

Sloboda izražavanja i pravo na privatnost tokom epidemije virusa kovid-19

mart - jun 2020. godine

Izdavač:

NVO Akcija za ljudska prava (*Human Rights Action* – HRA)

Bulevar Sv. Petra Cetinjskog 130/VII

81 000 Podgorica, Crna Gora

Tel/fax: +382 20 232 348

E-mail: hra@t-com.me

www.hraction.org

Za izdavača:

Tea Gorjanc Prelević

Autori:

Džonatan Mekuli

Stefan Šljukić

Urednica:

Tea Gorjanc Prelević



Britanska ambasada
Podgorica

Projekat „Nadzor nad primjenom standarda ljudskih prava tokom epidemije virusa COVID-19“ podržala je Britanska ambasada u Podgorici. Stavovi izneseni u ovoj publikaciji predstavljaju isključivo stavove HRA i nijesu nužno i stavovi donatora.

Sloboda izražavanja i pravo na privatnost tokom epidemije virusa kovid-19

mart - jun 2020. godine

**Akcija za ljudska prava
jul 2020.**

SADRŽAJ

1.	Uvod.....	5
1.1.	Ograničenja slobode izražavanja.....	5
1.2.	Zloupotreba ličnih podataka.....	7
2.	Sloboda izražavanja.....	9
2.1.	Krivično djelo „izazivanje panike i nereda“	9
2.2.	Kazne za „izazivanje panike i nereda“ - studije slučaja.....	11
2.2.1.	M. B.	11
2.2.2.	A. G.	14
2.2.3.	S. O.	16
2.2.4.	R. R.....	19
2.3.	Kršenja prava na slobodu izražavanja.....	22
2.3.1.	Pregled međunarodnih standarda.....	22
2.3.2.	Zakonski okvir	24
2.3.3.	Neophodnost i srazmjernost.....	25
3.	Pravo na privatnost.....	28
3.1.	Objavlivanje imena i adresa osoba u samoizolaciji.....	28
3.2.	Kršenje prava na privatnost.....	29
3.2.1.	Pravo na privatnost prema Ustavu Crne Gore.....	29
3.2.2.	Pregled međunarodnih standarda.....	30
3.2.3.	Zakonitost, neophodnost i srazmjernost.....	32
4.	Zaključne preporuke.....	36

1. Uvod

Crna Gora, zemlja sa oko 620.000 stanovnika¹, bila je posljednja u Evropi koja je registrovala koronavirus i to 17. marta 2020. godine². Bila je i prva evropska država koja je proglasila *korona free status*, 25. maja 2020. godine³. Crna Gora je do 24. maja potvrdila da su ukupno 324 osobe bile zaražene virusom i da je devet osoba od toga preminulo⁴. Sve u svemu, kao relativno mala država, sa 18 smrtnih slučajeva na 1.000.000 stanovnika, Crna Gora se 25. maja nalazila na čak 122. mjestu svjetske kovid-19 liste.⁵ Ako se uzmu u obzir sve dostupne i uporedive informacije, primjetno je da, s jedne strane, u tom prvom talasu epidemije, Crna Gora nije imala mnogo importovanih slučajeva⁶, a sa druge, da su crnogorske vlasti uradile solidan posao u zaustavljanju širenja virusa i zaštiti građana.

Ipak, neke odluke vlasti su neproporcionalno ograničile ljudska prava.

Još prije zvanične objave prvog slučaja, javile su se glasine o stvarnom broju zaraženih osoba i akcijama koje je crnogorska vlada preduzimala da spriječi širenje virusa. U prvom talasu virusa, vlada je preduzela represivne korake da kazni one koji su plasirali dezinformacije o virusu. Istovremeno je, pod opravdanjem zaštite života i zdravlja, narušila pravo na privatnost hiljada građana objavljujući imena i adrese onih kojima je bila izrečena mjera obavezne samoizolacije.

1.1. Ograničenja slobode izražavanja

U XXI vijeku, u vrijeme kada informacije mogu putovati s jednog kraja planete na drugi u sekundi, bili smo svjedoci porasta širenja dezinformacija i glasina širom svijeta. Nakon izbijanja pandemije koronavirusa, vlade su usvojile mjere za borbu protiv onoga što su percipirale kao pandemiju lažnih vijesti⁷. Širenje dezinformacija u pojedinim slučajevima zapravo su promovisale same države i njihove vlade⁸. Uobičajene teorije zavjere uključivale su navode da je za širenje

¹ MONSTAT: Procjena broja stanovnika na 1. januar, dostupno na: <https://www.monstat.org/cg/page.php?id=273&pageid=48>

² RT: Crna Gora je posljednja preostala zemlja bez koronavirusa u Evropi, 13. mart 2020, dostupno na: <https://www.rtmagazine.com/disorders-diseases/infectious-diseases/other-infections/montenegro-coronavirus-free-europe/>

³ REUTERS: Crna Gora prva evropska država bez koronavirusa, izjavio premijer, 25. maj 2020, dostupno na: <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-montenegro/montenegro-becomes-europes-first-coronavirus-free-state-pm-says-idUSKBN2311NV>. Treba imati u vidu i da se koronavirus ubrzo potom vratio, u mnogo gorem obliku.

⁴ Vlada Crne Gore: Crna Gora bez oboljelih od COVID-19, 24. maj 2020, dostupno na: <http://www.gov.me/vijesti/224670/Crna-Gora-bez-oboljelih-od-COVID-19.html>

⁵ WORLDMETERS: Prijavljeni slučajevi zaraženih i smrtni slučajevi po zemlji, teritoriji ili prenosu, dostupno na: <https://www.worldometers.info/coronavirus/#countries>

⁶ Na konferenciji za medije koju je 7. aprila 2020. održao Institut za javno zdravlje, saopšteno je da Crna Gora ima 25 klastera (uvezeni slučajevi zaraze kovid-19). Antena M: „Mugoša: Slijedi veoma težak period, imamo 25 klastera“, 7. april 2020, dostupno na: <https://www.antenam.net/koronavirus/154654-mugosa-slijedi-veoma-tezak-period-imamo-25-klastera>

⁷ Axios: Koronavirus se koristi za suzbijanje slobode štampe širom svijeta, 31. mart 2020, dostupno na: https://www.axios.com/coronavirus-press-freedom-e11cd2d3-c1c3-4b67-b985-102c882a223d.html?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=newsletter_axiosmediatrends&stream=top

⁸ Evropska komisija: Koronavirus - EU pojačava djelovanje u borbi protiv dezinformacija, „Strani akteri i određene zemlje, posebno Rusija i Kina, učestvovala su u ciljanim operacijama radi širenja uticaja i dezinformacija u EU, svom susjedstvu i širom svijeta“, 10. jun 2020, dostupno na:

virusa kovid-19 kriva mreža 5G⁹, da se virus liječi ispijanjem izbjeljivača i drugih sredstava za dezinfekciju¹⁰, kao i da su za vanredna stanja u javnom zdravstvu u nekim jurisdikcijama kriva određena okupljanja ili događaji.¹¹ Dezinformacije, poluistine i neprovjerene vijesti postale su rasprostranjene širom svijeta, pa ni Crna Gora nije mogla da ostane imuna na to.

Svaka vlada ima dužnost i interes da promoviše tačne i pouzdane informacije, i istovremeno ispravlja štetne, neistinite navode, kako bi zaštitila lični integritet i povjerenje građana u rad državnih vlasti i pomogla zaštitu života, zdravlja, reda, mira i sigurnosti. Bez obzira na to, bilo koje mjere koje se usvajaju da suzbiju dezinformacije ne bi trebalo da narušavaju osnovno pravo na slobodu izražavanja. Drugim riječima, odgovori treba da budu zakoniti, neophodni i srazmjerni.

Crna Gora, zemlja koja nastoji da se predstavi kao demokratska, preduzela je korake tokom pandemije koronavirusa koji su ozbiljno narušili prava na privatnost i slobodu izražavanja.

Od početka marta do kraja maja 2020. godine, pokrenuti su krivični postupci protiv pet osoba zbog „izazivanja panike i nereda“, krivičnog djela iz čl. 398 Krivičnog zakonika Crne Gore (KZCG), koji inkriminiše širenje lažnih vijesti koje su izazvale paniku ili narušavanje javnog reda i mira ili na drugi način ometale rad državnih organa. Prema državnim tužiocima u ovim slučajevima, od tih pet osoba, četiri su navodno izazvale paniku objavama na društvenim mrežama, spekulišući u kojoj su mjeri pojedine osobe bile zaražene virusom kovid-19. Zabilježen je i slučaj zatvorenika, koji je optužen za izazivanje panike među policajcima i ometanje sprovođenja odluke državnog organa, pošto je rekao da pretpostavlja da je zaražen koronavirusom.

Četiri slučaja koji uključuju objave na društvenim mrežama detaljno su istražena za potrebe ovog izvještaja. Dana 11. marta 2020. uhapšen je M. B, jer je na svojoj ličnoj *Fejsbuk* stranici objavio neprovjerenu informaciju da je trinaest osoba u Crnoj Gori zaraženo koronavirusom.¹² Ta izjava je bila suprotna zvaničnoj statistici Vlade, koja je govorila da u zemlji u tom trenutku nije bilo zaraženih. Ruska državljanka A. G, koja živi u Crnoj Gori, uhapšena je 23. marta, nakon što je na svom *Instagram* profilu objavila netačne podatke da je u Crnoj Gori zaraženo 1.000 ljudi, da je šest osoba preminulo, a da je osoblje hotela *Avala* hospitalizovano¹³. Samo nekoliko dana kasnije, 26. marta, uhapšena je i S. O. jer je objavila komentar na *Instagramu* da je jedna osoba preminula u Opštoj bolnici u Bijelom Polju od posljedica koronavirusa.¹⁴ Konačno, 9. aprila je uhapšen i R. R. jer je na *Fejsbuku* podijelio članak, koji je prvobitno objavljen na inostranoj veb stranici, a u kojem je navedeno da je predsjednik Crne Gore, Milo Đukanović, zaražen

<https://www.dw.com/en/eu-says-china-russia-behind-coronavirus-disinformation-campaigns/a-53762806>

⁹ BBC: Koronavirus - Zavjere o 5G mreži i mikročipu širom svijeta, 27. jun 2020, dostupno na:

<https://www.bbc.com/news/53191523>

¹⁰ BBC: Koronavirus - Cijena u ljudstvu zbog dezinformacija o virusu, 27. maj 2020, dostupno na: <https://www.bbc.com/news/stories-52731624>

¹¹ Guardian: Teorije zavjere o koronavirusu usmjerene na muslimane šire se Indijom, napadi i bojkoti eskaliraju usljed lažnih tvrdnji da su okupljanja muslimana kriva za epidemiju, 13. april 2020, dostupno na: <https://www.theguardian.com/world/2020/apr/13/coronavirus-conspiracy-theories-targeting-muslims-spread-in-india>

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

¹³ Vijesti: Uhapšena Ruskinja na društvenoj mreži napisala da Crnu Goru očekuje scenario kao u Italiji?, 23. mart 2020, dostupno na: <https://www.vijesti.me/vijesti/crna-hronika/426812/uhapsena-ruskinja-na-drustvenoj-mrezi-napisala-da-crnu-goru-ocekuje-scenario-kao-u-italiji>

¹⁴ KODEX.ME: Uhapšena Bjelopoljka zbog izazivanja panike i nereda, 26. mart 2020, dostupno na: <https://kodex.me/clanak/205566/uhapsena-bjelopoljka-zbog-izazivanja-panike-i-nereda>

koronavirusom¹⁵. Detaljne studije ovih slučajeva nalaze se u drugom poglavlju pod naslovom *Sloboda izražavanja, Krivične mjere za „izazivanje panike i nereda“*.

Osim pomenutih slučajeva, koji uključuju objave na društvenim mrežama, i koji se detaljnije analiziraju u nastavku, postojao je još jedan slučaj, u kojem je osoba procesuirana za krivično djelo „izazivanje panike i nereda“ zbog izjava o koroni iznijetih mimo interneta. Naime, P. Č. je policijskim službenicima saopštio da misli da ima koronavirus dok su ga sprovođili na izdržavanje zatvorske kazne. Prema optužnici, davanjem lažnih informacija da je došao u kontakt sa zaraženom osobom i da ima simptome virusa izazvao je paniku među službenicima koji su ga sprovođili i značajno omeo sprovođenje odluke državnog organa. Ovaj drugi zaključak je izveden na osnovu toga što je prije sprovođenja u zatvor P. Č. morao da bude testiran na koronavirus, čime je za oko osam sati odgođeno sprovođenje odluke suda o njegovom zatvaranju¹⁶.

1.2. Zloupotreba ličnih podataka

Pored zabrinjavajuće tendencije vlasti da kažnjavaju govor koji štiti sloboda izražavanja, Vlada je usvojila i jednu vanrednu mjeru kojom je drastično narušeno pravo na privatnost hiljada ljudi. Dok je pokušavala da obuzda širenje virusa, odlučila je da objavi imena preko 2.000 ljudi¹⁷ koji su bili u samoizolaciji. Ovaj postupak je izazvao brojne reakcije javnosti, a praćen je i neslaganjima u pogledu zakonitosti, legitimnosti, opravdanosti i nužnosti¹⁸. Ustav Crne Gore¹⁹ ne predviđa nikakva ograničenja prava na privatnost. Očito je da Vlada nije uspostavila jasan pravni osnov za ovu mjeru i nije navela koji bi mehanizam mogao da bude upotrijebljen za osporavanje takve odluke. Na primjer, sve ostale mjere koje je predložilo Nacionalno koordinaciono tijelo usvojio je zapravo ministar zdravlja, u vidu naredbi²⁰, dok je ova odluka samo objavljena na

¹⁵ Vijesti: Rakočević uhapšen - Na Fejsbuku podijelio vijest tabloida da je Đukanović zaražen koronavirusom, 9. april 2020, dostupno na: <https://www.vijesti.me/vijesti/crna-hronika/429511/rakocevicu-odredeno-zadrzavanje-na-fejsbuku-podijelio-vijest-da-je-jukanovic-zarazen-koronavirusom>

¹⁶ Antena M: Hapšenja zbog širenja panike - Tokom sprovođenja u zatvor, tvrdio da ima simptome koronavirusa, 22. mart 2020, dostupno na: <https://www.antenam.net/koronavirus/152666-hapsenja-zbog-sirenja-panike-tokom-sprovođenja-u-zatvor-tvrdio-da-ima-simptome-koronavirusa>

¹⁷ Prema portalu "europeanwesternbalkans" 27. maj 2020 (dostupno na: <https://europeanwesternbalkans.com/2020/03/25/revealing-identity-of-persons-in-self-isolation-in-montenegro-unconstitutional-experts-claim/>), do 24. marta objavljeno je preko 1800 imena i adresa osoba od objavljivanja inicijalne liste 21. marta. Ako se uzme u obzir da je nakon ovog datuma Vlada redovno ažurirala spisak, do polovine aprila broj objavljenih imena morao je da pređe cifru od 2000. Prema članku ZDNet "Coronavirus: This tiny country is posting the names and locations of quarantined citizens" od 27. marta 2020, objavljeno je skoro 6000 imena i adresa, dostupno na linku: <https://www.zdnet.com/article/coronavirus-this-tiny-country-is-posting-the-names-and-locations-of-quarantined-citizens/>

¹⁸ CGO: Država da štiti građane ne ugrožavajući ničija ljudska prava, 21. mart 2020, dostupno na: <http://cgo-cce.org/2020/03/21/drzava-da-stiti-gradane-ne-ugrozavajući-nicija-ljudska-prava/#.XwGtAygZPY>

HRA: Prestati s objavljivanjem ličnih podataka sugrađana u izolaciji, 22. mart 2020, dostupno na: <http://www.hracion.org/2020/03/22/prestati-s-objavljivanjem-licnih-podataka-sugradana-u-izolaciji/>
Pobjeda: Građanska alijansa podnijela inicijativu za ocjenu ustavnosti odluke NKT-a, 23. mart 2020, dostupno na: https://www.pobjeda.me/clanak/gradanska-alijansa-podnijela-inicijativu-za-ocjenu-ustavnosti-odluke-nkt-a?preview_mode=true

¹⁹ Ustav Crne Gore, *Sl. list Crne Gore*, br. 1/2007 i 38/2013 – Amandmani I-XVI, dostupno na: <https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/ustav-crne-gore.html>

²⁰ Lista objavljenih propisa donesenih za sprječavanje širenja kovid-19 (koronavirusa), dostupno na: <http://www.katalogpropisa.me/biblioteka/biblioteka-covid-19/>

internet stranici Vlade²¹. Štaviše, takav način djelovanja promovisao je vigilantizam, ohrabrujući ljude da prate, nadgledaju i sami preduzimaju mjere protiv svojih susjeda koji su uvršteni na ovu listu. Donošenje ovakve mjere predstavlja ozbiljnu povredu prava na privatnost, kao što je detaljno objašnjeno u poglavlju tri ovog izvještaja.

