu sa svojim nadležnostima, djeluje: preventivno – kroz edukaciju, podizanje nivoa svijesti, pružanje korisnih informacija i savjeta u vezi internet bezbjednosti i reaktivno – kroz analizu i obavljanje detaljnih istraga u slučaju internet incidenata na nacionalnom nivou. Pored navedenog, CIRT sprovodi aktivnosti na uspostavljanju i unapređenju partnerskih odnosa kako na nacionalnom planu (sa nadležnim resorima, partnerima iz

³ Vidjeti Izjavu Evropskog odbora za zaštitu podataka od 19. 3. 2020. o opštoj obradi ličnih podataka u kontekstu izbijanja bolesti COVID-19 na adresi https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/other/statement-processing-personal-data-context-covid-19-outbreak_en.

⁴ https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-032020-processing-data-concerning-health-purpose_en

⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hr/ALL/?uri=CELEX:32002L0058>

privatnog sektora i akademske zajednice), tako i na međunarodnom planu, a u cilju boljeg i efikasnijeg odgovora na sajber prijetnje.

34. U odnosu na dio inicijative u kojoj se ističe da je Odluka Nacionalnog koordinacionog tijela za suzbijanje zaraznih bolesti Vlade Crne Gore, o objavljivanju imena lica u samoizolaciji, neustavna i protivna evropskom standardu prava na privatnost, Zaštitnik ukazuje da je to pitanje u nadležnosti Ustavnog suda Crne Gore.

35. Na samom kraju Zaštitnik konstatuje da su u predmetu odlučivanja izostali elementi opravdanosti miješanja u privatni život kao šireg aspekta prava na zaštitu ličnih podataka, a pri činjenici da je sporna web stranica još uvijek aktivna, Zaštitnik daje

PREPORUKU

Ministarstvu javne uprave - Direkciji za informatičku bezbjednost i odgovor na kompjuterske incidente (CIRT).

- da u skladu sa svojim nadležnostima, izvrši analizu i obavi detaljnu istragu u slučaju kreiranja web stranice <https://www.crnagorakorona.com/home> i preduzme sve potrebne radnje i mjere, radi njenog daljeg djelovanja i sprečavanja neosnovanog miješanja u lične podatke pojedinaca.

Agenciji za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama

- da u svim budućim analognim situacijama djeluje proaktivno svojim mišljenjima i drugim aspektima djelovanja u cilju sprečavanja zloupotrebe ličnih podataka, kao i kontrole izrade i korišćenja sličnih web stranica.

Ministarstvo javne uprave - Direkcija za informatičku bezbjednost i odgovor na kompjuterske incidente (CIRT) i Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, obavezne su da, u roku od 30 dana od dana prijema ovog mišljenja, dostave izvještaj o radnjama i mjerama koje će preduzeti radi izvršenja preporuke.


ZAŠTITNIK
LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA CRNE GORE
Siniša Bjeković
Siniša Bjeković

Dostavljeno:

- podnosiocu inicijative
- Ministarstvu javne uprave - Direkciji za informatičku bezbjednost i odgovor na kompjuterske incidente
- Agenciji za zaštitu podataka o ličnosti

a/a