

Ustavni sud Crne Gore u sastavu: predsjedavajući sudija Desanka Lopičić i sudije - Dragoljub Drašković, Milorad Gogić, Miodrag Iličković, Mevlida Muratović, Hamdija Šarkinović i Budimir Šćepanović, na osnovu odredaba člana 149. stav 1. tačka 2., Ustava Crne Gore i člana 48. tačka 2. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore («Službeni list Crne Gore«, broj 11/15), na sjednici od 23. jula 2020. godine, donio je

O D L U K U

I UKIDA SE Odluka Nacionalnog koordinacionog tijela za zarazne bolesti o objavljivanju imena lica u samoizolaciji, broj 8-501-/20-129, od 21. marta 2020. godine i prestaje da važi danom objavljivanja ove odluke.

II Ova odluka objaviće se u “Službenom listu Crne Gore” i na način na koji je Odluka objavljena.

O b r a z l o ž e n j e

11. Ustavni sud je, na sjednici od 29. maja 2020. godine, Rješenjem U-II br. 22/20, po inicijativi Nevladine fondacija Građanska alijansa, pokrenuo postupak za ocjenu ostavnosti i zakonitosti Odluke, označene u izreci.

2. Vlade Crne Gore, u ostavljenom roku, nije dostavila odgovor na stavove Ustavnog suda sadržane u Rješenju o pokretanju postupka.

3. Osporenom Odlukom propisano je:

„Tačka 1.

Nacionalno koordinaciono tijelo za zarazne bolesti (NKT) na sjednici od 20. marta 2020. godine, uvažavajući epidemiološku situaciju kao i brojne informacije sa terenu u vezi sa slučajevima kršenja rješenja o samoizolaciji, a imajući u vidu izvjesno dalje širenje virusa unutar naše zemlje, analiziralo s posebnom pažnjom slučajeve kršenja samoizolacije. Konstatovano je da se naša zemlja od 17. marta nalazi u novoj, ozbiljnijoj, rizičnijoj i zahtjevnijoj fazi, te da je neophodno uputiti još snažniji apel svim građanima da se striktno i bez izuzetka pridržavaju svih naredbi i mjera.

Nakon što je i pored više apela nadležnih organa 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, u konačnom, cijelu Crnu Goru, NKT je održao hitnu elektronsku sjednicu.

Konstatovano je da je nemoguće nadzirati svakog građanina u samoizolaciji u svakom trenutku, i kako svako lice koje napusti samoizolaciju predstavlja opasnost za svoju porodicu, a i za cijelu zajednicu, razmatrano je da imena lica u samoizolaciji budu objavljena, sa ciljem da se utiče na svijest građana o neophodnosti poštovanja mjera u borbi za očuvanje zdravlja i života građana.

Jedina alternativa ovom rješenju bilo je proglašavanje zabrane kretanja za sve građane, a NKT je ocijenio da ovu mjeru ne treba uvoditi, tim prije što iskustva brojnih država pokazuju. Ni uvođenje vanrednog stanja i zabrane kretanja u određenim djelovima dana nije bilo garancija poštovanja samoizolacije.

Stoga je zatraženo mišljenje Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama.

Nakon dobijene saglasnosti Agencije i razmatranja iste, NKT je jednoglasno odlučio da počne da objavljuje imena lica kojima su izdata rješenja o obaveznoj samoizolaciji u trajanju od 14 dana.

NKT je, sa punom sviješću o ozbiljnosti situacije zbog velikog epidemiološkog rizika, odlučio jednoglasno sa čvrstim uvjerenjem svih članova da je zaštita života i zdravlja građana primarna dužnost, obaveza i najviši prioritet države.“

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporene Odluke, utvrdio da nije u saglasnosti s Ustavom i zakonom i da su se stekli uslovi za njeno ukidanje.

5. Za odlučivanje u ovom predmetu pravno relevantne su sljedeće odredbe:

Ustava Crne Gore:

"DIO PRVI
OSNOVNE ODREDBE

Država

Član 1. stav 2.

Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava.

Zabrana diskriminacije

Član 8.

Zabranjena je svaka neposredna ili posredna diskriminacija, po bilo kom osnovu.

Neće se smatrati diskriminacijom propisi i uvođenje posebnih mjera koji su usmjereni na stvaranje uslova za ostvarivanje nacionalne, rodne i ukupne ravnopravnosti i zaštite lica koja su po bilo kom osnovu u nejednakom položaju.

Posebne mjere se mogu primjenjivati samo dok se ne ostvare ciljevi zbog kojih su preduzete.

Podjela vlasti

Član 11. stav 3.

Vlast je ograničena Ustavom i zakonom.

DIO DRUGI

Ljudska prava i slobode

1. ZAJEDNIČKE ODREDBE

Ograničenje ljudskih prava i sloboda

Član 24.

Zajemčena ljudska prava i slobode mogu se 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.

Ograničenja se ne smiju uvoditi u druge svrhe osim onih radi kojih su propisana.

2. LIČNA PRAVA I SLOBODE

Pravo na privatnost

Član 40.

Svako ima pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života.

Podaci o ličnosti

Član 43.

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.

DIO PETI
USTAVNOST I ZAKONITOST

Saglasnost pravnih propisa

Član 145.

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.

DIO ŠESTI
USTAVNI SUD CRNE GORE

Nadležnost

Član 149. stav 1. tačka 2.

Ustavni sud odlučuje:

2) o saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom.“

Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda («Službeni list SCG - Međunarodni ugovori«, br. 9/03. i 5/05.):

“Član 8.

Pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života

1. Svako ima pravo na poštovanje svog privatnog i porodičnog života, doma i prepiske.
2. Javne vlasti neće se 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.”

Protokola broj 4. uz Evropsku konvenciju:

„Član 2. Sloboda kretanja

1. Svako ko se zakonito nalazi na teritoriji jedne države ima, na toj teritoriji, pravo na slobodu kretanja i slobodu izbora boravišta.
2. Svako je slobodan da napusti bilo koju zemlju, uključujući i sopstvenu.
3. Nikakva ograničenja ne mogu se 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 sprečavanje kriminala, za zaštitu zdravlja ili morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih.
4. Prava iz stava 1. mogu se, takođe, u izvesnim oblastima podvrgnuti slučajevima koja su uvedena u skladu sa zakonom i opravdana javnim interesom u demokratskom društvu.”

Konvencije 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.)¹:

“Član 6. Posebne kategorije podataka

Lični podaci u vezi sa rasnim porijeklom, političkim opredeljenjem, vjerskim ubjedenjem ili nekom drugom vrstom ubjedenja, kao i lični podaci u vezi sa zdravstvenim stanjem ili seksualnim životom mogu se automatski obrađivati samo u slučaju da domaće zakonodavstvo za to predviđa odgovarajuće garancije. Isti je slučaj i sa ličnim podacima iz kaznene evidencije.

Član 8. Dodatne mjere zaštite subjekta podataka

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 kojim 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.

Član 9. Izuzeci i ograničenja

1. Ne odobravaju se nikakvi izuzeci odredaba iz čl. 5, 6. i 8. ove konvencije, osim u granicama određenim u ovom članu.
2. Moguće je odstupiti od odredaba iz čl. 5, 6. i 8. ove konvencije kad takvo odstupanje, predviđeno zakonom odnosne strane ugovornice, predstavlja neophodnu mjeru u jednom demokratskom društvu:
 - (a) za zaštitu bezbjednosti jedne države, za javnu bezbjednost, za monetarne interese države ili za suzbijanje krivičnih djela;
 - (b) za zaštitu subjekta podataka i prava i sloboda drugih.

¹ <https://rm.coe.int/16806c1abc>

3. 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 povređivanja privatnosti zainteresovanog lica očigledno ne postoji.”

Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore (“Službeni list Crne Gore”, broj 11/15.):

“III. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM I PRAVNO DEJSTVO NJегоVIH ODLUKA

1. Zajedničke odredbe

Član 37. tačka 6.

Ustavni sud će odbaciti predlog, inicijativu, ustavnu žalbu, žalbu, odnosno drugi podnesak kojim se pokreće postupak kad:

6) ne postoje druge pretpostavke za odlučivanje o osnovanosti podneska.

Član 49. tač. 1. i 5.

Ustavni sud rješenjem:

1) pokreće postupak;

5) obustavlja izvršenje pojedinačnog akta, odnosno radnje, ukida mjeru obustave ili odbacuje zahtjev za obustavu izvršenja pojedinačnog akta ili radnje.”