Ubrzo nakon što je spisak osoba objavljen na internet stranici Vlade Crne Gore, na internetu se pojavila i aplikacija „crnagorakorona“²². Aplikacija je kreirana za prikupljanje ličnih podataka građana, čije je identitete (imena, prezimena i adrese) objavila Vlada u vezi sa odlukama o obaveznoj samoizolaciji. Ova aplikacija je omogućavala građanima, koji su je instalirali na svom telefonu, da pronađu osobe kojima je bila izrečena mjera o samoizolaciji. Aplikacija je, takođe, imala mogućnost uključivanja geolokacije, što je omogućilo administratorima aplikacije i da prate kretanje osobe koja ju je instalirala. Centar za građansko obrazovanje je podnio prijave²³ Vrhovnom državnom tužilaštvu, Upravi policije, Agenciji za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, te Zaštitniku ljudskih prava i sloboda pozivajući ih da po službenoj dužnosti preduzmu akcije i mjere za borbu protiv dalje upotrebe ove aplikacije.

Drugi skandal se dogodio 21. marta, kada se na društvenim mrežama pojavila lista od preko 300 ljudi²⁴. Pored imena i prezimena, na ovoj listi su se našli i jedinstveni matični brojevi građana, brojevi njihovih mobilnih telefona i brojevi ličnih karata²⁵. Neki mediji su tvrdili da je ovaj spisak objavljen na sajtu Vlade prije zvaničnog spiska ali da je ubrzo uklonjen.²⁶ Mediji su na početku tvrdili da je objava greškom postavljena na sajt Vlade Crne Gore.²⁷ Vlada je demantovala ovu tvrdnju na svom *Twitter* nalogu tvrdeći da nikada nije posjedovala takav spisak²⁸. Pozvala je nadležne da istraže okolnosti ovog slučaja i pozvala medije da se prije objavljivanja takvih vijesti

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

²² Aplikacija više nije dostupna na internetu, ali je web sajt aplikacije i dalje dostupan na: <https://crnagorakorona.com/home>

²³ CGO saopštenje: Ukloniti web aplikaciju crnagorakorona.com i procesuirati njene kreatore, 26. mart 2020, dostupno na: <http://cgo-cce.org/2020/03/26/ukloniti-web-aplikaciju-crnagorakorona-com-i-procesuirati-njene-kreatore/#.XwHJ9ygzZPY>

²⁴ PCNEN: Vlada negira, građanin Babović kaže da je to bezobrazluk, 22. mart 2020, dostupno na: <https://www.pcnen.com/portal/2020/03/22/vlada-negira-gradanin-babovic-kaze-da-je-to-bezobrazluk/> Portal PCNEN je objavio link do facebook profila Dragana Babovića koji je podijelio dio spornog spiska na svom Facebook profilu 22.marta 2020. godine, dostupno na: <https://www.facebook.com/photo.php?fbid=10158115625247566&set=pcb.10158115625847566&type=3&theater>.

²⁵ Tekst belgijskog nedeljnika Le Vif: „Crna Gora objavila imena i adrese osoba za koje postoji sumnja da su oboljeli“ 8. april 2020, dostupan na: <http://www.hracion.org/2020/04/08/korona-virus-crna-gora-objavila-imena-i-adrese-ljudi-za-koje-postoji-sumnja-da-su-bolesni/>; originalni članak dostupan na: https://www.levif.be/actualite/europe/coronavirus-le-montenegro-balance-les-noms-et-adresses-des-personnes-suspectees-d-etre-malades/article-normal-1274153.html?fbclid=IwAR0_2EzfZTk6lpMW6rgHXJT_w3LXinGZ7zeUpOAeYZm3-ck1QiqkNOt-Vlw&cookie_check=1586332821.

²⁶ Dnevne novine „Vijesti“ 22. marta objavile su članak u kojem je pisalo: "Na sajtu Vlade spisak je objavljen oko pola sata prije ponoći, a u prvi mah spisak je sadržao matične brojeve, brojeve telefona i adrese građana kojima je određena mjera. Potom je taj spisak povučen." Screenshot spornog teska dostupan je na *Twitter* nalogu Vlade Crne Gore na linku: <https://twitter.com/VladaCG/status/1241683082333347840/photo/1>

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

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

obrate Službi za odnose s javnošću Vlade Crne Gore. HRA je 30. aprila uputila zahtjev za slobodan pristup informacijama o tome da li je Osnovno državno tužilaštvo pokrenulo istragu o ovom slučaju, a odgovor u kojem se navodi da je istraga u toku stigao nam je 12. maja. Međutim, nakon toga, nijedan predstavnik državnog tužilaštva nije se povodom toga javno oglasio.

Treće teško kršenje prava na privatnost desilo se 3. aprila, kada je zaposleni u Institutu za javno zdravlje putem aplikacije za razmjenu poruka *Vajber* podijelio listu od preko 60 imena ljudi zaraženih koronavirusom²⁹. Ovaj dokument je, takođe, sadržao matične brojeve i datume rođenja zaraženih osoba. Istog dana, crnogorska Vlada je ukorila tog službenika putem *Tvitera*, izjavom:

*Time se narušavaju osnovna ljudska prava! Pozivamo nadležne državne institucije da hitno ispituju gdje je izvor ovog spiska i identifikuju one koji distribuiraju ove informacije.*³⁰

Ova osoba je 7. aprila uhapšena i privedena osnovnom državnom tužiocu u Podgorici radi ispitivanja³¹. Prema informacijama dostupnim osnovnom državnom tužiocu, optuženi je kao državni službenik bio zadužen za razmjenu podataka o kovid-19 pacijentima putem sistema „IDO“. Ove podatke je putem *Vajber* aplikacije proslijedio drugim osobama, koje, iako njegove kolege, nijesu bile ovlašćene da njima raspolažu. Protiv njega je pokrenut krivični postupak zbog počinjenog krivičnog djela „neovlašćeno prikupljanje i korišćenje ličnih podataka“ iz čl. 176 KZCG. Istražni sudija Osnovnog suda u Podgorici odredio mu je pritvor u trajanju od 30 dana, ali je tu odluku ukinulo vanraspravno vijeće Osnovnog suda u Podgorici tri sedmice kasnije. Optužni predlog je stupio na snagu, a očekivalo se da bude objavljen i datum suđenja.

2. Sloboda izražavanja

2.1. Krivično djelo „izazivanje panike i nereda“

Od izbijanja koronavirusa, zbog objava na društvenim mrežama nekoliko osoba je lišeno slobode i protiv njih su pokrenuti krivični postupci, na osnovu člana 398 KZCG, koji kriminalizuje širenje lažnih vijesti. Ovo je zabrinjavajući trend, jer ne samo što ovi slučajevi predstavljaju kršenje prava na slobodu izražavanja, već je i sâm zakon u osnovi nespojiv s međunarodnim standardima koji štite pravo na slobodu izražavanja.

Članom 398 Krivičnog zakonika Crne Gore³² „izazivanje panike i nereda“ propisano je kao krivično djelo.

Ova odredba kaže da:

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

³⁰ Twtiter objava Vlade Crne Gore, 3. april 2020, dostupno na: <https://twitter.com/VladaCG/status/1246040385664811009>

³¹ RFE: Hapšenje zbog spiska inficiranih u Podgorici, 9. april 2020, dostupno na: <https://www.slobodnaevropa.org/a/spiskovi-problemi-crna-gora/30544289.html>

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

- (1) *Ko iznošenjem ili pronošenjem lažnih vijesti ili tvrdjenja izazove paniku, ili teže narušavanje javnog reda ili mira ili osujeti ili značajnije omete sprovođenje odluka i mjera državnih organa ili organizacija koje vrše javna ovlašćenja, kazniće se novčanom kaznom ili zatvorom do jedne godine.*
- (2) *Ako je djelo iz stava 1 ovog člana učinjeno putem medija ili drugih sredstava javnog obavještanja ili sličnih sredstava ili na javnom skupu, učinilac će se kazniti zatvorom do tri godine.*

Suprotno međunarodnim standardima i obavezama Crne Gore da poštuje međunarodno pravo, ova odredba predstavlja represivno oružje u rukama vlasti u cilju suzbijanja slobode izražavanja.

U januaru 2020, Akcija za ljudska prava (HRA) je podnijela Inicijativu za ocjenu ustavnosti krivičnog djela „izazivanje panike i nereda“³³, tvrdeći da ta odredba nije u skladu sa Ustavom. U Inicijativi je detaljno ukazano na nepreciznost zakona, koja je za posljedicu imala proizvoljno tumačenje izraza lažne vijesti i panika, kao i na predviđenu kaznu zatvora do tri godine, koja nesrazmjerno ograničava slobodu izražavanja. Nadalje, u Inicijativi se tvrdi da je ovo djelo samo još jedan oblik *krivične klevete* koja je ukinuta 2011. godine.

Ovo krivično djelo postojalo je u zakonu i prije pojave pandemije koronavirusa. Međutim, od 2003. godine, kada je zakon stupio na snagu, pa do januara 2020, samo je nekoliko ljudi bilo optuženo za izvršenje ovog djela. Nadalje, postupak je prvenstveno bio pokretan protiv osoba koje su dijelile lažne informacije o podmetanju bombi na privatnim posjedima. Od donošenja kontroverznog Zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom statusu vjerskih zajednica³⁴ porastao je broj krivičnih postupaka pokrenutih po osnovu ovog krivičnog djela, koje služi kao savršeno oružje za suzbijanje govora koji nije usklađen sa vladinom agendom.

Za samo nekoliko mjeseci broj krivičnih prijava za iznošenje „lažnih vijesti“ se višestruko povećao, što je neminovno moralo dovesti do toga da su građani zastrašeni i nesigurni da izraze lične stavove, mišljenje ili sumnju u javnosti zbog opasnosti da budu uhapšeni, pritvoreni ili da im bude zapriječeno dugotrajnom kaznom zatvora.

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

Ipak, čak i tamo gdje se vodi postupak, vlasti nijesu uspjele da predstave ni jedan dokaz koji bi podržao čak i subjektivno tumačenje tih posljedičnih radnji. Slučajevi koji se tiču slobode govora, prikazani u poglavlju 2.2. ovog izvještaja, ne uključuju nijednu činjenicu koja u dovoljnoj mjeri pokazuje da je panika direktno prouzrokovana objavljenim izjavama. Državni organi su, stoga, koristili konstrukciju „mogao da izazove paniku“, što po Krivičnom zakoniku uopšte ne predstavlja element krivičnog djela „izazivanje panike i nereda“. Shodno tome, prema zakonu Crne Gore, u ovim slučajevima nisu obezbijeđeni nikakvi dokazi da je krivično djelo uopšte počinjeno.

³³ HRA saopštenje: Inicijativa za ocjenu ustavnosti krivičnog djela izazivanje panike i nereda i predlog privremene mjere, 24. januar 2020, dostupno na: <http://www.hraction.org/2020/01/24/inicijativa-za-ocjenu-ustavnosti-krivicnog-djela-izazivanje-panike-i-nereda-i-predlog-privremene-mjere/>

³⁴ Zakon o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom statusu vjerskih zajednica u Crnoj Gori, *Službeni list Crne Gore*, br. 74/2019 (30. 12. 2019).

Štaviše, sama odredba nije u skladu sa međunarodnim standardima ljudskih prava, konkretno prava na slobodu izražavanja. Na primjer, dokazi da je ta odredba neprecizna i kao takva suprotna međunarodnim standardima o zakonitosti mogu se naći u proizvoljnim radnjama policije, tužilaštva i istražnih sudija koji su postupali u četiri slučaja koja su detaljno opisana u ovom izvještaju. Dalji detalji o tome kako je ovo krivično djelo nespojivo s međunarodnim pravom mogu se naći u poglavlju 2.1: „Kršenja prava na slobodu izražavanja”.

2.2. Krivične mjere za „izazivanje panike i nereda“ – studije slučajeva

Četiri slučaja koja su se ticala objavljivanja na internetu su izložena u nastavku.

2.2.1. Slučaj: M. B.

Hronološki slijed dešavanja

11. mart 2020: Gospodin B. je podijelio na *Fejsbuku* objavu u kojoj je tvrdio da je trinaest ljudi u Crnoj Gori zaraženo koronavirusom;

11. mart 2020: Policijski službenici su se sastali sa g. B. i predali mu poziv da se javi u policijsku stanicu;

11. mart 2020: Gospodin B. je došao u policijsku stanicu i dao izjavu o incidentu;

12. mart 2020: M. B. je priveden osnovnom državnom tužiocu (ODT), koji je odredio pritvor do 72 sata zbog postojanja osnovane sumnje da je počinio krivično djelo „izazivanje panike i nereda” u skladu sa čl. 398 Krivičnog zakonika Crne Gore;

12. mart 2020: Istražni sudija Osnovnog suda u Podgorici je izdao nalog za pretres radi pronalaska i oduzimanja predmeta koji su korišćeni za izvršenje djela „izazivanje panike i nereda”;

13. mart 2020: Istražni sudija Osnovnog suda u Podgorici je donio odluku kojom je g. B. određen pritvor u trajanju do 30 dana;

13. mart 2020: Branilac g. B. se žalio na rješenje o pritvoru;

18. mart 2020: Vanraspravno vijeće Osnovnog suda u Podgorici usvojilo je žalbu i ukinulo pritvor g. B.

Prethodne informacije o slučaju

M. B. je pripadnik srpske zajednice u Crnoj Gori, koji je crnogorskoj javnosti postao poznat po snimanju i emitovanju policijskih akcija protiv građana nakon što je u decembru 2019. usvojen Zakon o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom statusu vjerskih zajednica. On je član opozicione političke stranke Ujedinjena Crna Gora i sekretar njenog Upravnog odbora za Podgoricu.

M. B. je na svojoj *Fejsbuk* stranici 11. marta 2020. napisao sljedeću objavu:

Imam informaciju da je trinaest slučajeva u CG oboljelo od korona virusa. Još jednom se pokazuje da naše institucije ne rade svoj posao i da ne reaguju blagovremeno. Našim sugrađanima brz oporavak!

Objava je i dalje dostupna na stranici i ima 941 *lajk*, 94 komentara i podijeljena je 15 puta.

U komentarima objavljenim ispod kontroverznog posta izražavana je zabrinutost da određeni vjerski skupovi mogu biti zabranjeni, kao i želje ljudi da se vrate na ulice i protestuju protiv Zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom statusu vjerskih zajednica. Nekoliko komentara odnosilo se na nedostatak testiranja na koronavirus u Crnoj Gori.

Pravni postupak

U popodnevnim časovima nakon objave, policajci su došli na lokaciju gdje je M. B. slavio krštenje svog rođaka i uručili mu poziv da dođe u policijsku stanicu. Nakon što je primio poziv, on je svojevrijed napustio slavlje i dao izjavu u policiji. U svojoj izjavi je priznao da je objavio post u kojem stoji da je navodno trinaest ljudi u Crnoj Gori zaraženo koronavirusom. Istakao je da je te informacije pročitao na društvenim mrežama i da ih dijeli sa svojim korisnicima za opšte dobro. Takođe je rekao da je te podatke pročitao na profilu privatnog lica, te da je tog dana vidio i fotografije praznih polica u prodavnicama. M. B. je izjavio da nije imao namjeru da na bilo koji način ugrozi mir, te da je informaciju podijelio sa željom da kao humanitarac doprinese da Crna Gora postane bolja zemlja i da pomogne ljudima da spriječe širenje virusa.

Na pitanje policajca sa kojeg uređaja je objavio vijest, odgovorio je da je to učinio putem aplikacije na svom mobilnom telefonu, ali da je istog dana izgubio telefon. M. B. je imao primjedbu na način na koji mu je policija uručila poziv. U pozivu je navedeno da se odmah mora javiti u policijsku stanicu. Istakao je da je to učinio jer mu je zapriječeno da će u protivnom biti pritvoren.

Dana 12. marta, oko 45 minuta poslije ponoći, ODT je donio odluku kojom je odredio zadržavanje M. B. do 72 sata. U obrazloženju odluke tužilac je naveo da postoji osnovana sumnja da je gospodin B. počinio krivično djelo „izazivanje panike i nereda“. Tužilac je dalje naveo u obrazloženju da je M. B. takođe bio pod istragom za krivično djelo „pozivanje na otpor“ iz čl. 378 Krivičnog zakonika Crne Gore. Tužilac je istakao da su oba ova djela („pozivanje na otpor“ i „izazivanje panike i nereda“) počinjena u razmaku od samo mjesec i po dana, da su oba bila usmjerena protiv državnih organa i javnog reda i mira, kao i da su otežavala sprovođenje odluka i mjera državnih organa. S obzirom na to, smatrao je da bi osumnjičeni mogao da ponovi krivično djelo ako bi bio na slobodi i da je zato pritvor do 72 sata bio opravdan.

Istog dana, istražni sudija Osnovnog suda u Podgorici je izdao naredbu za pretres stana M. B, s ciljem pronalaska i oduzimanja predmeta kojim je počinjeno krivično djelo „izazivanje panike i nereda“. Sudija je ovu odluku donio na osnovu predloga ODT, posebno njegove procjene da će se u pretresu naći tragovi krivičnog djela i stvari važne za krivični postupak.

Istražni sudija Osnovnog suda u Podgorici je 13. marta, na prijedlog ODT i nakon saslušanja M. B, donio odluku prema kojoj je M. B. određen pritvor do 30 dana. Sud je donio rješenje na osnovu čl. 448 Zakonika o krivičnom postupku Crne Gore (opasnost od ponavljanja krivičnog djela). Kao i ODT, istražni sudija je istakao da je M. B. bio pod istragom zbog sumnje da je počinio i krivično djelo „pozivanje na otpor“, te da su oba djela počinjena u kratkom roku, da su narušila javni red i mir, te u cjelosti značajno omela sprovođenje odluka i mjera nadležnih državnih organa. Prema sudu, to su posebne okolnosti koje su ukazivale da bi osumnjičeni mogao da ponovi djelo ako bude oslobođen. Sud je zaključio da je pritvor opravdan i potreban, te da se svrha lišavanja slobode ne može postići drugom, manje restriktivnom mjerom.

Dana 13. marta branilac M. B. je podnio žalbu na odluku o pritvoru. Osporio je nalaz istražnog sudije i istakao da optužbe protiv okrivljenog iziskuju narušavanje javnog reda i mira, te da je ponašanje za

koje je optužen moralo proizvesti određene posljedice, tj. paniku među građanima (osjećaj straha i nezadovoljstva, revolt ili neodobravanje građana prema nekim odlukama državnih organa ili ozbiljno narušavanje javnog reda i mira). Advokat je tvrdio da se iz spisa predmeta ne može zaključiti kako je došlo do takvih posljedica. Dalje je naveo da obrazloženje odluke ne pruža dokaze da je došlo do panike ili ozbiljnog narušavanja javnog reda i mira i ako jeste, pitao je s kakvim posljedicama? U vezi sa nalazima suda da se protiv osumnjičenog vodi istraga zbog drugog krivičnog djela i da je to dodatni razlog za njegovo pritvaranje, advokat je istakao da je time povrijeđena pretpostavka nevinosti, posebno jer jezik suda podrazumijeva da je M. B. u stvari počinio drugo krivično djelo zbog kojeg se protiv njega vodi istraga. Advokat je, takođe, napomenuo da su ova dva djela po prirodi veoma različita.

Vanraspravno vijeće Osnovnog suda u Podgorici je 18. marta donijelo rješenje kojim je naloženo puštanje M. B. iz pritvora. Potvrđujući podnijetu žalbu, vijeće je utvrdilo da istražni sudija nije ispravno postupio kada je naredio da se on zadrži u pritvoru. Vanraspravno vijeće je u svom obrazloženju istaklo da ni ODT ni istražni sudija nijesu pokazali da postoji utemeljena sumnja da je M. B. počinio djelo koje mu se stavlja na teret. Vanraspravno vijeće istaklo je da su se ODT i istražni sudija u svojim obrazloženjima pozivali na krivičnu prijavu koju je podnijela policija, zanemarujući činjenicu da je osumnjičeni u svojoj odbrani negirao da je počinio krivično djelo i da nije imao „namjeru da izazove bilo kakvu paniku ili nemire”. Takođe, iz odluke o pritvoru ovo vijeće nije moglo da zaključi kakve su bile posljedice postupaka M. B. i na osnovu čega je postojala sumnja da su postupci osumnjičenog uzrokovali paniku. Sud je u svom obrazloženju naveo da osobi treba odrediti pritvor samo ako postoji osnovana sumnja da je počinila krivično djelo, i da se ta razumna sumnja mora obrazložiti i u prijedlogu za pritvor i u odluci sudije koji određuje pritvor. Vanraspravno vijeće primijetilo je da puka sumnja „nije dovoljan razlog za određivanje pritvora, već je potreban znatno veći stepen sumnje”, odnosno da postoji osnovana sumnja da je osoba počinila djelo, ali i drugi zakonski uslovi koji čine pritvor neophodnim. Vanraspravno vijeće je opisalo krivično djelo „izazivanje panike i nereda“ na sljedeći način:

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

Vanraspravno vijeće nije našlo dovoljno osnova za određivanje pritvora M. B. zbog objavljivanja kontroverznih informacija. Dolazeći do ovog nalaza, uzeli su u obzir komentare ispod objave M. B. Članovi vanraspravnog vijeća su zaključili da ne mogu da shvate kako je taj post mogao da izazove paniku među građanima ili ugrozi javni red i mir, niti su mogli da ustanove da je taj post izazvao frustraciju ili značajno omeo sprovođenje mjera i odluka državnih organa. Vanraspravno vijeće je zaključilo i da su, sudeći po komentarima, ljudi bili više zabrinuti oko održavanja vjerskih okupljanja

nego oko koronavirusa, što se ne može smatrati panikom u smislu krivičnog djela „izazivanje panike i nereda“.

Takođe su istakli da M. B. nije javna ličnost čije bi objave bile dostupne velikom broju građana i čija bi pisana ili izgovorena riječ imala posebno značenje ili težinu zbog njegovog ugleda ili nekih drugih okolnosti. Uzeli su u obzir i činjenicu da objavu M. B. mogu vidjeti samo ljudi koji su ušli u njegov profil, a da prosječnom građaninu Crne Gore koji ne poznaje M. B. njegova objava ne bi mogla da bude od posebnog značaja. Navedena je i činjenica da je post podijelilo 15 osoba, a da nijedna od njih nije procesuirana zbog pronošnja informacije. Vijeće je prihvatilo argumente branioca i istaklo da je istražni sudija prilikom donošenja odluke o određivanju pritvora uzeo u obzir činjenicu da je M. B. bio predmet istrage zbog još jednog krivičnog djela, i na taj način grubo negirao pretpostavku nevinosti kao jednu od najvažnijih ustavnih garancija svake osobe.

Konačno, Vanraspravno vijeće je uzelo u obzir sadržaj osporenog posta, kao i trenutnu situaciju u zemlji i svijetu u vezi sa koronavirusom, te obrazložilo da svi treba da budu oprezni prilikom objavljivanja nepotvrđenih informacija koje bi mogle da izazovu paniku. Vijeće je zaključilo da se, ako neko bude proglašen krivim za navedeno krivično djelo, sigurno može očekivati da će reakcija državnih organa i sudova biti adekvatna u smislu strogog kažnjavanja počinitelja.

Predlog optužnice još nije stupio na snagu.

2.2.2. Slučaj: A. G.

Hronološki slijed dešavanja

22. mart 2020: Gđa G. objavila je na svom Instagram profilu/profilima da je u Crnoj Gori jedan broj ljudi bio zaražen i umro od koronavirusa;

22. mart 2020: PolICIJA je locirala i uhapsila gđu G. zbog postojanja osnovane sumnje da je počinila krivično djelo „izazivanje panike i nereda“ iz člana 398 Krivičnog zakonika Crne Gore;

23. mart 2020: Osnovni državni tužilac (ODT) u Kotoru donio je odluku kojom je naložio da se gđa G. zadrži u pritvoru do 72 sata zbog opasnosti da će ponoviti krivično djelo;

23. mart 2020: ODT je uputio zahtjev istražnom sudiji Osnovnog suda u Kotoru da se gđa G. zadrži u pritvoru do 30 dana;

23. mart 2020: Istražni sudija Osnovnog suda u Kotoru donio je odluku kojom je zahtjev odbijen i umjesto toga izrekao mjeru nadzora zabranivši gđi G. da napušta svoj dom;

23. maja 2020: Mjera nadzora kojom je gđi G. bilo zabranjeno da napušta svoj dom je istekla, i ona više nije bila obavezana ovom mjerom.

Prethodne informacije o slučaju

Gđa G. je ruska državljanka, nastanjena u Tivtu. Prema medijskim izvještajima, 22. marta 2020. ona je na svom *Instagram* profilu objavila da se oko 1.000 ljudi u Crnoj Gori zarazilo koronavirusom, da ih

je šest umrlo od virusa, te da Crnu Goru očekuje kriza poput one u Italiji. Pored toga, u postu je navela da je osoblje hotela *Avala* zaraženo koronavirusom i da su hospitalizovani.

Pravni postupak

Istog dana kad je post objavljen, policija je pronašla gđu G. i ispitala je. Nakon ispitivanja, policija je komunicirala sa Osnovnim državnim tužiocem (ODT) u Kotoru o njenom slučaju.

ODT u Kotoru je 23. marta, nešto iza ponoći, odredio zadržavanje gđi G. do 72 sata zbog postojanja osnovane sumnje da je počinila krivično djelo „izazivanje panike i nereda“ iz člana 398 Krivičnog zakonika Crne Gore. ODT je u odluci o pritvoru naveo da je razlog za određivanje pritvora opasnost da će osumnjičena ponoviti krivično djelo ako bude na slobodi, te da postoji osnovana sumnja da je izvršila krivično djelo na osnovu krivične prijave, priloga uz prijavu i činjenice da je osumnjičena priznala da je objavila post na društvenim mrežama. Objašnjavajući opasnost od ponavljanja djela, ODT je naveo da je ovaj slučaj specifično krivično djelo počinjeno u vrijeme izuzetno visokog rizika od širenja ozbiljne zarazne bolesti - kovid-19. Nadalje, osumnjičena se obratila svojim sugrađanima koji žive u Crnoj Gori kako bi im skrenula pažnju na informacije iz objave, iako je bilo opšte poznato da su netačne. Osnovni državni tužilac je, takođe, uzeo u obzir da je gđa G. koristila nekoliko profila na društvenim mrežama. Sve su to, kako je utvrđeno, bile okolnosti koje su jasno ukazivale da će osumnjičena ponoviti zločin ako bude puštena na slobodu.

Dana 23. marta istražni sudija Osnovnog suda u Kotoru razmotrio je predlog ODT da gđa G. treba da bude u pritvoru do 30 dana i odbacio ga kao neosnovan. Ipak, istražni sudija je stavio gđu G. pod mjeru nadzora u skladu sa članom 166, stav 2, tačka 1 Krivičnog zakonika zabranivši joj da napušta svoj stan. Što se tiče trajanja mjere, istražni sudija je odredio da će trajati onoliko dugo koliko postoji potreba, a najkasnije dok presuda u njenom slučaju ne postane pravosnažna. Istražni sudija je dalje rekao da će se neophodnost mjere provjeravati svaka dva mjeseca.

Nakon uvida u dokumentaciju i na osnovu izjave gđe G. pred sudom, istražni sudija je zaključio da postoji osnovana sumnja da je osumnjičena počinila krivično djelo koje joj se stavlja na teret. Ipak, smatrao je da je pritvor najstroža mjera dostupna u ovom slučaju i da u datim okolnostima nije neophodna, te da bi se mogla zamijeniti mjerom zabrane napuštanja svog stana. Istražni sudija je utvrdio da će ova mjera, takođe, osigurati da okrivljena ne ponovi krivično djelo. Istražni sudija izjavio je da se ovaj slučaj odnosi na posebno krivično djelo počinjeno u vrijeme izuzetno visokog rizika od širenja ozbiljne zarazne bolesti, pa je bilo potrebno djelovati u pravcu posebne i opšte prevencije. U svjetlu činjenice da bi mjera nadzora mogla da osigura da osumnjičena neće ponoviti zločin, kao i činjenice da je gđa G. majka maloljetnog djeteta i da je otac djeteta u inostranstvu, sud je odlučio da joj ne odredi pritvor.

Prema posljednjim informacijama koje smo dobili od advokata gđe G, mjera nadzora istekla je 23. maja 2020, dva mjeseca nakon izricanja, jer sud nije donio novu odluku o produženju mjere.