Zakona o zaštiti podataka o ličnosti (“Službeni list Crne Gore”, br. 79/08., 70/09., 44/12. i 22/17.):

“I. OPŠTE ODREDBE

Član 1.

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 9. stav 1. tač. 1., 2., 6. i 7.

Pojedini izrazi upotrijebljeni u ovom zakonu imaju sljedeće značenje:

1) lični podaci su sve informacije koje se odnose na fizičko lice čiji je identitet utvrđen ili se može utvrditi;

2) obrada ličnih podataka je radnja kojom se automatski ili na drugi način lični podaci prikupljaju, evidentiraju, snimaju, organizuju, čuvaju, mijenjaju, povlače, koriste, vrši uvid u njih, otkrivaju putem prenosa, objavljuju ili na drugi način čine dostupnim, svrstavaju, kombinuju, blokiraju, brišu, uništavaju, kao i bilo koja druga radnja koja se vrši na ličnim podacima;

6) saglasnost je slobodno data izjava u pisanoj formi ili usmeno na zapisnik, kojom lice nakon što je informisano o namjeni obrade, izražava pristanak da se njegovi lični podaci obrađuju za određenu namjenu;

7) posebne kategorije ličnih podataka su lični podaci koji se odnose na rasno ili etničko porijeklo, političko mišljenje, vjersko ili filozofsko uvjerenje, članstvo u sindikalnim organizacijama, kao i podaci koji se odnose na zdravstveno stanje ili seksualni život.

II. OBRADA LIČNIH PODATAKA

1. Uslovi

Član 10. st.1. i 2. tač 1.,2.,3. i 5.

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:

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 13. stav 1. tač. 1. i 3. i st. 2. i 3.

Posebne kategorije ličnih podataka mogu se obrađivati samo:

1) uz izričitu saglasnost lica;

3) 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;

Posebne kategorije ličnih podataka posebno se označavaju i štite radi sprječavanja neovlašćenog pristupa tim podacima.

Način označavanja i zaštite ličnih podataka iz stava 2. ovog člana utvrđuje Ministarstvo nadležno za poslove javne uprave.”

Zakona o zbirkama podataka u oblasti zdravstva (“Službeni list Crne Gore”, br. 80/08. i 40/11.):

“I. OSNOVNE ODREDBE

Član 6.

Na pitanja prikupljanja, obrade i davanja ličnih podataka sadržanih u zbirkama podataka, primjenjuju se odredbe zakona kojima se uređuje zaštita ličnih podataka i zakona kojim se uređuju statistička istraživanja.

Član 7. tačka 7.

Pojedini izrazi upotrijebljeni u ovom zakonu imaju sljedeće značenje:

7) zdravstveni lični podaci su lični podaci o zdravstvenom stanju pojedinca i lični podaci povezani sa obezbjeđenjem zdravstvene zaštite stanovništva i pojedinaca.

IV. OBRADA, KORIŠĆENJE I RAZMJENA PODATAKA

Član 48. stav 2.

Institut za javno zdravlje može, za potrebe epidemioloških i drugih istraživanja, da sakuplja i podatke u vezi sa zdravstvenom zaštitom pojedinaca.”

Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti (“Službeni list Crne Gore”, br. 12/18. i 64/20.):

“I. OSNOVNE ODREDBE

Član 1.

Ovim zakonom propisuje se zaštita stanovništva od zaraznih bolesti u Crnoj Gori, mjere za njihovo sprječavanje, suzbijanje i iskorjenjivanje, sprovođenje epidemiološkog nadzora, nadležni subjekti za njihovo sprovođenje, način obezbjeđivanja sredstava za njihovo sprovođenje, vršenje nadzora nad izvršavanjem ovog zakona, kao i druga pitanja od značaja za zaštitu stanovništva od zaraznih bolesti.

Član 6. stav 1. tač .2., 10., 12., 17., 18., 20. i 24.

Izrazi upotrijebljeni u ovom zakonu imaju sljedeće značenje:

2) kontakt je lice koje je bilo izloženo slučaju zarazne bolesti ili životinji ili zagađenoj životnoj sredini na takav način da je postojala mogućnost infekcije;

10) epidemija zarazne bolesti je obolijevanje od zarazne bolesti neuobičajeno po broju slučajeva, vremenu, mjestu i zahvaćenoj populaciji ili neuobičajeno povećanje broja oboljelih sa komplikacijama ili smrtnim ishodom, kao i pojava dva ili više međusobno povezanih slučajeva zarazne bolesti koja se nikada ili više godina nije pojavljivala na jednom području ili pojava većeg broja oboljenja čiji je uzročnik nepoznat, a prati ih febrilno stanje;

12) pandemija zarazne bolesti je obolijevanje od zarazne bolesti koja prelazi državne granice i širi se na veći dio svijeta ili svijet u cjelini, ugrožavajući ljude u svim zahvaćenim područjima;

17) traženje kontakata podrazumijeva mjere koje se sprovode kako bi se našla lica koja su u riziku od razvijanja bolesti ili su već razvila bolest;

18) karantin predstavlja mjeru kojom se ograničava sloboda kretanja i utvrđuju obavezni zdravstveni pregledi zdravim licima koja su bila ili za koja postoji sumnja da su bila u kontaktu sa licima koja su oboljela ili se sumnja da su oboljela od karantinskih bolesti;

20) izolacija podrazumijeva način izdvajanja inficiranih lica tokom perioda zaraznosti na takav način i pod takvim uslovima da se spriječi ili ograniči direktni, odnosno indirektni prenos uzročnika zarazne bolesti sa inficiranog, odnosno oboljelog lica ili životinje na osjetljivo lice;

24) javnozdravstvena mjera je odluka ili aktivnost koja za cilj ima sprječavanje, praćenje ili kontrolu širenja bolesti ili zaraze, ili suzbijanje ozbiljnih rizika za javno zdravlje ili ublažavanje njihovog uticaja na javno zdravlje;”

II. PRAVA I OBAVEZE U SPROVOĐENJU ZAŠTITE STANOVNIŠTVA OD ZARAZNIH BOLESTI

Član 7.

Zaštita stanovništva od zaraznih bolesti je organizovana i sveukupna djelatnost, sa ciljem sprječavanja i suzbijanja zaraznih bolesti, kao i odstranjivanja i iskorjenjivanja određenih zaraznih bolesti.

Zaštita stanovništva od zaraznih bolesti obuhvata planiranje, programiranje, organizovanje, sprovođenje i nadzor nad sprovođenjem mjera za sprječavanje, suzbijanje, odstranjivanje i iskorjenjivanje zaraznih bolesti, kao i obezbjeđivanje materijalnih i drugih sredstava za zaštitu stanovništva od zaraznih bolesti i ima prvenstvo u odnosu na druge mjere zdravstvene zaštite.

Svako ima pravo na zaštitu od zaraznih bolesti i bolničkih infekcija, kao i obavezu da štiti svoje zdravlje i zdravlje drugih od tih bolesti.

Zdravstvene ustanove, pravna lica i građani dužni su da saraduju sa organima državne uprave, kao i zdravstvenim ustanovama koje imaju organizovanu epidemiološku službu (u daljem tekstu: nadležne zdravstvene ustanove), i da im omoguće da obavljaju propisane preglede, uzimanje potrebnog materijala i sprovođenje drugih mjera za zaštitu stanovništva od zaraznih bolesti i bolničkih infekcija.

III. NADLEŽNOSTI

Član 16. stav 1.

Institut je dužan da prati i proučava kretanje zaraznih bolesti u skladu sa zakonom, aktima Evropske unije, međunarodnim aktima i programima SZO i o tome obavještava Ministarstvo, druge organe i subjekte u zemlji i inostranstvu, u cilju ranog upozorenja i razmjene podataka.

Član 17.

Institut obavještava SZO, u roku od 24 časa od procjene događaja, o pojavi zarazne bolesti, epidemije ili druge opasnosti po zdravlje od međunarodnog značaja, u skladu sa MZP, i istovremeno obavještava ECDC o ovim pojavama.

IV. MJERE ZA SPRJEČAVANJE I SUZBIJANJE ZARAZNIH BOLESTI

Član 20.

Zaštita stanovništva od zaraznih bolesti vrši se sprovođenjem opštih, posebnih, vanrednih i drugih mjera u skladu sa ovim zakonom.