Njen advokat nas je obavijestio da istraga još traje, te da optužnica još nije podignuta.

2.2.3. Slučaj: S. O.

Hronološki slijed dešavanja

26. mart 2020: Gđa O. je na Instagram stranici objavila komentar o smrti pacijenta u bolnici u Bijelom Polju;

26. mart 2020: Policija je obavila razgovor sa gđom O, a nakon razgovora Osnovni državni tužilac (ODT) u Bijelom Polju odredio joj je zadržavanje do 72 sata zbog postojanja osnovane sumnje da je izvršila krivično djelo „izazivanje panike i nereda“ iz člana 398 Krivičnog zakonika;

26. mart 2020: Branilac gđe O. žalio se istražnom sudiji Osnovnog suda u Bijelom Polju na odluku o njenom pritvoru;

26. mart 2020: Istražni sudija Osnovnog suda u Bijelom Polju odbio je žalbu kao neosnovanu;

27. mart 2020: Istražni sudija Osnovnog suda u Bijelom Polju gđi O. je odredio pritvor u trajanju do 30 dana;

27. mart 2020: Branilac gđe O. podnio je žalbu na odluku istražnog sudije o pritvoru i zatražio puštanje na slobodu;

27. mart 2020: Osnovni sud u Bijelom Polju odbio je žalbu na odluku istražnog sudije o pritvoru;

30. mart 2020: Branilac gđe O. podnio je istražnom sudiji zahtjev za ukidanje odluke o pritvoru;

1. april 2020: Istražni sudija Osnovnog suda u Bijelom Polju odbio je zahtjev za ukidanje odluke kao neosnovan

2. april 2020: Osnovni državni tužilac službeno je podigao optužnicu protiv gđe O;

2. april 2020: Vanraspravno vijeće Osnovnog suda u Bijelom Polju produžilo je pritvor gđi O. za još 30 dana;

3. april 2020: Branilac gđe O. podnio je žalbu Vanraspravnom vijeću Osnovnog suda u Bijelom Polju kojom osporava odbacivanje zahtjeva za ukidanje odluke o pritvoru i zatražio da se gđa O. pusti na slobodu. Žalba je odbijena istog dana kao neosnovana;

3. april 2020: Branilac gđe O. žalio se Višem sudu u Bijelom Polju na odluku od 2. aprila 2020. kojom joj se produžava pritvor za dodatnih 30 dana;

9. april 2020: Viši sud u Bijelom Polju prihvatio je žalbu i vratio predmet Osnovnom sudu na ponovno razmatranje;

9. april 2020: Vanraspravno vijeće Osnovnog suda u Bijelom Polju ukinulo je pritvor gđi O;

30. jun 2020: Očekuje se prvo ročište u postupku protiv gđe O. pred Osnovnim sudom u Bijelom Polju.

Prethodne informacije o slučaju

Gđa O. je 27-godišnja računovođa iz Bijelog Polja. Dana 26. marta 2020. je objavila komentar na društvenoj mreži *Instagram*, ispod posta koji je u originalu objavio „Podgorički vremeplov“.

Na *Instagram* stranici „Podgorički vremeplov“ objavljuju se zanimljive fotografije, video zapisi i priče koje se tiču Crne Gore. Ova stranica ima oko 300.000 pratilaca. Administratori stranice ponekad

postavljaju privatne poruke koje im korisnici šalju radi šireg objavljivanja, na primjer, ako je korisnik izgubio ili pronašao nešto vrijedno. Ovi postovi se obično dijele koristeći skrinšot, tj. slikanje sadržaja na ekranu.

Na ovoj stranici je 26. marta objavljen post o broju osoba u Crnoj Gori koje su zaražene virusom kovid-19. Nakon ove objave, gđa O. je poslala poruku administratorima stranice i pitala ih da li mogu da objave njenu poruku. Administratori su to odbili rekavši da ona sama može da objavi poruku kao komentar ispod njihovog posta. Gđa O. je potom objavila sljedeći komentar na stranici „Podgorički vremeplov” ispod objave o kovid-19:

Juče se čovjek u bolnici u Bijelom Polju javio ljekarima sa simptomima prehlade. Kao odgovorni građanin u ovo doba Korone, otišao je u bolnicu sa sumnjom da boluje od iste. Neki doktori su rekli da jeste Korona, drugi da je ipak običan grip u pitanju. Danas, taj isti čovjek je jutros preminuo u 54-oj godini života. Mi niti smo spremni na ovo što nas očekuje niti imamo osoblje i doktore koji imaju dovoljno znanja. Molim vas da objavite ovo da cijela država zna sa čim i kim imamo posla. Ne želim da širim paniku, ali je bitno upozoriti ljude, pogotovo sve u Crnoj Gori.

Komentar je imao 90 lajkova u roku od pola sata, nakon čega je gđa O. uklonila post.

Opšta bolnica u Bijelom Polju je 26. marta podnijela krivičnu prijavu na osnovu koje je policija došla u kuću gđe O. i odvela je u policijsku stanicu na razgovor. Istog dana Opšta bolnica je objavila službeno saopštenje u kojem je navedeno:³⁵

U cilju istinitog informisanja, a povodom spekulacija koje su se pojavile u javnosti oko pacijenta S. C. (1966) koji je juče u ranim jutarnjim satima primljen u bjelopoljsku Opštu bolnicu i preminuo u kasnim večernjim satima želimo da damo sljedeću informaciju:

Juče je u ranim jutarnjim satima u prostorijama hitne medicinske pomoći primljen pacijent S. C. iz Bijelog Polja sa respiratornim opstrukcijama. Nakon primarne obrade od strane ljekara HMP, upućen je u Urgentni blok radi dalje obrade i dijagnostike. Na osnovu procjene stanja pacijenta od strane ljekara i visoke suspekcije na koronavirus, pacijentu je urađena epidemiološko trijažna anketa i preduzete sve mjere zaštite za transport do odsjeka za infektivne bolesti koji je predviđen za pacijente sa sumnjom na kovid-19. U najbržem mogućem roku formiran je medicinski tim koji se sastojao od anesteziologa, specijaliste interne medicine, reanimatologa i medicinske sestre. Pacijentu je uzet bris i obaviješten epidemiolog. Bris je poslat Institutu za javno zdravlje na analizu, i započeta intenzivna terapija s obzirom da se pacijentu stanje pogoršalo i da je stavljen na mehaničku ventilaciju. U ovoj situaciji su preduzete sve mjere lične zaštite ljekara i medicinskog osoblja, kao i korištena sva medicinska oprema za monitoring osnovnih životnih funkcija. U toku noći došlo je do naglog pogoršanja stanja, koje je i pored svih napora dežurnih ljekara dovelo do smrti pacijenta. U međuvremenu stigao je rezultat testa na koronavirus koji je bio negativan, što je ukazalo da je otkazivanje životnih funkcija nastupilo uslijed akutno respiratornog distresa, u smislu prestanka respiratornih funkcija.

Takođe, želimo napomenuti da smo u sklopu zakonske obaveze ponudili rodbini da se uradi obdukcija preminulog, što je rodbina odbila.

U uslovima u kojima se država i zdravstveni sistem bore protiv epidemije koronavirusa, krajnje je neodgovorno širiti paniku plasiranjem lažnih vijesti, koje dodatno uznemiravaju građane, i stvaraju pogrešnu sliku o zdravstvenih radnicima koji časno i odgovorno rade svoj posao.

³⁵

Bolnica je objavila saopštenje na svom sajtu 27. marta 2020, a informativnim portalima dan ranije.

Pravni postupak

Dana 26. marta 2020, nakon što je dobila informaciju o objavi gđe O. na *Instagramu*, policija ju je pozvala na razgovor kako bi od nje prikupila dodatne informacije. Nakon razgovora policija je kontaktirala osnovnog državnog tužioca (ODT) kako bi ga obavijestila o njihovim nalazima. ODT je tada odredio da se gđa O. zadrži do 72 sata u skladu sa članom 267 Zakonika o krivičnom postupku (ZKP).

U naredbi o zadržavanju navedeno je da je „objavljivanjem komentara na društvenoj mreži [stranici] osumnjičena izazvala paniku među građanima, uključujući hiljade ljudi koji su pratioci stranice 'Podgorički vremeplov'“. U obrazloženju odluke o pritvoru ODT je naveo da je razlog pritvora opasnost od ponavljanja krivičnog djela. ODT je pojasnio kako je osumnjičena dugogodišnji korisnik ove društvene mreže i da je sporni komentar dostupan velikom broju korisnika koji su mogli da ga tumače na različite načine. Nadalje, navedeno je da postoje posebne okolnosti koje su ukazivale na opasnost da gđa O. ponovi djelo, ali nije objašnjeno koje su to posebne okolnosti. Advokat gđe O. žalio se na ovu odluku, ali je žalba odbijena.

Sljedećeg dana, 27. marta, istražni sudija Osnovnog suda u Bijelom Polju donio je rješenje kojim je naložio da se gđa O. zadrži u pritvoru do 30 dana, zbog opasnosti da bi „mogla nastaviti sa davanjem izjava koje bi prouzrokovale paniku među građanima“. Osnovni sud u Bijelom Polju je 27. marta odbio žalbu na ovu odluku kao neosnovanu.

Nakon što je žalba odbijena, advokat gđe O. se 30. marta obratio istražnom sudiji zahtjevom da joj se ukine pritvor. Tvrdio je da razlozi za zadržavanje gđe O. u pritvoru nijesu jasni, kao ni posebne okolnosti koje su ukazivale da postoji opasnost od ponovnog izvršenja djela. Ovaj zahtjev je odbijen 1. aprila, čime je istražni sudija pokrenuo niz događaja koji su doveli do hapšenja gđe O. Istražni sudija je istakao da je njen komentar dostupan velikom broju građana i ukazao na to da je i optužena to potvrdila, te da su korisnici društvenih mreža tu objavu mogli da protumače na različite načine. Obrazlažući *posebne okolnosti* istražni sudija je napomenuo da se komentar „može razumjeti na različite načine, pa čak i izazvati paniku, tj. osjećaj nezadovoljstva, revolt ili neodobrovanje naredbi Nacionalnog koordinacionog tijela za preduzimanje privremenih mjera za sprečavanje ulaska u zemlju, suzbijanje i sprečavanje prenošenja novog koronavirusa.“

ODT je 31. marta saslušao svjedoka M. V, koji je bio odgovoran za odnose s javnošću u Bolnici. On je u svom svjedočenju istakao da je nakon saznanja o komentarima na pomenutoj Instagram stranici kontaktirao dežurnog doktora u bolnici kako bi prikupio dovoljno podataka za saopštenje za javnost. Naveo je da je to učinio kako bi ublažio paniku i spriječio širenje lažne vijesti. Objasnio je da su ljudi zaposleni u bolnici pod stresom i da komentar nije zasnovan na istinitim činjenicama. Naveo je i da je komentar gđe O. izazvao nepovjerenje javnosti u zdravstveni sistem, kao i paniku među ljekarima koji su od njega zatražili da preduzme mjere kao odgovor na ovaj *zlonamjerni komentar*. Objasnio je da su svi ljekari u bolnici radili nesebično i u skladu s uputstvima Vlade, te da je krivična prijava koju je Bolnica podnijela bila reakcija ne samo na slučaj gđe O, već i na sve ostale slučajeve koji se mogu pojaviti u budućnosti. Istakao je da činjenica da su ove informacije podijeljene na društvenim mrežama ne utiče samo na ugled jednog ili dva ljekara, već na cijeli zdravstveni sistem. Stoga je smatrao da je neophodno da se u tim slučajevima podnese krivična prijava kako takvi komentari ne bi postali uobičajena praksa.

Prema čl. 448, st. 2 Zakonika o krivičnom postupku, okrivljeni u skraćenom postupku može biti pritvoren samo do okončanja istrage i podnošenja optužnog predloga, nakon čega tročlano sudsko vijeće mora da naloži dalji pritvor. Dana 2. aprila 2020, nakon što je osnovni državni tužilac podnio

optužnicu protiv gđe O, Vanraspravno vijeće Osnovnog suda u Bijelom Polju produžilo je pritvor gđi O. za još 30 dana. Pritvor je trebalo da traje od 2. aprila do 1. maja 2020. Ovo produženje zatražio je ODT, tvrdeći da je još uvijek postojala opasnost da se krivično djelo ponovi. Vanraspravno vijeće složilo se s mišljenjem ODT i istaklo da objavljivanje komentara na društvenim mrežama, konkretno na stranici koja ima veliki broj pratilaca, znači da je komentar u kratkom roku postao dostupan velikom broju korisnika. Dalje su ponovili da se komentar mogao tumačiti na različite načine i da je mogao imati ozbiljan uticaj u smislu izazivanja panike kod građana kojima je bio dostupan, posebno u svjetlu činjenice da je epidemija covid-19 bila službeno proglašena u Crnoj Gori i da je vladala osjetljivost oko zdravstvene situacije u zemlji. Vanraspravno vijeće istaklo je da su još uvijek postojale posebne okolnosti koje ukazuju na to da bi okrivljena mogla da ponovi djelo i da su to dovoljni razlozi da opravdaju produženje njenog pritvora.

Advokat gđe O. je 3. aprila podnio žalbu Višem sudu u Bijelom Polju protiv produženja pritvora. Bjelopoljski Viši sud je 9. aprila ukinuo odluku Vanraspravnog vijeća i naložio vijeću da donese novu odluku. Istog dana Vanraspravno vijeće Osnovnog suda donijelo je odluku kojom je gđi O. ukinut pritvor. Osnovni sud, vođen razlozima Višeg suda po žalbi i činjenicom da nije bilo moguće predvidjeti koliko će vremena postupak trajati zbog pandemije, utvrdio je da nema dovoljno razloga za produženje pritvora.

Optužni predlog je stupio na snagu u ovom slučaju, a krivični postupak će početi 30. juna, za kad je zakazano prvo ročište.

2.2.4. Slučaj: R. R.

Hronološki slijed dešavanja

9. april 2020: Gospodin R. R. je na svojoj *Fejsbuk* stranici podijelio članak sa srpskog informativnog portala alo.rs i objavio komentar u kome se navodi da je predsjednik Crne Gore Milo Đukanović zaražen koronavirusom;

9. april 2020: Policajci su došli u kuću g. R, predali mu nalog za ispitivanje i odveli ga u policijsku stanicu u Bijelom Polju;

9. april 2020: Nakon ispitivanja, policija je kontaktirala osnovnog državnog tužioca (ODT) u Bijelom Polju. ODT je putem telefona izjavio da postupci g. R. ne predstavljaju krivično djelo. Gospodin R. je pušten na slobodu;

9. april 2020: Sat vremena nakon puštanja na slobodu, policajci su uhapsili g. R. u blizini njegove kuće bez naloga i odveli ga na ispitivanje u Policijsku stanicu Bijelo Polje;

9. april 2020: Nakon ispitivanja, policija je odvela g. R. drugom tužiocu. Nakon saslušanja, ovaj tužilac odredio mu je zadržavanje do 72 sata zbog postojanja osnovane sumnje da je počinio krivično djelo „izazivanje panike i nereda“ iz člana 398 Krivičnog zakonika Crne Gore;

9. april 2020: Branilac g. R. se žalio istražnom sudiji Osnovnog suda u Bijelom Polju na rješenje o pritvoru;

9. april 2020: Istražni sudija Osnovnog suda u Bijelom Polju odbio je žalbu branioca kao neosnovanu;

10. april 2020: ODT je podnio zahtjev istražnom sudiji Osnovnog suda u Bijelom Polju tražeći da se g. R. odredi pritvor u trajanju od 30 dana;

10. april 2020: Istražni sudija Osnovnog suda u Bijelom Polju odbio je zahtjev tužioca kao neosnovan i naredio puštanje g. R. na slobodu;

21. april 2020: ODT je podigao optužnicu protiv g. R.;

26. maj 2020: Održano je prvo ročište u postupku protiv g. R.

Prethodne informacije o slučaju

R. R. je student i politički aktivista. Predsjednik je Mreže mladih političkog saveza Demokratski front (DF) u Bijelom Polju. Na društvenoj mreži *Fejsbuk* ima dva profila. Na jednom od njih ima 5.000 prijatelja, a na drugom 3.500 prijatelja, kao i oko 1.000 pratilaca³⁶ na oba profila.³⁷ R. R. objavljuje politički propagandni materijal na ličnom profilu, dijeli slike sa vjerskih okupljanja i aktivno koristi *Fejsbuk* kako bi se zalagao za poštovanje prava pripadnika srpskog naroda u Crnoj Gori. Gospodin R. je 9. aprila, oko pola sata poslije ponoći, na jednom od svojih *Fejsbuk* profila podijelio vijest sa srpskog portala alo.rs.

Kopirao je link do pomenutog članka i dio teksta koji glasi:

Milo Đukanović je zaražen koronavirusom. U teškom stanju, tražio pomoć iz Rusije i Francuske! Predsednik Crne Gore Milo Đukanović oboleo je od koronavirusa i ima težu kliničku sliku bolesti. Milo leži bolestan od koronavirusa već dva dana i u veoma je teškom stanju, ali crnogorski državni vrh je odlučio da zataška ovu informaciju. Milo se ne pojavljuje u medijima, a zvanična saopštenja u njegovo ime šalju se iz kabineta kao da je sve u najboljem redu.

R. R. još uvijek nije uklonio sporni post sa svog *Fejsbuk* profila. Od 19. juna, post ima 92 lajka, 21 komentar, a podijeljen je 9 puta.

Komentari koje su ispod posta objavili drugi korisnici na *Fejsbuku* glase: „Ne brini, neće njemu ništa bit, neće grom u koprive”, „Nismo mi te sreće”, „Šališ se?”. Originalni članak na internet stranici „Alo.rs” je i dalje dostupan na: <https://www.alo.rs/vesti/region/korona-milo-virus-zarazen/302795/vest>.

Crnogorske vlasti nijesu demantovale vijest o predsjednikovom zdravlju, bila ona tačna ili ne, niti su pokrenule bilo kakav postupak protiv portala alo.rs.

Pravni postupak

Nakon što je policija primila informaciju da je 9. aprila R. R. objavio post na svom *Fejsbuk* profilu, došli su kod njega u kuću u ranim jutarnjim satima. Uručili su mu nalog za ispitivanje, nakon čega je u pratnji policije stigao u policijsku stanicu.

R. R. je u stanici dao izjavu policijskom inspektoru Branu Šćekiću. U izjavi je naveo da je nešto iza ponoći pročitao članak na portalu alo.rs u kojem se navodi da je predsjednik Crne Gore zaražen

³⁶ *Fejsbuk* pratilac je korisnik koji jednostrano prati profil drugog korisnika, što znači da može da vidi njegove objave.

³⁷ Tj. 1.000 korisnika prati jedan ili oba njegova profila.

virusom kovid-19. Ukazao je da je originalni tekst iz članka kopirao u post koji je objavio na svom *Fejsbuk* profilu, a koji je uključivao i link koji vodi na portal na kojem se može naći tekst u cjelosti. R. R. je dalje izjavio da je prilično aktivan na svom *Fejsbuk* profilu, da svakodnevno objavljuje postove različitih sadržaja, kao i da je sporni tekst objavio u namjeri da otkrije da li su ti navodi istiniti, a ne sa namjerom da izazove nešto drugo.

Nakon uzimanja izjave, policijski inspektor Ščekić je o slučaju obavijestio gđu Tanju Nišavić, osnovnog državnog tužioca (ODT) u Bijelom Polju. ODT je policijskom inspektoru u telefonskom razgovoru saopštila da radnje R. R. ne predstavljaju krivično djelo i naredila je njegovo puštanje na slobodu. Sat vremena nakon što je pušten iz policijske stanice, policajci su ga sreli na ulici u blizini njegove kuće i uhapsili ga bez naloga.

Prema riječima R. R, njega je tom prilikom ispitivao drugi policijski inspektor, g. Kemal Ljuca. Gospodin R. nam nije dao izjavu koju je dao tokom drugog saslušanja sa policijskim inspektorom, jer je nema, ali je kazao da je nakon razgovora policijski inspektor Ljuca kontaktirao drugog tužioca g. Slavena Smolovića, koji je naredio da policija dovede R. R. u kancelariju ODT u Bijelom Polju, da dâ još jednu izjavu.

Nakon uzimanja izjave, ODT je donio odluku o zadržavanju R. R. do 72 sata zbog postojanja osnovane sumnje da je počinio krivično djelo „izazivanje panike i nereda“ iz čl. 398 Krivičnog zakonika Crne Gore. ODT je u odluci o pritvoru naveo da je postupio po krivičnoj prijavi koju je podnijela Uprava policije. Prema obrazloženju ODT, g. R. je na svom *Fejsbuk* profilu objavio navode da je Milo Đukanović zaražen koronavirusom, što je izazvalo paniku među hiljadama građana i ljudi koji su prijatelji i pratoci R. R. na ovoj društvenoj mreži, te da je „bio svjestan svog čina i želio njegovo izvršenje“ (tj. znao je da je ovaj postupak zabranjen zakonom, ali je ipak želio da počinio krivično djelo). ODT je dalje naveo da postoji osnovana sumnja da je R. R. počinio krivično djelo „izazivanje panike i nereda“. Primijetio je i da je okrivljeni dugi niz godina bio aktivni korisnik društvenih mreža i da njegov post može vidjeti veliki broj građana, zbog čega se može tumačiti na različite načine, te da posebne okolnosti sugerišu da bi ponovio djelo ako bude pušten na slobodu. ODT nije razjasnio koji su to različiti načini tumačenja sporne objave, niti je objasnio koje su to posebne okolnosti sugerisale da će g. R. ponoviti zločin.

Branilac g. R. je 9. aprila podnio žalbu na rješenje o pritvoru, tvrdeći da nije poštovan krivični postupak, te zatražio da se odluka poništi i da se optuženi pusti na slobodu.

Nekoliko sati kasnije istog dana, 9. aprila, istražni sudija Osnovnog suda u Bijelom Polju je odbio žalbu branioca, tvrdeći da je odluka donesena u skladu sa čl. 267 Zakonika o krivičnom postupku (odredba kojom se utvrđuje da tužioci imaju pravo zadržavanja osumnjičenog u pritvoru). Baš kao i tužilac, istražni sudija je naglasio da je g. R. aktivan korisnik na *Fejsbuku* duži niz godina. Takođe je napomenuo da ima dva profila, od kojih je jedan imao 3.000, a drugi 5.000 prijatelja, i da je ukupno imao oko 1.000 pratilaca. Naveo je i da je sporni post imao 55 lajkova od trenutka kada je objavljen do tog jutra, te da je post bio dostupan velikom broju korisnika koji su mogli da ga tumače na različite načine. Smatrao je da su ti faktori pokazali da postoje posebne okolnosti koje su ukazivale da bi osumnjičeni mogao da ponovi djelo ako bude pušten na slobodu.

Sljedećeg dana, 10. aprila, ODT je tražio da istražni sudija Osnovnog suda naloži g. R. pritvor zbog opasnosti od ponavljanja zločina. Istog dana, istražni sudija odbacio je ovaj predlog kao neosnovan. Uzeo je u obzir odbranu g. R. da on nije autor teksta i da je taj post podijelio samo na svom *Fejsbuk* profilu. U svojoj odluci istražni sudija je razmotrio zdravstveno stanje osumnjičenog, kao i činjenicu da je pritvor definisan kao „izuzetna mjera za osiguravanje prisustva optuženog i ako je to

neophodno za mirno vođenje postupka, i trebalo bi da se odredi samo u slučajevima propisanim zakonom i samo ako se ista svrha ne može postići drugom mjerom.”

S obzirom na tvrdnju ODT da bi osumnjičeni mogao da ponovi zločin ako bi bio na slobodi, istražni sudija je istakao da „nije postojao dovoljan stepen stvarne opasnosti, kao ni posebne okolnosti koje bi ukazivale da bi osumnjičeni mogao ponoviti djelo ako bi bio pušten, s obzirom da ranije nije osuđivan”. Istražni sudija je pojasnio da je stvarna opasnost od ponavljanja djela procijenjena na osnovu prethodnog života osumnjičenog, a da njegova prethodna neosuđivanost za isto djelo ukazuje na to da takve opasnosti nema.

ODT je 21. aprila Osnovnom sudu u Bijelom Polju podnio optužnicu protiv g. R. u kojoj se navodi da je:

Dana 09. 04. 2020. godine, oko 00.30h, u Bijelom Polju, putem sredstava javnog obavještanja – Facebook-a, sa profila pod korisničkim imenom R. R, pronio lažne vijesti na način što je objavio tekst sa naslovom „Milo Đukanović zaražen koronavirusom: U teškom stanju tražio pomoć iz Rusije i Francuske“, sljedeće sadržine: „Predsjednik Crne Gore Milo Đukanović oboleo je od korona virusa i ima težu kliničku sliku bolesti. Milo leži bolestan od korona virusa već dva dana i u veoma je teškom stanju, ali crnogorski državni vrh je odlučio da zataška ovu informaciju. Milo se ne pojavljuje u medijima, a zvanična saopštenja u njegovo ime šalju iz kabineta kao da je sve u najboljem redu“. I time izazvao paniku pronoseći ovakvu lažnu vijest pri čemu je bio svjestan svog djela, njegove zabranjenosti i htio njegovo izvršenje. Čime je izvršio krivično djelo izazivanje panike i nereda iz čl. 398 st. 2 u vezi st. 1 Krivičnog zakonika Crne Gore.

Prvo ročište u krivičnom postupku protiv optuženog g. R. održano je 26. maja, suđenje je još uvijek u toku. Drugo ročište održano je 22. juna, a sljedeće je zakazano za 21. jul.

2.3. Kršenja prava na slobodu izražavanja

2.3.1. Pregled međunarodnih standarda

Svi gore navedeni slučajevi uključuju mjere protiv korisnika društvenih mreža preduzete na osnovu čl. 398 Krivičnog zakonika Crne Gore, koji propisuje krivično djelo „izazivanje panike i nereda“.

Svaki slučaj je uključio i hapšenje i pritvaranje osobe, kao i prijetnju krivičnog gonjenja i osude zbog nečega što su objavili putem interneta. Takve mjere u principu ometaju pravo na slobodu izražavanja³⁸ garantovano čl. 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima (EKLJP)³⁹ i čl. 19 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima⁴⁰. Crna Gora je potpisnica oba ova ugovora.

Pravo na slobodu izražavanja, koje je utvrđeno međunarodnim pravom, predstavlja jedan od osnovnih temelja svakog slobodnog i demokratskog društva⁴¹ i jedan od osnovnih uslova za lično

³⁸ Vidi presude ESLJP, *Akçam protiv Turske*, predstavka br. 27520/07, 25. januar 2012; *Dilipak protiv Turske*, predstavka br. 29680/05, 15. septembar 2015.

³⁹ Savjet Evrope, *Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda*, izmijenjena i dopunjena protokolima br. 11 i 14, 4. novembar 1950, ETS 5, član 10.

⁴⁰ Generalna skupština UN, *Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima*, 16. decembar 1966, Ujedinjene nacije, serija Ugovora, vol. 999, član 19.

⁴¹ ESLJP, *The Sunday Times (No 2) protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, predstavka br. 13166/87, 26. novembar 1991, par. 71; Komitet UN za ljudska prava, *Opšti komentar br. 34, član 19, Sloboda mišljenja i*

ostvarenje svake osobe⁴². Ovo pravo je neophodno za ostvarivanje transparentnosti i odgovornosti, a ključno za unapređenje i zaštitu ljudskih prava.⁴³

Prema međunarodnom pravu, „pravo na slobodu izražavanja se odnosi, ne samo na informacije ili ideje koje su prihvatljive ili se smatraju neuvredljivim ili nebitnim, već i na one koje vrijeđaju, šokiraju ili uznemiravaju državu ili neki dio stanovništva“.⁴⁴ Nadalje, i lažne izjave mogu biti zaštićene u okvirima ovog prava. U predmetu *Salov protiv Ukrajine*, Evropski sud za ljudska prava je naveo da „član 10 [EKLP] kao takav ne zabranjuje raspravu ili širenje primljenih informacija, čak i ako postoji pretpostavka da te informacije možda nijesu istinite. U suprotnom bi osobama bilo oduzeto pravo izražavanja svojih stavova i mišljenja o navodima u masovnim medijima i time bi se postavilo nerazumno ograničenje slobode izražavanja, utvrđeno u članu 10 Konvencije“.⁴⁵

Ostvarivanje prava na slobodu izražavanja, između ostalog i putem interneta, od presudnog je značaja za vrijeme zdravstvene krize kao što je globalna pandemija kovid-19. To je nedavno istakao specijalni izvjestilac UN za slobodu mišljenja i izražavanja Dejvid Kaje (*David Kaye*), koji je primijetio da sloboda izražavanja ide „ruku pod ruku“ sa javnim zdravstvom⁴⁶. U svom nedavnom izvještaju Savjetu za ljudska prava UN uočio je sljedeće: „Suočen sa globalnom pandemijom, slobodan protok informacija, neometen prijetnjama i zastrašivanjem i kaznama, štiti život i zdravlje, te omogućava i promoviše kritične društvene, ekonomske, političke i druge rasprave i odlučivanja.“⁴⁷

Prema međunarodnom pravu, mjere koje ometaju pravo na slobodu izražavanja, poput mjera opisanih u gore navedenim primjerima, opravdane su samo ako su propisane zakonom, teže legitimnom cilju i ako su nužne i proporcionalne. Kao što je specijalni izvjestilac UN naglasio u nedavnom izvještaju, ovi principi se „primjenjuju na sve; oni se ne odbacuju tek tako u kontekstu napora za rješavanje prijetnje javnom zdravlju zbog kovid-19“.⁴⁸

U opisanim slučajevima, čak i ako su vlasti prilikom primjene mjera iz čl. 398 Krivičnog zakonika Crne Gore ostvarivale legitimni cilj zaštite javnog reda i zdravlja, takve mjere su narušavale pravo na slobodu izražavanja jer nijesu bile propisane zakonom niti su ispunile stroge kriterijume nužnosti i proporcionalnosti.