3) Zdravstveni nadzor i karantin

Član 33.

Lica koja dolaze iz zemalja u kojima ima kolere, kuge, žute groznice, virusnih hemoragičnih groznica (osim hemoragične groznice sa bubrežnim sindromom), velikih boginja, SARS-a, MERS-CoV i malarije stavljaju se pod zdravstveni nadzor bez ograničavanja slobode kretanja i dužni su da se svakodnevno javljaju Institutu, odnosno nadležnoj zdravstvenoj ustanovi, radi praćenja zdravstvenog stanja.

Ministarstvo, na predlog Instituta, može da odredi mjeru zdravstvenog nadzora i za lica koja dolaze iz zemalja u kojima postoje i druge zarazne bolesti, ako neka od tih zaraznih bolesti može da ugrozi zdravlje stanovništva Crne Gore.

Zdravstveni nadzor može da se odredi, na predlog Instituta, i za lica koja dolaze iz zemalja u kojima se organizuju skupovi koji su od strane SZO procijenjeni kao skupovi visokog epidemiološkog rizika.

Licima koja se, u skladu sa st. 1., 2. i 3. ovog člana, stavljaju pod zdravstveni nadzor, na graničnom prelazu, odnosno na mjestu ulaska u zemlju, uručuje se akt o stavljanju pod zdravstveni nadzor.

Primjerak akta iz stava 4. ovog člana dostavlja se domu zdravlja nadležnom prema mjestu boravka lica kome je određena mjera stavljanja pod zdravstveni nadzor, u roku od 24 sata.

Nadležna zdravstvena ustanova je dužna da Ministarstvo i organ uprave nadležan za inspekcijske poslove obavijesti o licima koja ne postupaju u skladu sa aktom iz stava 4 ovog člana, odnosno ne javljaju se toj zdravstvenoj ustanovi radi praćenja njihovog zdravstvenog stanja.

Bliže uslove u pogledu načina organizovanja i sprovođenja zdravstvenog nadzora iz stava 1. ovog člana propisuje Ministarstvo.

4) Rano otkrivanje i epidemiološki nadzor

Član 36.

Rano otkrivanje izvora, rezervoara infekcija i puteva prenošenja zaraznih bolesti sprovodi se epidemiološkim ispitivanjem slučajeva zaraznih bolesti, u skladu sa definicijama slučajeva i stručno-metodološkim uputstvima, i aktivnim pronalaganjem tipičnih i atipičnih slučajeva zaraznih bolesti i lica pod rizikom, kao i laboratorijskim ispitivanjima uzoraka kliničkog materijala, vode, hrane, vektora i drugih uzoraka iz životne sredine, u cilju sprječavanja prenošenja bolesti na osjetljiva lica i suzbijanje zarazne bolesti.

Epidemiološki nadzor predstavlja stalno sistematsko prikupljanje podataka o zaraznim bolestima, bolničkim infekcijama, antimikrobnom rezistencijom, faktorima koji doprinose njihovom nastanku i prenošenju, efektima mjera za njihovo sprječavanje i suzbijanje, obradu, analizu i tumačenje prikupljenih podataka, kao i upućivanje povratne informacije učesnicima u prikupljanju podataka, informisanje stručne i druge javnosti u cilju sprječavanja pojave, kao i suzbijanja zaraznih bolesti, bolničkih infekcija i antimikrobne rezistencije.

3. Vanredne mjere

1) Sprovođenje mjera u vanrednim situacijama

Član 53.

Vanredna situacija je stanje (elementarne nesreće i katastrofe, pojave epidemije zarazne bolesti, pojave nove ili nedovoljno poznate zarazne bolesti i u slučaju sumnje na upotrebu biološkog agensa i slično) kada su rizici i prijetnje ili posljedice katastrofa, vanrednih događaja i drugih opasnosti po stanovništvo, životnu sredinu i materijalna dobra, takvog obima i intenziteta da njihov nastanak ili posljedice nije moguće spriječiti ili otkloniti redovnim djelovanjem, a mogu da ugroze zdravlje i život ljudi i postoji opasnost za masovno prenošenje zaraznih bolesti.

U slučaju vanrednih situacija sprovode se sljedeće mjere:

- 1) brza epidemiološka procjena u cilju hitnog preduzimanja neposrednih mjera zaštite stanovništva;
- 2) organizovanje, planiranje i obezbjeđivanje sprovođenja mjera sprječavanja i suzbijanja zaraznih bolesti;
- 3) epidemiološki nadzor u vanrednoj situaciji, uvođenjem sistema ranog upozoravanja;
- 4) prevoz, izolacija i karantin ako postoji indikacija;
- 5) aktiviranje sistema komunikacije u vanrednom stanju;
- 6) obavezno učešće zdravstvenih ustanova, pravnih lica, preduzetnika i građana u suzbijanju rizika za javno zdravlje i korišćenje određenih objekata, opreme i prevoznih sredstava radi sprječavanja i suzbijanja prenošenja zaraznih bolesti, na osnovu naredbe Ministarstva.

Epidemiološki nadzor sprovodi se dok postoje razlozi navedeni u stavu 1. ovog člana.

Epidemiološki nadzor u vanrednoj situaciji, organizuju i sprovode nadležne zdravstvene ustanove i Institut, u saradnji sa Ministarstvom.

Sprovođenje mjera u vanrednoj situaciji obavlja se u skladu sa zakonom kojim se uređuje zaštita i spašavanje i ovim zakonom.

Član 54. stav 1. tač. 2. i 6. i stav 2.

Ministarstvo, na predlog Instituta, u slučajevima iz člana 53. ovog zakona može da naredi:

- 2) ograničenje kretanja stanovništva u području zahvaćenom vanrednom situacijom;
- 6) druge mjere, po epidemiološkim indikacijama.

Mjere iz stava 1. ovog člana traju do prestanka opasnosti.

Član 55. stav 1. tač. 3. i 9. i st. 2. i 3.

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;

9) druge mjere po epidemiološkim indikacijama.

Mjere iz stava 1. ovog člana traju najduže dok postoji opasnost od unošenja zarazne bolesti u zemlju, odnosno od širenja zarazne bolesti zbog koje su mjere uvedene.

Naredba iz stava 1. ovog člana objavljuje se u "Službenom listu Crne Gore".

V. NADZOR

Član 67.

Nadzor nad sprovođenjem ovog zakona i drugih propisa donijetih na osnovu ovog zakona vrši Ministarstvo.

Poslove inspekcijskog nadzora vrši organ uprave nadležan za inspekcijske poslove preko sanitarnog inspektora.

Član 68. stav 1. tač. 1. i 6. i stav 2.

Nadležni inspektor dužan je da, pored upravnih mjera i radnji propisanih zakonom kojim se uređuje inspekcijски nadzor, kada utvrdi da je povrijeđen zakon ili drugi propis, preduzme i sljedeće upravne mjere i radnje:

1) licima koja dolaze iz zemalja u kojima ima kolere, kuge, žute groznice, malarije i virusnih hemoragičnih groznica (osim hemoragične groznice sa bubrežnim sindromom) naloži stavljanje pod zdravstveni nadzor na graničnom prelazu, odnosno na mjestu ulaska u zemlju;

6) naloži prinudno stavljanje u karantin zdravim licima koja su bila ili za koja se posumnja da su bila u kontaktu sa licima oboljelim od pandemijskog gripa na početku prenošenja, kuge, velikih boginja i virusnih hemoragičnih groznica (izuzev hemoragične groznice sa bubrežnim sindromom), SARS-a i od druge zarazne bolesti za koju zdravstvena ustanova utvrdi da predstavlja opasnost po zdravlje stanovništva Crne Gore;

Rok za sprovođenje mjere iz stava 1. tač. 3, 4, 5 i 6 ovog člana predlaže doktor medicine specijalista epidemiologije, a sprovodi sanitarni inspektor.”

Zakona o zaštiti i spašavanju ("Službeni list Crne Gore", br. 13/07., 5/08., 32/11. i 54/16):

"I. OPŠTE ODREDBE

Član 1.

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.

Član 3.

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.

Član 4. stav 1. tač. 2. i 9.