2.3.2. Zakonski okvir

Iako su mjere u ovim slučajevima donijete u skladu sa čl. 398 Krivičnog zakonika Crne Gore, ova odredba sama po sebi ne zadovoljava *kvalitet zakona* koji zahtijeva čl. 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima i čl. 19 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

izražavanja, 12. septembar 2011, UN Doc. CCPR/C/GC/34, st. 2.

⁴² ESLJP, *Karácsony i drugi protiv Mađarske*, predstavke br. 42461/13 i 44357/13, 17. maj 2016, par. 132; Komitet UN za ljudska prava, *Opšti komentar br. 34, član 19, Sloboda mišljenja i izražavanja*, 12. septembar 2011, UN Doc. CCPR/C/GC/34, st. 2.

⁴³ Komitet UN za ljudska prava, *Opšti komentar br. 34, član 19, Sloboda mišljenja i izražavanja*, 12. septembar 2011, UN Doc. CCPR/C/GC/34, st. 3.

⁴⁴ ESLJP, *The Sunday Times (No 2) protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, predstavka br. 13166/87, 26. novembar 1991, st. 50.

⁴⁵ ESLJP, *Salov protiv Ukrajine*, predstavka br. 65518/01, 6. septembar 2005, par. 113.

⁴⁶ Specijalni izvjestilac UN za slobodu mišljenja i izražavanja, *Izvještaj specijalnog izvjestioca o unapređenju i zaštiti prava na slobodu mišljenja i izražavanja: pandemija bolesti i sloboda mišljenja i izražavanja*, UN Doc. A/HRC/44/49, 23. april 2020, st. 10.

⁴⁷ Isto, st. 6.

⁴⁸ Isto, st. 16. Vidi takođe, isto, st. 10. („Ovi principi ne mogu jednostavno da ispare zbog zaraze.“)

Evropski sud za ljudska prava je dosljedno tvrdio da mjera koja ograničava slobodu izražavanja, osim toga što mora da ima zakonsku osnovu u domaćem zakonodavstvu, mora da bude donijeta na osnovu zakona koji je dostupan i čiji su efekti predvidivi⁴⁹. Evropski sud je razradio koncept *predvidljivosti* navodeći da se „norma ne može smatrati zakonom u smislu [čl. 10(2) EKLJP] ako nije formulisana s dovoljno preciznosti da bi građanin mogao da reguliše svoje ponašanje; on ili ona moraju biti u stanju - ako je potrebno uz odgovarajuće savjete - da predvide, u mjeri koja je razumna u datim okolnostima, posljedice do kojih neka radnja može dovesti.”⁵⁰ Nadalje, Sud je utvrdio da zakon mora biti kompatibilan i sa vladavinom prava, što znači da „u domaćem zakonu moraju postojati odgovarajuće zaštitne mjere protiv proizvoljnih uplitanja državnih organa“.⁵¹

Član 398 Krivičnog zakonika ne ispunjava ovaj standard zakonitosti. Djelokrug zakona je nejasan, kao i značenje nekih njegovih termina, što onemogućava osobama da regulišu svoje postupke tako da ne prekrše zakon. Na primjer, izrazi kao što su „panika” i „lažne vijesti” nijesu definisani i mogli bi da budu zloupotrebjeni od onih koji su nadležni za primjenu zakona. Nedostatak jasnoće u zakonu je istaknut u nekim prethodno pomenutim slučajevima. Na primjer, u slučaju R. R, dva državna tužioca su imala dijametralno suprotstavljene stavove zasnovane na istom nizu činjenica o tome da li je izvršeno krivično djelo iz čl. 398 Krivičnog zakonika.⁵² Takva nejasnoća vlastima daje neprimjerenu slobodu koja im omogućava da krše pojedinačna prava, istovremeno nepošteno tvrdeći da se pridržavaju zakona.⁵³

Štaviše, međunarodni autoriteti navode da su opšte zabrane širenja informacija zasnovane na „nejasnim i dvosmislenim idejama, uključujući lažne vijesti ili neobjektivne informacije nespojive sa ljudskim pravima i treba ih ukinuti“.⁵⁴ Kao što je nedavno naglasio specijalni izvjestilac UN, „nejasne zabrane dezinformacija efikasno osnažuju vladine službenike da utvrde istinitost ili netačnost sadržaja u javnom i političkom domenu“.⁵⁵ Sudovi u Kanadi⁵⁶, Zambiji⁵⁷, Zimbabveu⁵⁸ i Južnoj Koreji⁵⁹

⁴⁹ Vidi, na primjer, ESLJP, *VgT Verein gegen Tierfabriken protiv Švajcarske*, predstavka br. 24699/94, 28. septembar 2001, st. 52; ESLJP, *Rotaru protiv Rumunije*, predstavka br. 28341/95, 4. maj 2000, st. 52; ESLJP, *Gawęda protiv Poljske*, predstavka br. 26229/95, 14. mart 2002, st. 39; i ESLJP, *Maestri protiv Italije*, predstavka br. 39748/98, 17. februar 2004, st. 30.

⁵⁰ ESLJP, *Centro Europa 7 S.r.l. i Di Stefano protiv Italije*, predstavka br. 38433/09, 7. jun 2012, st. 141.

⁵¹ ESLJP, *Magyar Kétfarkú Kutya Párt protiv Mađarske*, predstavka br. 201/17, 20. januar 2020, st. 93.

⁵² Vrhovni sud Indije, *Shreya Singhal protiv Indije*, pismena naredba br. 167 iz 2012, 24. mart 2015, st. 82 („Ako pravno obučeni umovi mogu doći do dijametralno suprotnih zaključaka o istoj grupi činjenica, očigledno je da su izrazi poput *grubo uvredljivi* ili *prijeteći* toliko neodređeni da ne postoji standard koji bi mogao da definiše da li je osoba počinila krivično djelo ili ne.”).

⁵³ Specijalni izvjestilac UN, *Izveštaj specijalnog izvjestioca o unapređenju i zaštiti prava na slobodu mišljenja i izražavanja: pandemije bolesti i sloboda mišljenja i izražavanja*, UN Doc. A/HRC/44/49, 23. april 2020, st. 14.

⁵⁴ Specijalni izvjestilac UN, predstavnik Organizacije za evropsku bezbjednost i saradnju za slobodu medija, specijalni izvjestilac Organizacije američkih država za slobodu izražavanja i specijalni izvjestilac Afričke komisije za ljudska prava i prava naroda za slobodu izražavanja i pristup informacijama, *Zajednička izjava o slobodi izražavanja i lažnim vijestima, dezinformacijama i propagandi*, UN Doc. FOM.GAL/3/17, 3. mart 2017, st. 2(a).

⁵⁵ Specijalni izvjestilac UN, *Izveštaj specijalnog izvjestioca o unapređenju i zaštiti prava na slobodu mišljenja i izražavanja: pandemije bolesti i sloboda mišljenja i izražavanja*, UN Doc. A/HRC/44/49, 23. april 2020, st. 49.

⁵⁶ Vrhovni sud Kanade, *R. protiv Zundel*, [1992] 2 SCR 731.

⁵⁷ Viši sud Zambije, *Chipenzi protiv naroda*, predmet br. HPR/03/2014.

⁵⁸ Vrhovni sud Zimbabvea, *Chavunduka protiv ministra unutrašnjih poslova*, 2000 (1) ZLR 552; Vrhovni sud Zimbabvea, *Chimanikire protiv generalnog tužioca Zimbabvea*, presuda br. SC 14/2013, predstavka br. SC 247/09.

⁵⁹ Ustavni sud Koreje, *Krivična sankcija za lažnu komunikaciju*, 22-2 (B) KCCR 684, 2008 Hun-Ba 157, 2009 Hun-Ba 88 (konsolidovani), 28. decembar 2010. prepisan u Ustavnom sudu Koreje „Odluke Ustavnog

ustanovili su da su odredbe o lažnim vijestima slične onima iz člana 398 Krivičnog zakonika Crne Gore neustavne.

2.3.3. Neophodnost i srazmjernost

Mjera koja ometa pravo na slobodu izražavanja je opravdana samo ako je neophodna u demokratskom društvu i proporcionalna legitimnom cilju kojem se teži. Ovi principi zahtijevaju od države da, kada se poziva na legitimni cilj kao što je zaštita javnog reda i zdravlja, na „specifičan i individualizovan način pokaže tačnu prirodu prijetnje”.⁶⁰ Nadalje, mora se uspostaviti „direktna i neposredna veza između djela i prijetnje”.⁶¹

U okolnostima pomenutih slučajeva nije bilo valjanih razloga za usvajanje mjera koje su preduzete protiv optuženih. Na primjer, nije predstavljen ni jedan dokaz o remećenju javnog reda ili prijetnji za javno zdravlje kao odgovor na bilo koju od objava. Pored toga, radilo se o korisnicima društvenih mreža koji nijesu imali značajan uticaj na javnost. Poruke koje se objavljuju na društvenim medijima kao što su *Fejsbuk* i *Instagram*, posebno one koje objave privatna lica, ne tretiraju se sa istim autoritetom i nivoom ozbiljnosti od strane korisnika kao npr. zvanična saopštenja ili novinarske objave. To je prepoznao Evropski sud za ljudska prava u *Magyar Tartalomsgálátatók Egyesülete i Index.hu Zrt protiv Mađarske*, gdje je rečeno da se „moraju uzeti u obzir specifičnosti stila komunikacije na određenim internet portalima. Za Sud su izrazi korišćeni u komentarima, iako pripadaju niskom stilskom registru, uobičajeni u komunikaciji na mnogim internet portalima – što smanjuje uticaj koji se može pripisati tim izrazima”.⁶² Mjere koje su usvojene u gore opisanim slučajevima ne ispunjavaju test nužnosti u svjetlu ograničenog uticaja spornih izjava.

Nadalje, krivične mjere primijenjene u ovim slučajevima ne mogu se smatrati da su proporcionalne bilo kojem legitimnom cilju kojem se težilo. U međunarodnom pravu je utvrđeno da ograničenje prava na slobodu izražavanja mora predstavljati „najmanje ograničavajući instrument među onima koji bi mogli da postignu željeni rezultat”.⁶³ Nije jasno kako se svrha čl. 398 Krivičnog zakonika Crne Gore ne bi mogla adekvatno ostvariti kroz sankcionisanje u građanskom pravu, a ne krivičnopravnim kaznama.

Štaviše, postoje manje restriktivna sredstva za suzbijanje dezinformacija od kažnjavanja za objavljivanje lažnih ili netačnih izjava. Specijalni izvjestilac UN je apelovao na države da usvoje „pristup za rješavanje problema dezinformacija koji podstiče javnu ispravku glasina i ukazivanje na obmane i koji izbjegava da takve dezinformacije stignu dotle da teorije zavjere pobijaju stroge naučne procjene i upozorenja važna za javno zdravlje – pristup koji se oslanja na zakonske okvire koji promovišu razmjenu pouzdanih informacija.”⁶⁴ Drugim riječima, specijalni izvjestilac UN navodi da se u mnogim slučajevima širenje lažnih navoda ili glasina može na odgovarajući način otkloniti i riješiti

suda“ (Seul, Republika Koreja, 2011).

⁶⁰ Komitet UN za ljudska prava, *Opšti komentar br. 34, član 19, Slobode mišljenja i izražavanja*, 12. septembar 2011, UN Doc. CCPR/C/GC/34, st. 35.

⁶¹ Isto.

⁶² ESLJP, *Magyar Tartalomsgálátatók Egyesülete i Index.hu Zrt protiv Mađarske*, predstavka br. 22947/13, 2. februar 2016, st. 77.

⁶³ Komitet UN za ljudska prava, *Opšti komentar br. 34, član 19, Slobode mišljenja i izražavanja*, 12. septembar 2011, UN Doc. CCPR/C/GC/34, st. 35.

⁶⁴ Specijalni izvjestilac UN, *Izveštaj specijalnog izvjestioca o unapređenju i zaštiti prava na slobodu mišljenja i izražavanja: pandemije bolesti i sloboda mišljenja i izražavanja* (Disease pandemics and the freedom of opinion and expression – Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression), UN Doc. A/HRC/44/49, 23. april 2020, st. 6.

pažljivim i javnim ispravljanjem dezinformacija.⁶⁵ Kriminalizacija informacija koje se odnose na pandemiju može zapravo imati suprotan efekat od promovisanja pouzdanih i istinitih informacija i izazvati nepovjerenje u zvanične informacije, odložiti pristup pouzdanim informacijama i imati negativan efekat na slobodu izražavanja.⁶⁶

Svjetska zdravstvena organizacija je, takođe, u kontekstu upravljanja epidemijama, preporučila da odgovor vlada na dezinformacije treba da bude usmjeren na korekciju, a ne na kaznu. Preporučila je pristup koji uključuje „slušanje takvih dezinformacija i njihovo ispravljanje na odgovarajuće načine bez odlaganja“.⁶⁷ Ovaj pristup nije usvojen u navedenim slučajevima, jer su se vlasti zalagale za nesrazmjernu primjenu krivičnog zakona protiv dotičnih osoba.⁶⁸

Pored toga, lišavanje slobode i krivično gonjenje su posebno nesrazmjerna ograničenja prava na slobodu izražavanja u ovim slučajevima. Evropski sud za ljudska prava izjavio je da je izricanje kazne zatvora zbog izražavanja kompatibilno sa članom 10 EKLJP samo u izuzetnim okolnostima, gdje su druga osnovna prava ozbiljno narušena, kao na primjer, u slučaju govora mržnje ili podsticanja na nasilje.⁶⁹ Specijalni izvjestilac UN je izjavio da „u slučaju krivičnih djela kao što su ... objavljivanje ili emitovanje lažnih ili alarmantnih informacija, zatvorske kazne su za osudu i nesrazmjerne su šteti koju je pretrpjela žrtva. U svim takvim slučajevima, zatvor kao kazna za mirno izražavanje mišljenja predstavlja ozbiljno kršenje ljudskih prava“.⁷⁰

U slučajevima navedenim u ovom izvještaju, sve osobe su bile pritvorene na određeno vrijeme i suočene sa kaznom zatvora. Te mjere su bile očigledno nesrazmjerne i nije bilo posebnih okolnosti koje bi opravdale takav odgovor države na njihovo ponašanje. Takođe se mora napomenuti da su ove osobe bile držane u pritvoru tokom pandemije kovid-19, što povećava nesrazmjernost takvih mjera. Kao što je navela Svjetska zdravstvena organizacija: „Ljudi lišeni slobode, i oni koji žive ili rade u zatvorenom okruženju u njihovoj neposrednoj blizini, vjerovatno će biti podložniji... virusu kovid-19... nego opšta populacija.“⁷¹

Čak iako se izuzmu mjere pritvora usvojene u ovim slučajevima, samo kažnjavanje spornih izjava predstavlja nesrazmjerno ograničenje prava na slobodu izražavanja. Evropski sud za ljudska prava izjavio je da „dominantan položaj koji vlada zauzima nalaže da ona mora pokazati suzdržanost u pribjegavanju krivičnom gonjenju, posebno tamo gdje su na raspolaganju druga sredstva“.⁷² Kao što je gore pomenuto, vlasti u ovim slučajevima nijesu pokazale takvu suzdržanost, već su nastojale da sankcionišu dotične osobe umjesto da koriste manje restriktivne načine upravljanja dezinformacijama tokom pandemije.⁷³

⁶⁵ Isto, st. 47.

⁶⁶ Posmatrač slobode izražavanja, Ujedinjene nacije, Organizacija za evropsku bezbjednost i saradnju i Međumerička komisija za ljudska prava, „Kovid-19: Vlade moraju da promovišu i zaštite pristup i slobodan protok informacija tokom pandemije - međunarodni stručnjaci“, 19. mart 2020.

⁶⁷ Svjetska zdravstvena organizacija (SZO), Upravljanje epidemijama: ključne činjenice o glavnim smrtonosnim bolestima (Ženeva, 2018), str. 34.

⁶⁸ Treba primijetiti da je u slučaju S. O, gdje je objavljena javna ispravka sporne izjave, i dalje vođen krivični postupak.

⁶⁹ ESLJP, *Cumpana i Mazare protiv Rumunije*, predstavka br. 33348/96 92004, 17. decembar 2004, st. 115.

⁷⁰ Specijalni izvjestilac UN, *Izveštaj specijalnog izvjestioca o unapređenju i zaštiti prava na slobodu mišljenja i izražavanja*, UN Doc. E/CN.4/2000/63, 18. januar 2000, st. 205.

⁷¹ SZO, „Sprečavanje izbijanja zaraze kovid-19 u zatvorima: izazovan, ali ključan zadatak vlasti“, 23. mart 2020.

⁷² ESLJP, *Castells protiv Španije*, predstavka br. 11798/85, 23. april 1992, st. 46.

⁷³ Specijalni izvjestilac UN, *Izveštaj specijalnog izvjestioca o unapređenju i zaštiti prava na slobodu mišljenja i izražavanja: pandemije bolesti i sloboda mišljenja i izražavanja*, UN Doc. A/HRC/44/49,

U svjetlu navedenog, HRA vjeruje da ovi slučajevi predstavljaju ozbiljne povrede prava na slobodu izražavanja iz čl. 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima i čl. 19 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, te da bi sve optužbe trebalo da budu odbačene. Nadalje, HRA smatra da član 398 Krivičnog zakonika Crne Gore nije u skladu sa pravom na slobodu izražavanja prema međunarodnom pravu i da ga stoga treba ukinuti.

3. Pravo na privatnost

3.1. Objavljivanje imena i adresa osoba u samoizolaciji

Nacionalno koordinaciono tijelo za zarazne bolesti (NKT), koje je 22. marta 2020. godine osnovala Vlada Crne Gore⁷⁴, odlučilo je da na internetu objavi listu imena, prezimena i adresa osoba kojima je naređena obavezna samoizolacija u trajanju od 14 dana zbog rizika od covid-19. Ove odluke su donijete na osnovu toga što su ti ljudi doputovali u Crnu Goru iz drugih zemalja. Prva lista, objavljena 21. marta 2020, sadržala je više od 1000 imena⁷⁵. Nekoliko dana kasnije, lista je brojala najmanje 1800 imena⁷⁶. Do 20. aprila 2020. godine, otprilike kada je ova veb stranica ukinuta, nijedno ime nije bilo obrisano sa liste, već su samo dodavana nova. To je dovelo do objave najmanje 2000 imena osoba i njihovih adresa. Neki izvori tvrde da je lista sadržavala i više od 6000 imena.⁷⁷

Iako je odluka o početku objavljivanja imena na veb stranicama Vlade sprovedena 21. marta, NKT je zvanično osnovano tek 30. marta⁷⁸. Ovo je izazvalo negativnu reakciju javnosti.⁷⁹ HRA je pokušala da dobije zvanične podatke o tačnom broju objavljenih imena, ali su Ministarstvo zdravlja i Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama odbili te zahtjeve, navodeći da ne poseduju ovu informaciju.

Vlada je usvojila ovu mjeru nakon što je dobila mišljenje od Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama (Agencija)⁸⁰. Agencija je podržala mjeru i saopštila da objavljivanje imena i adresa osoba u samoizolaciji nije suprotno Zakonu o zaštiti podataka o ličnosti Crne Gore.

23. april 2020, st. 42. („Sankcionisanje dezinformacija je nesrazmjerno jer ne uspijeva da postigne svoj cilj suzbijanja informacija, već odvraća pojedince od dijeljenja onoga što može biti dragocjena informacija.”).

⁷⁴ Vlada Crne Gore: NKT nije isto što i Koordinaciono tijelo za prevenciju i iskorjenjivanje zaraznih bolesti, 14. april 2020, dostupno na: <http://www.gov.me/vijesti/223775/NKT-nije-isto-sto-Koordinaciono-tijelo-za-prevenciju-i-iskorjenjivanje-zaraznih-bolesti.html>

⁷⁵ CDM: Spisak osoba koje su u samoizolaciji - Zaštita zdravlja i života građana prioritet, 21. mart 2020, dostupno na: <https://m.cdm.me/drustvo/spisak-osoba-koje-su-u-samoizolaciji-zastita-zdravlja-i-zivota-gradana-prioritet/>

⁷⁶ EUROPEANWESTERNBALKANS: Otkrivanje identiteta osoba u samoizolaciji u Crnoj Gori neustavno, tvrde stručnjaci, 25. mart 2020, dostupno na: <https://europeanwesternbalkans.com/2020/03/25/revealing-identity-of-persons-in-self-isolation-in-montenegro-unconstitutional-experts-claim/>

⁷⁷ ZDNET: Koronavirus - Ova malena država objavljuje imena i lokacije građana u karantinu, 27. mart 2020, dostupno na: <https://www.zdnet.com/article/coronavirus-this-tiny-country-is-posting-the-names-and-locations-of-quarantined-citizens/>

⁷⁸ „Odluka o osnivanju”, br. 8-501/20-129/421 od 30. marta 2020.

⁷⁹ VIJESTI: Radili pod „firmom” koja nije postojala, 16. april 2020, dostupno na: <https://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/430507/radili-pod-firmom-koja-nije-postojala>

⁸⁰ Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, mišljenje, dostupno na: <http://www.azlp.me/docs/zastita/Mišljenja%202020/Mišljenje%20na%20zahtjev%20NKT.pdf>

Vlada nikada nije donijela pismenu odluku o ovoj mjeri, u kojoj bi bio istaknut pravni osnov za njeno donošenje. Umjesto toga, Vlada je na svojoj veb stranici objavila sljedeću izjavu:⁸¹

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.

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

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

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

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

Prije nego što je navedena izjava objavljena i veb stranica postala dostupna, Vlada je objavila sljedeći tvit:

Nacionalno koordinaciono tijelo za zarazne bolesti počće večeras objavljivanje identiteta lica u samoizolaciji: neka svaki građanin zna ko ga od komšija i sugrađana nedisciplinom dovodi u opasnost.

U nastavku se objašnjava zbog čega HRA smatra da je ova mjera suprotna međunarodnim standardima o pravu na privatnost i zaštitu podataka.

3.2. Kršenja prava na privatnost

3.2.1 Pravo na privatnost prema Ustavu Crne Gore

Član 40 „Pravo na privatnost“, Ustava Crne Gore glasi:

Svako ima pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života.

⁸¹ NKT za zarazne bolesti počinje objavljivanje identiteta lica u samoizolaciji: zaštita zdravlja i života građana naš najviši prioritet, dostupno na: <http://www.gov.me/vijesti/223143/NKT-za-zarazne-bolesti-pocinje-objavljivanje-identiteta-lica-u-samoizolaciji-zastita-zdravlja-i-zivot-gradana-nas-najvisi-priori.html>

Član 43 Ustava, „Podaci o ličnosti“, glasi:

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.

Prema članu 24 Ustava, prava i slobode garantovane Ustavom *moгу 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.*

S obzirom na to da Ustav Crne Gore ni u jednom svom članu ne propisuje osnove za ograničavanje prava na privatnost u pogledu ličnih podataka, bilo kakvo ograničenje, čak i ako odgovara legitimnim ciljevima propisanim Evropskom konvencijom o ljudskim pravima, trebalo bi smatrati neustavnim.

U svakom slučaju, nijedan od navedenih članova Ustava, ili drugih njegovih članova, ne ostavlja prostor za ograničavanje prava na privatnost na način kako je to učinila crnogorska Vlada.

3.2.2. Pregled međunarodnih standarda

Ne dovodeći u pitanje prethodni stav o neustavnosti mjere koju je primjenila Vlada, ovaj izvještaj će razmotriti nespojivost izrečenih mjera sa međunarodnim standardima ljudskih prava. Osnovno načelo međunarodnog prava o ljudskim pravima je da niko ne smije biti izložen proizvoljnom ili nezakonitom uplitanju u njegovu privatnost. Ovaj princip je sadržan u članu 17 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (Pakt)⁸² i u članu 8 Evropske konvencije o ljudskim pravima (EKLJP)⁸³. Crna Gora je potpisnica oba ugovora.

Pravo na privatnost je širok pojam koji ne bi trebalo restriktivno tumačiti⁸⁴. Ono uključuje pravo na uspostavljanje odnosa sa drugim ljudima i razvoj tih odnosa⁸⁵, kao i na zaštitu prava svake osobe na privatnost i život daleko od neželjene pažnje⁸⁶. Štaviše, države su, takođe, obavezne da štite i lične podatke, s obzirom na ključni značaj ličnih podataka za identifikaciju osobe i uživanje njenog prava na privatnost. Konvencija Savjeta Evrope o zaštiti lica u odnosu na automatsku obradu ličnih podataka (u daljem tekstu: Konvencija 108) utvrđuje principe potrebne za zaštitu prava na zaštitu podataka.⁸⁷ Crna Gora je ratifikovala ovu konvenciju.

Evropski sud za ljudska prava je dosljedno navodio da „se pravo na privatnost dovodi u pitanje onda kada se prikupljeni lični podaci o određenoj osobi, obrađuju ili koriste ili objavljuju na način ili u stepenu koji prevazilazi ono što se uobičajeno može predvidjeti.“⁸⁸ Savjet za ljudska prava UN je

⁸² Generalna skupština UN, *Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima*, 16. decembar 1966, Ujedinjene nacije, serija Ugovora, vol. 999, str. 171, član 17.

⁸³ Savjet Evrope, *Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda*, izmijenjena i dopunjena protokolima br. 11 i 14, 4. novembar 1950, ETS 5, član 8.

⁸⁴ Evropski sud za ljudska prava (ESLJP), *Amann protiv Švajcarske*, predstavka br. 27798/95, 16. februar 2000, st. 65.

⁸⁵ Isto.

⁸⁶ ESLJP, *Smirnova protiv Rusije*, predstavke br. 46133/99 i 48183/99, 24. oktobar 2003, st. 95.

⁸⁷ Vidi Savjet Evrope, *Modernizovana Konvencija za zaštitu osoba u pogledu obrade ličnih podataka* (Konvencija 108+), 128. zasjedanje Komiteta ministara, Elsinore, 18. maj 2018.

⁸⁸ Vidi ESLJP, *Satakunnan Markkinapörssi Oy i Satamedia Oi protiv Finske*, predstavka br. 931/13, 27. jun 2017, st. 136; ESLJP, *Uzun protiv Njemačke*, predstavka br. 35623/05, 2. decembar 2010, st. 44-46; Vidi

saopštio da država ima obavezu da štiti od kršenja i zloupotrebe prava na privatnost „putem nezakonitog ili proizvoljnog prikupljanja, obrade, zadržavanja ili korišćenja ličnih podataka“⁸⁹. Ime i adresa spadaju u definiciju ličnih podataka shodno Konvenciji 108.⁹⁰

Iako imena, prezimena i adrese prebivališta sami po sebi nijesu “osjetljivi” lični podaci⁹¹, kombinovanje takvih podataka sa spiskovima o zdravstvenom statusu ili riziku osoba od covid-19 pretvara ove podatke u naročito osjetljive zdravstvene podatke. Kako je zdravlje „najvažniji osnov u životu svih ljudi“,⁹² podaci koji se odnose na zdravlje tretiraju se kao visoko osjetljiva kategorija ličnih podataka u skladu sa standardima ljudskih prava⁹³. Član 6 Konvencije 108, na primjer, predviđa da podaci u vezi sa zdravljem uživaju viši nivo zaštite zbog, između ostalog, „rizika od diskriminacije do koje može doći prilikom njihove obrade“⁹⁴. Slično tome, Opšta uredba o zaštiti podataka daje veću zaštitu „podacima koji se tiču zdravlja“, jer upotreba tako osjetljivih podataka može imati štetne uticaje na vlasnike tih podataka⁹⁵. Evropski sud za ljudska prava je, slično tome, izjavio da se pravo na privatnost primjenjuje naročito kada je u pitanju zaštita povjerljivosti podataka koji se odnose na viruse, jer otkrivanje takvih podataka može imati štetne efekte na privatni i porodični život pojedinca i njegov ili njen društveni i profesionalni status, uključujući stigmatizaciju i moguće isključenje iz zajednice.⁹⁶

Evropski odbor za zaštitu podataka naveo je da se termin “podaci koji se tiču zdravlja” mora široko interpretirati, u skladu s Opštom uredbom o zaštiti podataka. U nedavnim smjernicama je razjasnio da taj termin uključuje „informacije koje postaju zdravstveni podaci kombinovanjem s drugim podacima otkrivajući tako zdravstveno stanje ili zdravstveni rizik“ i „informacije koje postaju zdravstveni podaci zbog upotrebe u specifičnom kontekstu (kao što su informacije o nedavnom putovanju ili prisustvu u regionu pogođenom virusom covid-19, obrađene od strane medicinskog osoblja radi postavljanja dijagnoze).⁹⁷ Objavljivanje odluka o samoizolaciji zbog sumnje da postoji rizik od infekcije virusom covid-19 mora da spada u definiciju zdravstvenih podataka.

Shodno tome, prikupljanje, obrada i objavljivanje imena i adresa osoba, kao i informacija koje impliciraju njihov status ili rizik vezano za covid-19, predstavlja jasno uplitanje u njihovo pravo na privatnost. Da bi takvo uplitanje bilo opravdano u skladu sa međunarodnim pravom ljudskih prava,

takođe ESLJP, *Rotaru protiv Rumunije*, predstavka br. 28341/95, 4. maj 2000, st. 43-44; ESLJP, *P. G. i J. H. protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, predstavka br. 44787/98, 25. decembar 2001, st. 57; ESLJP, *Amann protiv Švajcarske*, predstavka br. 27798/95, 16. februar 2000, st. 65-67; i ESLJP, *M. N. i drugi protiv San Marina*, predstavka br. 28005/12, 7. jul 2015, st. 52-53.

⁸⁹ Savjet za ljudska prava UN, *Rezolucija koju je Savjet za ljudska prava usvojio 23. marta 2017: Pravo na privatnost u digitalnom dobu*, UN Doc. A/HRC/RES/34/7, st. 5(f).

⁹⁰ Vidi Konvenciju 108+, član 2(a).

⁹¹ Vidi EU parlament, *Uredba (EU) 2016/679 Evropskog parlamenta i Savjeta od 27. aprila 2016. o zaštiti fizičkih lica u pogledu obrade ličnih podataka i slobodnom kretanju takvih podataka i stavljanju van snage Direktive 95/46/EC (GDPR)*, uvodne izjave 51, 52, 53, 54.