Pojedini izrazi upotrijebljeni u ovom zakonu imaju sljedeća značenja:

2) elementarna nepogoda je događaj hidrometeorološkog, geološkog ili biološkog porijekla prouzrokovan djelovanjem prirodnih sila, kao što su: zemljotres, poplava, bujica, oluja, jake kiše, atmosferska pražnjenja, grad, suša, odron ili klizanje zemljišta, sniježni nanosi i lavina, požar, ekstremne temperature vazduha, zaleđivanje vodotoka, epidemija zaraznih bolesti i pojava štetočina i druge prirodne pojave koje mogu da ugroze zdravlje i život ljudi i pričine veću materijalnu štetu;

9) rizik je stvarna ili moguća opasnost ili izlaganje opasnosti ljudi, životinja, biljaka, materijalnih dobara i životne sredine od elementarnih nepogoda, požara, tehničko-tehnoloških nesreća, radijacionih, hemijskih i bioloških kontaminacija, posljedica ratnog razaranja i terorizma, kao i od epidemija, epizootija i epifitotija (intenzivno i masovno obolijevanje ljudi, životinja i biljaka).

II. SISTEM ZAŠTITE I SPAŠAVANJA

Sadržaj i aktivnosti

Član 9.

Operativne aktivnosti i postupanja za zaštitu i spašavanje su:

- 1) aktivnosti i postupanja u slučaju neposredne prijetnje od rizika;
- 2) aktivnosti i postupanja za vrijeme rizika;
- 3) aktivnosti i postupanja za otklanjanje posljedica.

Član 10. tač. 1., 3. i 6.

Aktivnosti i postupanja koje se obavezno sprovode u slučaju neposredne prijetnje od rizika su naročito:

- 1) prikupljanje podataka o mogućem riziku;
- 3) obavještanje stanovništva, kao i nadležnih organa i odgovornih lica zaduženih za zaštitu i spašavanje;
- 6) preduzimanje drugih mjera povezanih sa zaštitom i spašavanjem.”

Zakona o zdravstvenoj zaštiti ("Službeni list Crne Gore", br. 3/16., 39/16., 2/17., 44/18.):

“Član 16. tač. 1. i 5.

Država obezbjeđuje prioritete mjere zdravstvene zaštite koje su usmjerene na očuvanje i unapređenje zdravlja građana i dostupne su svim građanima.

Prioritetne mjere zdravstvene zaštite su:

- 1) aktivnosti na unapređenju i očuvanju zdravlja i podizanje nivoa zdravstvenog stanja građana;
- 5) sprječavanje, pravovremeno otkrivanje, liječenje i suzbijanje zaraznih, hroničnih nezaraznih bolesti, kao i vakcinacije protiv zaraznih bolesti, prevenciju i kontrolu lokalnih endemskih bolesti.”

Zakona o državnoj upravi ("Službeni list Crne Gore", broj 78/18.):

“I. OSNOVNE ODREDBE

Predmet zakona

Član 1.

Ovim zakonom uređuju se poslovi državne uprave, organizacija državne uprave, prenošenje i povjeravanje poslova državne uprave, kao i druga pitanja od značaja za vršenje poslova državne uprave.

Vršenje poslova državne uprave

Član 2. stav 1.

Poslove državne uprave vrše ministarstva i drugi organi uprave (u daljem tekstu: organi državne uprave).

Izvršavanje zakona i drugih propisa

Član 15.

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.

Propisi ministarstva

Član 24. st. 1., 2. i 4.

Ministarstvo donosi pravilnike, naredbe i uputstva za izvršavanje zakona i drugih propisa.

Pravilnik, naredba i uputstvo donose se na osnovu i u okviru zakonskog ovlašćenja.

Naredbom se naređuje ili zabranjuje postupanje u određenoj situaciji koja ima opšti značaj.

IV. UPRAVLJANJE I ODGOVORNOST

Ministar

Član 29. st. 1 i 2.

Ministar je starješina ministarstva.

Ministar predstavlja ministarstvo, upravlja i rukovodi njegovim radom.”

5.1. U kontekstu rješavanja spornih pravnih pitanja u ovom predmetu Ustavni sud je imao u vidu i sljedeće akte Savjeta Evrope koji se odnose na zaštitu podataka i izjavu o obradi ličnih podataka u kontekstu epidemije COVID-19 Evropskog odbora za zaštitu podataka:

5.1.1. Preporuku 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 11.6.² Ako je dijeljenje zasnovano na saglasnosti subjekta podataka, takva saglasnost se može povući u bilo kojem trenutku u skladu sa principom 5.b.³ Ako je dijeljenje zakonom dozvoljeno, subjekt podataka može se usprotiviti dijeljenju njegovih zdravstvenih podataka.

² “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

³ 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 navedeni u narednim paragrafima.

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 ovlaštenja. Trebalo bi preduzeti odgovarajuće mjere da bi se osigurala sigurnost podataka.”

5.1.2. Zajedničku izjavu o pravu na zaštitu podataka u kontekstu pandemije COVID-19 Alessandra Pierucci, predsedavajuće Odbora Konvencije 108+ i Jean-Philippe Valtera, komesara za zaštitu podataka pri Savjetu Evrope, Strazbur, 30. mart 2020. godine:

“(…).

Opšti principi i pravila zaštite podataka

Kada je u pitanju pravo na zaštitu podataka, prije svega treba napomenuti da Konvencija 108, kao i modernizovana „Konvencija 108+“, propisuje visoke standarde za zaštitu ličnih podataka koji su kompatibilni i nijesu u suprotnosti sa drugim osnovnim pravima i relevantnim javnim interesima. Važno je podsjetiti da zaštita podataka ni na koji način ne može biti prepreka spašavanju života i da važeći principi uvijek omogućavaju balansiranje interesa koji su u pitanju. U skladu s Konvencijom 108+, od presudnog je značaja da se, i u posebno teškim situacijama, poštuju principi zaštite podataka i zato je osigurano da subjekti podataka budu upoznati sa obradom ličnih podataka u vezi sa njima; obrada ličnih podataka vrši se samo ako je to neophodno i proporcionalno eksplicitnom, određenom i legitimnom cilju kome se teži; procjena uticaja je izvršena prije početka obrade; posebna privatnost je osigurana i usvojene su odgovarajuće mjere za zaštitu bezbjednosti podataka posebno u vezi sa pojedinim kategorijama podataka kao što su medicinski podaci; subjekti imaju pravo na ostvarivanje svojih prava.

Jedan od glavnih principa zaštite podataka koji predviđa Konvencija 108+ je princip zakonitosti, prema kojem se može izvršiti obrada podataka bilo na osnovu pristanka subjekta podataka ili s pozivom na osnov sadržan u zakonu. Treba napomenuti da, kao što predviđa i Eksplanatorni izvještaj uz Konvenciju 108+, takav legitiman osnov posebno obuhvata neophodnu obradu podataka za vitalne interese pojedinaca i obradu podataka sprovedenu na osnovu javnog interesa, kao što je slučaj praćenje epidemije opasne po život.

(…).

Nadalje, „Konvencija 108+“ priznaje potrebu da se dozvole izuzeci i ograničenja u ime gorućih ciljeva javnog interesa i vitalnih interesa pojedinaca. Ipak, ograničenja konvencijskih principa i prava moraju odgovarati vrlo jasnim zahtjevima, čak i za vrijeme vanrednog stanja, kako bi se osiguralo poštovanje vladavine prava i osnovnih prava.

Prema Konvenciji 108+ (vidi član 11.), izuzeci moraju biti *propisani zakonom, poštovati suštinu osnovnih prava i sloboda i predstavljati neophodnu i srazmjernu mjeru u demokratskom društvu.*

Kada se primenjuju 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.

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.

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) 2⁴ 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.”

5.1.3. Izjavu o obradi ličnih podataka u kontekstu epidemije COVID-19, Evropskog odbora za zaštitu podataka, usvojenu 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 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.

(...).

3. 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 podvgnuti 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). “

6. U konkretnom predmetu, kao prethodno, postavilo se pitanje: *da li osporena Odluka ima karakter opšteg pravnog akta ili drugog propisa, odnosno da li podliježe ustavno-sudskoj kontroli?*

6.1. 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*.

6.1.1. Ustavni sud je u konkretnom slučaju utvrdio da osporeni akt, u formalno-pravnom smislu, nije donijet po nomotehničkim pravilima za izradu opštih pravnih akata, odnosno da 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, 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 samoizolaciji⁵, da je primijenjen i dnevno ažuriran i da je

⁵ 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 životâ 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, [posljednji put sinoć](#), 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 životâ 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.

proizvodio pravne posljedice, odnosno da se radi o aktu za čiju ocjenu ustavnosti i zakonitosti je nadležan Ustavni sud.

6.2. Jedan od razloga osporavanja Odluke zasniva se i na tvrdnji podnosioca inicijative da je osporena Odluka donijeta od strane subjekta čiji je status sporan, odnosno implicira se da Nacionalno koordinaciono tijelo za zarazne bolesti (u daljem tekstu NKT) nije obrazovano u skladu sa zakonom. Ustavni sud je utvrdio da je Ministar zdravlja, Rješenjem broj 8-501/20-129-223, od 18. marta 2010. godine, obrazovao NKT, na osnovu odredbe člana 15. Zakona o državnoj upravi, a u vezi s odredbama člana 56.⁶ Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave⁷. 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 proizilazi da je Ministar zdravlja, kao starješina ministarstva, koji upravlja i rukovodi njegovim radom, bio ovlašćen da obrazuje to radno tijelo, odnosno da obrazovanjem NKT-a nije prekoračio svoja ovlašćenja. Po nalažanju Ustavnog suda, u konkretnom slučaju, NKT je obrazovano od strane Ministra zdravlja, u svrhu izvršavanja postojećih zakona (Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, Zakona o zaštiti i spašavanju i Zakona o zdravstvenoj zaštiti), sa ciljem zaštite javnog zdravlja.

7. Ustavni sud je u ovom postupku utvrdio sljedeće činjenice:

- da je 11. marta 2020. godine Svjetska zdravstvena organizacija (u daljem tekstu SZO) dala procjenu da situacija izazvana COVID-19 ima karakteristike pandemije⁸, da postoji 118000 slučajeva zaraze u 114 država, sa 4291 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. Dana 19. maja 2020. godine, prema izvještaju SZO, 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 slučajeva, od čega 19125 u poslednja

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.”

⁶ „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.“

⁷ „Službeni list Crne Gore“, br. 87/18., 02/19., 38/19. i 18/20.

⁸ Izjava Generalnog direktora Svjetske zdravstvene organizacije, dostupna na <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>

24 časa. Od početka pandemije, po podacima SZO, od posljedica izazvanih virusom COVID-19 u Evropi je umrlo 167 998, od čega 825 u poslednja 24 časa⁹;

- da su 17 marta 2020. godine, u Crnoj Gori, laboratorijski potvrđeni prvi slučajevi zaraze virusom COVID-19;

- da je 26. marta 2020. godine Ministarstvo zdravlja na predlog Instituta za javno zdravlje donijelo Naredbu o proglašavanju epidemije zarazne bolesti COVID-19¹⁰, 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;

- da je odredbom člana 1. stav 1. tačka 2. Naredbe za preduzimanje privremenih mjera za sprječavanje unošenja u zemlju, suzbijanje i sprječavanje prenošenja novog koronavirusa¹¹ Ministarstvo zdravlja naredilo 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. Odredbom člana 1. stav 2. Naredbe propisano je da samoizolacija podrazumijeva boravak u porodičnom smještaju uz praćenje zdravstvenog stanja ovog lica, kao i svih članova domaćinstva koji se zadese u tom porodičnom smještaju od strane nadležne higijensko-epidemiološke službe, u trajanju od 14 dana;

- da je odredbom člana 1. stav 1. tačka 7. Naredbe za preduzimanje privremenih mjera za sprječavanje unošenja u zemlju, suzbijanje i sprječavanje prenošenja novog koronavirusa¹², Ministarstvo zdravlja naredilo preduzimanje kontinuiranih mjera praćenja smještaja u samoizolaciju lica koja dolaze 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;

- da je odredbom člana 1. tačka 1. Naredbe za preduzimanje privremenih mjera za sprječavanje unošenja u zemlju, suzbijanje i sprječavanje prenošenja novog koronavirusa¹³ Ministarstvo zdravlja naredilo 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;

- da je odredbama Naredbe za preduzimanje privremenih mjera za sprječavanje unošenja u zemlju, suzbijanje i sprječavanje prenošenja novog koronavirusa¹⁴ Ministarstvo zdravlja naredilo: 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

⁹ https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200519-covid-19-sitrep-120.pdf?sfvrsn=515cabfb_2

¹⁰ „Službeni list Crne Gore“, broj 24/20.

¹¹ „Službeni list Crne Gore“, broj 15/20.

¹² „Službeni list Crne Gore“, broj 17/20.

¹³ „Službeni list Crne Gore“, broj 19/20.

¹⁴ „Službeni list Crne Gore“, broj 25/20.

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;

- da je 21. marta 2020. godine, na internet stranici Vlade Crne Gore, Služba za odnose s javnošću Vlade Crne Gore objavila obavještenje da je NKT donijelo Odluku o objavljivanju imena lica u samoizolaciji¹⁵;

- da je Spisak lica kojima je izrečena mjera samoizolacije bio dostupan na internet stranici Vlade Crne Gore (<http://www.gov.me/naslovna/samoizolacija>);

- da iz odgovora Ministra zdravlja proizilazi da od 25. aprila 2020. godine spisak lica kojima je izrečena mjera samoizolacije više nije bio dostupan na internet stranici Vlade Crne Gore i

- da su, prema Izvještaju SZO¹⁶, od 19. maja 2020. godine, u Crnoj Gori registrovana 324 slučaja zaraze, od kojih je 9 lica umrlo, da je klasifikacija transmisije: "klaster slučajeva" i da već 13 dana uzastopno nije bilo novih potvrđenih slučajeva zaraze.

8. Iz podnijete inicijative proizilazi da podnosilac povredu prava na privatnost i zaštitu podataka o ličnosti, iz odredaba čl. 40 i 43. Ustava i člana 8. Evropske konvencije, zasniva na tvrdnji da su Odlukom NKT-a o objavljivanju imena lica u samoizolaciji, njihovi podaci o ličnosti učinjeni dostupnim javnosti, bez njihove saglasnosti, pri tom ne sporeći javni interes koji se ogleda u zaštiti zdravlja.

8.1. S tim u vezi, u ovom predmetu, kao sporna, postavljaju se sljedeća ustavnopravna pitanja:

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

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

Pitanje 1.

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

¹⁵ <http://www.gov.me/vijesti/223143/NKT-za-zarazne-bolesti-pocinje-objavljivanje-identiteta-lica-u-samoizolaciji-zastita-zdravlja-i-zivot-gradana-nas-najvisi-priori.html>

Pristupljeno 23. aprila 2020. godine

¹⁶ Dostupno na <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/situation-reports/>

8.1.1. U odgovoru na prvo ustavno-pravno pitanje Ustavni sud je pošao od dosadašnjih saznanja SZO o virusu COVID-19, koja je ukazala državama na važnost testiranja, liječenja, izolacije i praćenja kontakata, kako nekoliko slučajeva ne bi postali klasteri, koji bi doveli do transmisije u cijelom društvu. Uvođenje mjera testiranja i praćenja kontakata, posebno u početnoj fazi borbe protiv širenja zaraze, uz mjere fizičke distance i mobilizacije zajednice, po saznanju SZO, mogu spriječiti infekcije i spasiti živote, odnosno da su mnoge države pokazale da se širenje virusa može uspješno kontrolisati, preduzimanjem iste ili slične mjere protiv širenja opasnog virusa.

8.1.1.1. Imajući u vidu da je, po nalaženju SZO¹⁷, „transmisija virusa moguća od simptomatickih, pred-simptomatickih i asimptomatickih pacijenata“, Ustavni sud je utvrdio da 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, 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. Ovo tim prije što 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.).

Pitanje 2.

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 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 - zaštita zdravlja?

8.1.2. Načelo 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.

8.1.2.1. Iz odredaba Evropske konvencije proizilazi da 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

¹⁷ Dostupno na strani 2. <https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200402-sitrep-73-covid-19.pdf>

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. 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.

8.1.2.2. Iz navedenih odredaba Ustava i Evropske konvencije proizilazi 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 (stroža) nego što je neophodno i da moraju biti uravnotežena između Ustavom zajamčenog subjektivnog prava pojedinca i interesa društvene zajednice (pravnog poretka).

8.1.2.3. Ta ograničenja nužno utiču na uživanje prava i sloboda zajamčenih 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 (Albanija, Jermenija, Estonija, Gruzija, Letonija, Sjeverna Makedonija, Srbija, Moldavija i Rumunija). 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 konvencijom¹⁸. 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.

8.1.2.3.1. U izvršavanju svojih pozitivnih obaveza preuzetih Evropskom konvencijom, države, prema praksi Evropskog suda, uživaju određenu slobodu procjene (*margin of appreciation*)¹⁹, 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“²⁰.

¹⁸ *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.

¹⁹ *Lopes de Sousa Fernandes*, navedeno gore, § 175.; *Vasileva*, navedeno gore, § 67.

²⁰ (iako finansijske prirode; *Koufaki i Adedy protiv Grčke* (odluka), br. 57665/12, 7. maja 2013., u par. 37.).

8.1.2.3.2. Ustavni sud je utvrdio da je, nakon što su 17. marta 2020. godine, laboratorijski potvrđeni prvi slučajevi zaraze virusom COVID-19 u Crnoj Gori, 26. marta 2020. godine, Ministarstvo zdravlja na predlog Instituta za javno zdravlje donijelo Naredbu o proglašavanju epidemije zarazne bolesti COVID-19, 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. Preduzete mjere, pored ostalog, obuhvatale su i 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, što podrazumijeva boravak u porodičnom smještaju, uz praćenje zdravstvenog stanja ovog lica, kao i svih članova domaćinstva koji se zadese u tom porodičnom smještaju, od strane nadležne higijensko-epidemiološke službe, u trajanju od 14 dana, koja je Naredbom za preduzimanje privremenih mjera za sprječavanje unošenja u zemlju, suzbijanje i sprječavanje prenošenja novog koronavirusa produžena za još 14 dana. Istom Naredbom, samoizolacija je produžena i licima 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, i određena i 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, nakon isteka karantina, u porodičnom smještaju u trajanju od 14 dana.

8.2. Imajući u vidu navedeno, kao i praksu Evropskog suda, koji je u brojnim predmetima izrazio stav o zaštiti ličnih podataka, uključujući medicinske podatke, Ustavni sud je utvrdio da navode podnosioca inicijative treba ispitati s aspekta odredaba čl. 24., 40. i 43. Ustava, člana 8. Evropske konvencije i čl. 6. i 9. Konvencije Savjeta Evrope 108.

8.2.1. 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 spriječavanja nemira i kriminala, kao i zaštite zdravlja i morala ili, pak, zaštite prava i sloboda drugih.

8.2.1.1. 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. tog 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 proizvoljnog miješanja javnih vlasti u njegovu privatnost, ali i obavezuje državu da aktivno učestvuje u obezbjeđivanju ovog prava.

8.2.1.1.1. 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).

8.3. Ustavni sud je, radi razjašnjenja spornih pitanja u ovom predmetu, imao u vidu i relevantnu praksu Evropskog suda, koji je u brojnim predmetima izrazio stav da je zaštita ličnih podataka, pa i medicinskih podataka, od temeljne važnosti za zaštitu prava na poštovanje privatnog i porodičnog života, iz odredaba člana 8. Evropske Konvencije.

8.3.1. U tom smislu, Evropski sud je u presudi *Amann protiv Švedske*²¹ izrazio stav da je zaštita prava na privatnost, iz člana 8. Evropske konvencije, primjenjiva i na zaštitu podataka o ličnosti i da je široko tumačenje ovog pojma u skladu i sa Konvencijom 108:

“65. Sud ponavlja da čuvanje podataka koji se odnose na „privatni život“ pojedinca spada u opseg primjene člana 8., stav 1. (vidi presudu *Leander protiv Švedske* od 26. marta 1987. godine, Serija A, broj 116, str. 22 stav 48.).

S tim u vezi ističe da se pojam *privatni život* ne smije tumačiti restriktivno. Poštovanje privatnog života obuhvata posebno pravo na uspostavljanje i razvoj odnosa sa drugim ljudskim bićima; (...).

To široko tumačenje odgovara Konvenciji Savjeta Evrope od 28. januara 1981. o zaštiti pojedinaca u pogledu automatske obrade ličnih podataka, koja je stupila na snagu 1. oktobra 1985. i čija je svrha „obezbjeđivanje na teritoriji država ugovornica za svakog pojedinca ... poštovanje njegovih prava i osnovnih sloboda, a posebno njegovog prava na privatnost, u pogledu automatske obrade ličnih podataka koji se odnose na njega“(član 1.), pri čemu se ti lični podaci definišu kao "sve informacije koje se odnose na prepoznatog ili prepoznatljivog pojedinca“(član 2.).“

8.3.2. U presudi *Gardel protiv Francuske*²² Evropski sud je ukazao da zakoni države ugovornice treba da obezbijede da su ti podaci relevantni i da su efikasno zaštićeni od pogrešne obrade i zloupotrebe:

“62. Zaštita podataka lične prirode igra suštinsku ulogu za uživanje prava na poštovanje privatnog i porodičnog života garantovanog članom 8. Konvencije. Unutrašnje zakonodavstvo mora, dakle, obezbjeđivati odgovarajuće garancije radi sprečavanja bilo kakvog korišćenja podataka lične prirode koje ne bi bilo u skladu sa garancijama predviđenim u tom članu (videti, *mutatis mutandis*, *Z. protiv Finske*, 25. februar 1997, § 95, Zbirka 1997-I). (...). Unutrašnje pravo mora posebno obezbijediti da ti podaci budu relevantni i da ih ne bude više nego što je potrebno radi ostvarenja ciljeva zbog kojih su i registrovani, i da budu čuvani u obliku koji omogućava

²¹ Presuda, broj [27798/95](#), od 16. februara 2000. godine, stav 65.

²² Presuda, broj [16428/05](#), od 17. decembra 2009. godine, stav 62.

identifikovanje odnosnih lica tokom perioda koji ne smije biti duži od onog koji je neophodan s obzirom na namjenu zbog koje su registrovani (vidjeti gornje stavove 27. i 28., preambulu i član 5. Konvencije o zaštiti podataka i načelo 7. preporuke R (87) 15 Komiteta ministara čiji je cilj uređivanje korišćenja podataka lične prirode u policijskom sektoru). Unutrašnje pravo takođe treba da sadrži garancije kojima se djelotvorno štite podaci lične prirode od neovlašćenih i nezakonitih korisnika.”

8.3.3. U presudi *Z. protiv Finske*²³ Evropski sud je podsjetio da se pravo na privatnost, iz člana 8. Evropske konvencije, takođe, primjenjuje i kada je riječ o zaštiti podataka vezanih za zdravlje:

“95. S ovim u vezi, Sud uzima u obzir da je zaštita ličnih podataka, pa tako i medicinskih, od temeljne važnosti za uživanje prava na poštovanje privatnog i porodičnog života neke osobe, kako je garantovano članom 8. Konvencije. Poštovanje povjerljivosti podataka o zdravlju je vitalno načelo pravnih sistema svih država potpisnica Konvencije. Ono je od ključne važnosti, ne samo u smislu poštovanje privatnosti pacijenta, nego i za očuvanje njegovog/njenog povjerenja u medicinsku profesiju i medicinske ustanove uopšte.

96. Bez ovakve zaštite, oni kojima je potrebna medicinska pomoć mogli bi se ustručavati od otkrivanja podataka privatne i intimne prirode, što može biti neophodno kako bi se dobio odgovarajući tretman, ili čak traženja pomoći uopšte, ugrožavajući time i svoje zdravlje, i zdravlje zajednice ukoliko se radi o zaraznim bolestima (v. Preporuku br. R (89) 14 o "Etičkim pitanjima infekcije HIV virusom u zdravstvu i društvu" koju je Vijeće ministara Vijeća Evrope usvojilo dana 24. oktobra 1989. godine; naročito opšti stav o tajnosti medicinskih podataka opisan u stavu 165. obrazloženja).

97. Prema tome, domaći zakon mora pružiti odgovarajuće zaštitne mehanizme u cilju sprječavanja bilo kakve razmjene ili otkrivanja ličnih zdravstvenih podataka, koje može biti protivrječno onome što garantuje član 8. Konvencije (v., *mutatis mutandis*, član 3. st. 2 (c) i članovi 5., 6. i 9. Konvencije za zaštitu pojedinaca u vezi sa automatskom obradom ličnih podataka, Evropski ugovori serija br. 108, Strasbourg, 1981. godina).

99. Što se tiče pitanja vezanih za pristup javnosti ličnim podacima, Sud se slaže da se nadležnim državnim organima vlasti mora ostaviti izvjestan stepen slobodne procjene u postizanju pravilne ravnoteže između interesa javnosti sudskog postupka s jedne strane, i interesa strane u postupku ili treće osobe u održanju povjerljivosti tih podataka s druge strane. Obim ove slobodne procjene će zavisiti od faktora kao što su priroda i značaj tih interesa i težina miješanja. (v., na primjer, presudu od 26. marta 1987. godine, u predmetu *Leander protiv Švedske*, Serija A, br. 116, str. 25, st. 58; i, *mutatis mutandis*, presudu od 26. septembra 1996. godine, u predmetu *Manoussakis i ostali protiv Grčke*, Izvještaji za 1996. godinu-IV dio, stav 44.)”

8.3.4. Iz navedene prakse Evropskog suda proizilazi 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 osoblja²⁴. Evropski sud smatra da zakoni država ugovornica moraju osigurati

²³ Presuda, broj [22009/93](#), od 25. februara 1997. godine, st. 95.-97.;

²⁴ Ibid., st. 77. - 78.

odgovarajuće zaštitne mjere kako bi se spriječila svaka upotreba ličnih podataka koja nije u skladu s garancijama ovog člana²⁵.

8.4. U tom smislu, 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, su lični podaci koji se odnose na (...) 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 proizilazi 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.

A. Polazeći od navedenog, po nalaženju Ustavnog suda, u konkretnom slučaju, prije svega treba utvrditi **da li je osporenom Odlukom ograničeno pravo na zaštitu ličnih podataka lica čiji su lični podaci (ime, prezime, adresa i datum početka samoizolacije) objavljeni?**

9. Po nalaženju Ustavnog suda, nesporno je da mjera javnog objavljivanja identiteta lica (ime, prezime, adresa i datum početka samoizolacije) koja u vezi sa virusom COVID-19, borave u samoizolaciji, na koje podnosilac inicijative ukazuje, 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. Stoga je zadatak Ustavnog suda da ocijeni da li ta mjera ispunjava uslove iz odredaba člana 24. Ustava, člana 8. stav 2. Evropske konvencije i čl. 6. i 9. Konvencije 108.

B. Da li je ograničenje opravdano?

B1. Da li je ograničenje u skladu sa zakonom?

9.1. Iz stavova Evropskog suda, izraženih u presudama *Sunday Times (No.1) protiv Ujedinjenog Kraljevstva*²⁶, *Malone protiv Ujedinjenog Kraljevstva*²⁷ i *Huvig protiv Francuske*²⁸, proizilazi da zakon, kao i drugi propis, mora dovoljno jasno da ukaže na obim diskrecionih ovlašćenja nadležnih organa vlasti i na način na koji se ta prava ostvaruju. Po shvatanju Evropskog suda, zakon mora ukazati na obim diskrecionog prava povjerenog ovlašćenim organima i na dovoljno precizno formulisani način urediti korišćenje tog diskrecionog prava, radi pružanja odgovarajuće zaštite od

²⁵ Ibid 97, stav 95, *Mockutė protiv Litvanije*, stavovi 93. - 94.

²⁶ Presuda, od 26. aprila 1979. godine, predstavka broj 6538/74., § 49.

²⁷ Presuda, od 2. avgusta 1984. godine, predstavka broj 8691/79., § 68.

²⁸ Presuda, od 24. aprila 1990. godine, predstavka broj 1110/84., § 26.

arbitrarnog odlučivanja, jer adresat zakona i drugog propisa mora biti u stanju da predvidi, u stepenu koji je u datim okolnostima razuman, posljedice koje bi njegove radnje ili ponašanje mogle prouzrokovati. Svrha svakog zakona i drugog propisa, kojim se uređuje nadležnost i rad bilo kog državnog organa, u tom smislu, po shvatanju Evropskog suda, je određivanje njegovog djelokruga rada i granice njegovih ovlaštenja, postupak po kojem vrši poslove, kao i nadzor nad njegovim radom. Da bi propisi države ili pojedinačne mjere, u smislu Evropske konvencije, bili "u skladu sa zakonom", moraju biti dostupni i predvidljivi, radi pružanja odgovarajuće zaštite građanima od arbitrarnog odlučivanja.

9.1.1. Odredbom člana 53. stav 5. Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti propisano je da se sprovođenje mjera u vanrednoj situaciji obavlja u skladu sa zakonom kojim se uređuje zaštita i spašavanje i ovim zakonom. Zaštita i spašavanje, u smislu Zakona o zaštiti i spašavanju, obuhvata skup mjera i radnji koje se preduzimaju u cilju otkrivanja i sprječavanja nastajanja opasnosti, kao i ublažavanja i otklanjanja posljedica od epidemija (član 1.). Zaštitu i spašavanje, prema odredbi člana 3. tog zakona, sprovode državni organi, organi državne uprave, jedinice lokalne samouprave, privredna društva, preduzetnici i druga pravna i fizička lica. Rizik, u smislu odredbe člana 4. tačka 9. Zakona, je stvarna ili moguća opasnost ili izlaganje opasnosti ljudi od epidemije (...). S obzirom na to da širenje zaraze virusom COVID-19, prema medicinskim indikacijama, ima karakter epidemije koja predstavlja rizik po život i zdravlje ljudi, u smislu Zakona o zaštiti i spašavanju, Ustavni sud je utvrdio da su, saglasno odredbama člana 3. i člana 10. tač 1., 3. i 6. tog zakona, državni organi, organi državne uprave, jedinice lokalne samouprave, privredna društva, preduzetnici i druga pravna i fizička lica, u koje nesporno spada i NKT (tijelo obrazovano rješenjem Ministra zdravlja), dužni da sprovode aktivnosti i postupaju u slučaju neposredne prijetnje od rizika i to prikupljanjem podataka o mogućem riziku i obavještavanjem stanovništva, kao i nadležnih organa i odgovornih lica zaduženih za zaštitu i spašavanje. Efekti tog zakona, koji je objavljen u Službenom listu Crne Gore i na taj način dostupan svima, po nalaženju Ustavnog suda, u konkretnom slučaju, dovoljno su predvidljivi, u smislu zahtjeva kvaliteta koji je, izrazom "u skladu sa zakonom", predviđen odredbama člana 24. Ustava i člana 8. stav 2. Evropske Konvencije.

B2. Legitiman cilj

9.2. Osporena Odluka o objavljivanju imena lica u samoizolaciji, kojom je nametnuto ograničenje prava na privatnost i 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. Evropske konvencije, dio je opštih mjera, naredbi i odluka, u borbi protiv virusa COVID-19, kojima se, kako proizilazi iz odgovora donosioca akta, želi postići isti cilj - "očuvanje zdravlja i života građana". Naime, po nalaženju Ustavnog suda, nema ustavno-pravnih smetnji da se, u cilju preovlađujućeg javnog interesa u oblasti zdravstvene zaštite, koji se, prije svega, ogleda u zaštiti života i zdravlja ljudi, navedena prava lica ograniče, posebno imajući u vidu da je "interes zaštite zdravlja" naveden kao osnov ograničenja prava iz odredbe člana 8. stav 2. Evropske konvencije.

B3. Neophodno u demokratskom društvu

9.3. Prilikom utvrđivanja da li je osporena mjera bila "neophodna u demokratskom društvu", Ustavni sud je cijenio, da li za nametnuto ograničenje postoji prijevika društvena potreba (*pressing social*

need)²⁹, da li su razlozi koji su navedeni da se te mjere opravdaju bili relevantni i dovoljni i da li su te mjere bile srazmjerne zakonitom cilju.

9.3.1. Izuzetne okolnosti koje su postojale u trenutku donošenja osporene Odluke 21. marta 2020. godine, po nalaženju Ustavnog suda, ukazivale su na alarmantnu zdravstvenu situaciju izazvanu virusom COVID-19. Saznanja o novom virusu COVID-19, protiv kojeg nije postojao i još uvijek ne postoji lijek, niti vakcina, upućivala su na to da kod težih slučajeva dolazi do razvoja teške upale pluća, akutnog respiratornog distres sindroma, sepse i septičnog šoka koji vode do smrtnog ishoda i da su osobe sa postojećim hroničnim oboljenjima i stanjima u većem riziku od razvoja teških formi bolesti. Zdravstveni sistemi država koje su se suočile sa nekontrolisanim širenjem zaraze, uprkos angažovanju velikih ljudskih i materijalnih resursa, suočili su se sa nemogućnošću da pruže zdravstvenu zaštitu svima kojima je ona potrebna, što je dovelo do smrtnog ishoda kod velikog broja pacijenata i prenošenja zaraze na medicinsko osoblje. Istovremeno SZO je 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, pa je, u skladu s tim, Ministarstvo zdravlja, na predlog Instituta za javno zdravlje, donijelo više naredbi za preduzimanje privremenih mjera za sprječavanje unošenja u zemlju, suzbijanje i sprječavanje prenošenja novog koronavirusa. Preduzete mjere, pored ostalog, obuhvatale su i 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. Imajući u vidu preporuke SZO *“da se pronađe, izoluje, testiraja i liječi svaki slučaj i prati svaki kontakt”*, Ministarstvo zdravlja, na predlog Instituta za javno zdravlje, naredilo je preduzimanje kontinuiranih mjera praćenja i smještaja u samoizolaciju lica koja dolaze iz zemalja sa umjerenim i niskim nivoom transmisije, 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. Zbog nepoštovanja navedene mjere obavezne samoizolacije Ministarstvo zdravlja je, na predlog Instituta za javno zdravlje, naredilo obavezu zdravstveno sanitarne inspekcije i Uprave policije da u maksimalno mogućoj mjeri pojačaju aktivnosti nadzora nad svim licima kojima je izrečena mjera samoizolacije, njihovih članova domaćinstva, kao i osoba koje su ih dovezle od graničnog prelaza do mjesta stanovanja.

9.3.2. Iz odgovora donosioca akta, međutim, proizilazi da se, i pored upozorenja i podnošenja krivičnih prijava, obavezna samoizolacija nije u dovoljnoj mjeri poštovala. Zdravstvena situacija u Crnoj Gori bila je takva da, i pored toga što su mjere za sprečavanje širenja zaraze preduzete prije pojave prvih laboratorijski potvrđenih slučajeva, broj osoba inficiranih virusom COVID-19, u periodu prije i neposredno nakon donošenja osporene Odluke, značajno i brzo rastao, i to od 17. marta do 30. marta 2020. godine, sa 2 na 105, sa konstantnim rastom hospitalizovanih pacijenata i pojavom prvih slučajeva smrtnih ishoda. Taj broj se skoro udvostručio za 4 dana, pa je 3. aprila 2020. godine bilo 197 oboljelih, od kojih je 38 pacijenata bilo hospitalizovano. Zdravstveni nadzor na dan donošenja osporene Odluke bio je određen za 5156 lica, koja su tokom prethodnih 14 dana boravila na području sa rasprostranjenom transmisijom, da bi na dan 10. april 2020. godine taj broj iznosio 7391. Efekat preduzetih mjera za sprječavanje unošenja u zemlju, suzbijanje i sprječavanje prenošenja novog koronavirusa, po podacima Instituta za javno zdravlje, ogleda se u takozvanom “ispravljanju krive

²⁹ Presuda u predmetu *Voght protiv Njemačke*, od 26. septembra 1995. godine, predstavka broj 17851/91.

linije”, odnosno usporavanju zaraze, pa je tako od 16. aprila do 25. aprila 2020. godine broj zaraženih sa 303 rastao umjerenim tempom na 321, kada je, kako proizilazi iz odgovora donosioca akta, prestalo objavljivanje imena lica u samoizolaciji. Po nalaženju Ustavnog suda, navedena mjera bila je privremenog karaktera i ostvarila je svrhu zbog koje je uvedena, jer je, prema podacima Instituta za javno zdravlje, zaraza uspješno zaustavljena, tako da na dan 19. maj 2020. godine u Crnoj Gori nije bilo novih slučajeva zaraze, već 13. dan za redom.

9.3.3. Imajući u vidu ozbiljnost vanredne situacije u vezi s virusom COVID-19, veliku opasnost koju je virus predstavljao za zdravlje svih građana u Crnoj Gori, kao i procjenu nadležnih organa, da postoji opasnost od situacije u kojoj bi odjednom veliki broj ljudi bio zaražen i u potrebi za medicinskom pomoći, Ustavni sud je, polazeći od stava Evropskog suda, prema kojem ocjena potrebe za ograničenjem nekog ustavnog ili konvencijskog prava, pa i ograničenjem prava na privatnost, spada u polje slobodne procjene (*margin of appreciation*) države ugovornice, utvrdio da je za osporenim ograničenjem postojala hitna društvena potreba.

9.3.4. Međutim, objavljivanje ličnih podataka o licima u samoizolaciji, po nalaženju Ustavnog suda, čini te podatke dostupnim neograničenom broju lica, koji se teško može utvrditi kada se radi o objavi na internet stranici, kao što je to slučaj u konkretnom predmetu. 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 - *sprečavanje 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 novijim predmetu *Breyer protiv Njemačke*³⁰, Evropskog suda, Ustavni sud je utvrdio da su ti podaci bili dovoljni za takozvano kreiranje “profila” na internet sajtu³¹ od strane nepoznatog lica, koji je korisniku davao informaciju o udaljenosti adrese, sa imenom i prezimenom lica koje se nalazi u samoizolaciji.

10. Princip proporcionalnosti u užem smislu (*princip balansiranja*) znači da odgovarajuće i neophodne mjere ne smiju poremetiti pravičnu ravnotežu i/ili uništiti suštinu prava. Ustavni sud, kao i Evropski sud, u tom smislu, kontroliše da li postoji proporcionalnost između mjere koju država preduzima i legitimnog cilja koji se time želi ostvariti. Proporcionalnost mjere podrazumijeva da je mjera podobna da ostvari željeni cilj, ali i da država pronađe pravičnu srazmjeru između preduzete mjere i postavljenog opšteg cilja. Proporcionalnost neće postojati kada vaganje privatnog i javnog interesa nije sprovedeno na razuman način ili kada je na pojedinca pao isuviše velik teret u odnosu na javni cilj koji treba postići.

10.1. Sagledavajući osporeno ograničenje u svijetlu konkretnog predmeta u cjelini i u kontekstu okolnosti situacije izazvane virusom COVID-19, uključujući sadržaj primjedbi podnosioca inicijative i odgovor donosioca akta, Ustavni sud je utvrdio da osporenom Odlukom nije postignuta pravična ravnoteža između potrebe da se zaštiti zdravlje i životi građana, s jedne strane, i prava na privatnost

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

³¹ <https://www.crnagorakorona.com/home>

i 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. Evropske konvencije, lica koja u vezi sa virusom COVID-19, borave u samoizolaciji, s druge strane, odnosno da ograničenje prava ovih lica, za njih predstavlja nesrazmjern teret u odnosu na cilj kojem se težilo.

10.1.1. Takođe, donosilac osporenog akta obradu ličnih podataka lica u samoizolaciji, po nalaženju Ustavnog suda, 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 mogućnost primjene manje restriktivne mjere od one koja je primijenjena u konkretnom slučaju. Ustavni sud, stoga, utvrdio da osporena Odluka nije u saglasnosti s odredbama odredaba 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.

10.1.1.1. Kako u konkretnom slučaju podnosilac inicijative nije obrazložio navodni osnov diskriminacije i nejednakosti, iz odredaba člana 8. i 17. stav 2. Ustava, lica u samoizolaciji (rasa, boja kože, pol, jezik, vjera, političko ili drugo uvjerenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, imovina, rođenje ili neka druga osobina), Ustavni sud je utvrdio da s aspekta diskriminacije i jednakosti nije potrebno posebno ispitivati te navode.

10.1.1.2. Ustavni sud je, takođe, utvrdio da pozivanje podnosioca na odredbe člana 25. Ustava, kojima je uređeno privremeno ograničenje prava i sloboda, nije relevantno za ocjenu ustavnosti i zakonitosti osporene Odluke, jer u Crnoj Gori nije uvedeno vanredno stanje.

11. Na osnovu iznijetih razloga, odlučeno je kao u izreci.

II1. Odluka o prestanku važenja Odluke Nacionalnog koordinacionog tijela za zarazne bolesti o objavljivanju imena lica u samoizolaciji, broj 8-501-/20-129 i o objavljivanju ove odluke, zasnovana je na odredbama člana 151. stav 2., člana 152. stav 1. Ustava Crne Gore i člana 51. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

U-II br. 22/20
23. jul 2020. godine
P o d g o r i c a

PREDSJEDAVAJUĆI SUDIJA,
Desanka Lopičić, s.r.