⁹² Specijalni izvjestilac UN o pravu na privatnost, *Godišnji izvještaj specijalnog izvjestioca o pravu na privatnost Savjetu UN za ljudska prava*, 27. februar 2019, UN Doc. A/HRC/40/63, st. 112.

⁹³ *Id.*, st. 140.

⁹⁴ Konvencija 108+, *Obrazloženje*, st. 55. Vidi takođe, Komitet ministara Savjeta Evrope, *Preporuka CM/Rec(2019)2 Komiteta ministara državama članicama o zaštiti podataka u vezi sa zdravljem*, koju je Komitet ministara usvojio 27. marta 2019. na 1342. zasjedanju zamjenika ministara.

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

⁹⁶ Vidi, na primjer, ESLJP, *Z protiv Finske*, predstavka br. 22009/93, 25. februar 1997; i ESLJP, *Mockute protiv Litvanije*, predstavka br. 66490/09, 27. maj 2018.

⁹⁷ Vidi Evropski odbor za zaštitu podataka, *Smjernice 03/2020 o obradi podataka koji se tiču zdravlja u svrhu naučnog istraživanja u kontekstu epidemije covid-19*, usvojene 21. aprila 2020, st. 8.

moralo je da bude: i) predviđeno zakonom, a ne proizvoljno, ii) u svrhu koja je bila neophodna u demokratskom društvu, iii) u svrhu „nacionalne bezbjednosti ili javne sigurnosti, javnog reda, zaštite javnog zdravlja ili morala ili zaštite prava i sloboda drugih“ i iv) srazmjerno prijetnji ili riziku kojim se upravlja.⁹⁸

3.2.3. Zakonitost, neophodnost i srazmjernost

Iako je objavljivanje možda bilo u svrhu zaštite javnog zdravlja⁹⁹, ono nije zadovoljilo principe zakonitosti, neophodnosti i proporcionalnosti koji su potrebni kako bi objavljivanje podataka bilo u skladu sa pravom na privatnost prema međunarodnom zakonu o ljudskim pravima.

Prvo, objavljivanje imena i adresa onih koji su bili u samoizolaciji nije u skladu sa zakonom. Da bi uplitanje bilo u skladu sa zakonom vodeći se čl. 8 EKLJP, ono mora biti ne samo u skladu sa domaćim zakonima, već i sam zakon mora biti jasan, predvidljiv i adekvatno dostupan¹⁰⁰. Nadalje, u domaćem zakonu moraju postojati odgovarajuće zaštitne mjere kako bi se osiguralo poštovanje prava pojedinca iz čl. 8 EKLJP.

U ovom slučaju Agencija se u svom mišljenju oslonila na odredbe Zakona o zaštiti podataka o ličnosti Crne Gore i Zakona o zdravstvenoj zaštiti kako bi opravdala odluku o objavljivanju ličnih podataka. Međutim, ovim odredbama nedostaje jasnoća i preciznost koja bi pojedincima dala „adekvatnu naznaku okolnosti i uslova pod kojima vlasti imaju pravo da pribjegu“ tako ekstremnoj mjeri za zaštitu javnog zdravlja.¹⁰¹ Nadalje, nije bilo adekvatnih garancija da su objavljeni podaci efikasno zaštićeni od zloupotrebe.¹⁰²

Drugo, objavljivanje nije neophodno u demokratskom društvu. Kako bi ocijenio da li je mjera neophodna u demokratskom društvu, Evropski sud za ljudska prava je razmatrao da li su razlozi za opravdanje mjere relevantni i dovoljni i da li je mjera proporcionalna legitimnim ciljevima¹⁰³. Konkretno, Sud razmatra i da li je moguće postići ciljeve kojima se teži koristeći manje ograničavajuća sredstva¹⁰⁴. Prema NKT, sporna mjera je usvojena da bi se osiguralo da pojedinci poštuju odluke o samoizolaciji. Ipak, do objavljivanja liste bilo je podnijeto samo pet krivičnih prijava

⁹⁸ Vidi Specijalni izvjestilac UN o pravu na privatnost, *Godišnji izvještaj specijalnog izvjestioca o pravu na privatnost Savjetu UN za ljudska prava*, 27. februar 2019, UN Doc. A/HRC/40/63, st. 16 i 18. Vidi takođe Savjet za ljudska prava UN, *Rezolucija koju je Savjet za ljudska prava usvojio 23. marta 2017: Pravo na privatnost u digitalnom dobu*, UN Doc. A/HRC/RES/34/7.

⁹⁹ Podsjećamo da Komitet ministara ima ograničen skup legitimnih osnova za obradu zdravstvenih podataka, uključujući i u svrhu javnog zdravlja, pod uslovom da su zakonom obezbijedene odgovarajuće zaštitne mjere i da je obrada neophodna u tu svrhu. Vidi Komitet ministara Savjeta Evrope, *Preporuka CM/Rec(2019)2 Komiteta ministara državama članicama o zaštiti podataka vezanih za zdravlje*, koju je Komitet ministara usvojio 27. marta 2019. na 1342. zasjedanju zamjenika ministara, st. 5(a).

¹⁰⁰ ESLJP, *Silver i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, predstavka br. 5947/72; 6205/73; 7052/75; 7061/75; 7107/75; 7113/75; 7136/75, 25. mart 1983, st. 87.

¹⁰¹ ESLJP, *Fernández Martínez protiv Španije*, predstavka br. 56030/07, 12. jun 2014, st. 117.

¹⁰² ESLJP, *S. i Marper protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, predstavke br. 30562/04 i 30566/04, 4. decembar 2008, st. 103.

¹⁰³ ESLJP, *Z protiv Finske*, predstavka br. 22009/93, 25. februar 1997, st. 94.

¹⁰⁴ ESLJP, *Roman Zakharov protiv Rusije*, predstavka br. 47143/06, 4. decembar 2015, st. 260. Komitet ministara Savjeta Evrope, *Preporuka CM/Rec(2019)2 Komiteta ministara državama članicama o zaštiti podataka u vezi sa zdravljem*, koju je Komitet ministara usvojio 27. marta 2019. na 1342. zasjedanju zamjenika ministara, st. 4.1(e) („podaci moraju biti adekvatni, relevantni i ne pretjerani u odnosu na svrhe zbog kojih se obrađuju“).

zbog kršenja samoizolacije.¹⁰⁵ Do 3. juna ovaj broj iznosio je svega 51, dok je 2.000 ostalih osoba poštovalo odluku o samoizolaciji.¹⁰⁶

Nadalje, cilj je mogao biti postignut koristeći manje ograničavajuća sredstva, a ne objavljivanje imena i adresa onih za koje se sumnja da predstavljaju rizik od covid-19. Cilj se, na primjer, mogao postići dijeljenjem informacija sa policijskim službama ili centrima u zajednici koji bi mogli da prate poštovanje mjera putem telefonskih poziva ili posjeta, povećanjem kazni za kršenje odluka o samoizolaciji ili smještanjem onih koji podliježu mjeri samoizolacije u smještaj koji je pod nadzorom za vrijeme trajanja samoizolacije.

Neproporcionalnost ove mjere može se pokazati i kroz činjenicu da je njenim određivanjem prekršeno nekoliko važnih principa zaštite podataka. Prema Konvenciji 108, koja se čita uz preporuku Komiteta ministara Savjeta Evrope o zaštiti podataka u vezi sa zdravljem, podaci koji se odnose na zdravlje moraju se obrađivati na transparentan, zakonit i pravičan način. U tom kontekstu, obaveza kontrolora podataka je da informiše vlasnika podataka o obradi njegovih/njenih ličnih podataka i pruži određene informacije o obradi na razumljiv i lako dostupan način koristeći jednostavan i jasan jezik.¹⁰⁷ Prikupljanje, čuvanje i objavljivanje podataka u ovom slučaju nije bilo praćeno politikom privatnosti ili bilo kakvim drugim obavještenjem koje bi zadovoljilo ovaj princip zaštite podataka.

Nadalje, prema Konvenciji 108, podaci moraju biti tačni i, ako je potrebno, ažurirani¹⁰⁸. U ovom slučaju, nakon objelodanjivanja podataka na veb stranici, brojne osobe su tvrdile da lista sadrži greške.¹⁰⁹ Shodno tome, NKT nije poštovalo ni ovaj princip zaštite podataka.

Načela zaštite podataka Savjeta Evrope takođe nameću obavezu kontroloru podataka da „prije početka obrade i u redovnim intervalima vrši procjenu potencijalnog uticaja predviđene obrade podataka u smislu zaštite podataka i poštovanja privatnosti, uključujući i mjere za ublažavanje

¹⁰⁵ Broj preuzet sa *Twitter* naloga Uprave policije, dostupno na: <https://twitter.com/policijacg?lang=en>
Zaključno sa 22.3, dakle dan posle objave, broj prijava je bio 7.

¹⁰⁶ U informacijama dobijenim od Uprave policije 17. aprila 2020. godine, navedeno je da je u periodu od 14. marta do 22. marta podneseno sedam krivičnih prijava zbog kršenja samoizolacije, a u periodu od 14. marta 2020. do 3. juna 2020. godine podnijeta je 51 krivična prijava.

¹⁰⁷ Evropski odbor za zaštitu podataka u svojoj Izjavi o obradi ličnih podataka u kontekstu izbijanja covid-19, usvojenoj 19. marta 2020. godine, naglasio je sljedeće: „Vlasnici podataka trebalo bi da dobiju transparentne informacije o aktivnostima obrade koje se vrše i njihovim glavnim karakteristikama, uključujući period čuvanja prikupljenih podataka i svrhu obrade. Pružene informacije treba da budu lako dostupne i da se daju koristeći jednostavan i jasan jezik. Važno je usvojiti odgovarajuće mjere bezbjednosti i politike povjerljivosti kako bi se osiguralo da se lični podaci ne otkrivaju neovlašćenim stranama.” Evropski odbor za zaštitu podataka, *Izjava o obradi ličnih podataka u kontekstu izbijanja covid-19*, dostupno na: https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/other/statement-processing-personal-data-context-covid-19-outbreak_en. Vidi i Komitet za ljudska prava, *Opšti komentar CCPR br. 16: Član 17 (Pravo na privatnost), Pravo na poštovanje privatnosti, porodice, kuće i prepiske i zaštite časti i ugleda*, usvojen na 32. sjednici Odbora za ljudska prava 8. aprila 1988, st. 10 („Da bi imao najefikasniju zaštitu svog privatnog života, svaka osoba bi trebalo da ima pravo da u razumljivom obliku utvrdi da li i koji se lični podaci čuvaju u automatskim datotekama podataka i u koje svrhe. Svako osoba bi trebalo da bude u mogućnosti da utvrdi koji državni organi ili privatni pojedinci ili tijela kontrolišu ili mogu da kontrolišu njihove podatke“).

¹⁰⁸ Konvencija 108+, član 5(d). Vidi takođe Komitet ministara Savjeta Evrope, *Preporuka CM/Rec(2019)2 Komiteta ministara državama članicama o zaštiti podataka u vezi sa zdravljem*, koju je Komitet ministara usvojio 27. marta 2019. na 1342. zasjedanju zamjenika ministara, st. 4.1(e).

¹⁰⁹ Komentar ispod teksta RTCG „Počelo objavljivanje identiteta osoba u samoizolaciji”, glasi: „*Pogresni datumi!!! Na spisku su pogresni datumi. Stigao sam sa grupom ljudi 16. marta. Ako vec objavljuju, neka budu precizni!*” (22. mart 2020), dostupno na: <http://www.rtcg.me/koronavirus/crnagora/273212/pocelo-objavljivanje-identiteta-osoba-u-samoizolaciji.html>

rizika".¹¹⁰ Nije dozvoljeno izuzeće od ove obaveze, čak ni iz razloga zaštite javne bezbjednosti ili prava i sloboda drugih.¹¹¹ Ni u jednom trenutku nije bila vršena procjena uticaja na zaštitu podataka, uticaja na ljudska prava ili bilo koja slična procjena na predlog da se podaci u ovom slučaju objave. Umjesto toga, NKT se oslonilo na mišljenje Agencije od tri stranice kako bi opravdalo svoju odluku da preduzme ovu mjeru. Agencija, s druge strane, nije razmotrila potencijalni uticaj objavljivanja ovih osjetljivih podataka na vlasnike podataka, niti su definisane mjere za ublažavanje rizika.

Komite ministara je takođe izjavio da prilikom obrade podataka vezanih za zdravlje, kontrolori podataka treba da uspostave „odgovarajuće mjere bezbjednosti, uzimajući u obzir najnovija tehnološka dostignuća, osjetljivu prirodu podataka u vezi sa zdravljem i procjenom potencijalnih rizika.“¹¹² Ove mjere bi trebalo uspostaviti radi „sprečavanja rizika poput slučajnog ili neovlašćenog pristupa ličnim podacima ili njihovog uništavanja, gubitka, korišćenja, nedostupnosti, nepristupačnosti, modifikacije ili objelodanjivanja“. Nadalje, mjere bi trebalo da pruže zaštitu od „rizika po interese, prava i osnovne slobode vlasnika podataka, posebno rizika od diskriminacije“. ¹¹³ Takođe, nije dozvoljeno izuzeće od ove obaveze radi usvajanja bezbjednosnih mjera, čak ni po osnovu zaštite javne bezbjednosti ili zaštite prava i sloboda drugih.¹¹⁴

Komite ministara je naveo da se „podaci koji se tiču zdravlja mogu prenijeti samo ovlašćenom primaocu koji podliježe pravilima povjerljivosti zdravstvenog radnika ili jednakim pravilima povjerljivosti, osim ako druge odgovarajuće zaštitne mjere nijesu predviđene zakonom“. ¹¹⁵ Evropski sud za ljudska prava naveo je da član 8 EKLJP zahtijeva od država da obezbijede „praktičnu i efikasnu zaštitu da bi se isključila mogućnost neovlašćenog pristupa“ medicinskim podacima.¹¹⁶ U ovom slučaju, imena, adrese i zdravstveni podaci hiljada ljudi prosljeđeni su svima koji su pristupili relevantnoj veb lokaciji bez odgovarajuće zaštitne mjere kako bi se spriječio rizik neovlašćenog pristupa ili neopravdane prenamjene tih podataka.¹¹⁷ Štaviše, oni koji imaju pristup veb stranici

¹¹⁰ Komite ministara Savjeta Evrope, *Preporuka CM/Rec(2019)2 Komiteta ministara državama članicama o zaštiti podataka u vezi sa zdravljem*, koju je Komite ministara usvojio 27. marta 2019. na 1342. zasjedanju zamjenika ministara, st. 4.2. Postoji slična odredba u Opštoj uredbi o zaštiti podataka koja zahtijeva da kontrolor podataka izvrši procjenu uticaja na zaštitu podataka tamo gdje će obrada ličnih podataka vjerovatno rezultirati visokim rizikom za prava i slobode fizičkih lica. Vidi Opštu uredbu o zaštiti podataka, član 35.

¹¹¹ Konvencija 108+, član 11(1).

¹¹² Komite ministara Savjeta Evrope, *Preporuka CM/Rec(2019)2 Komiteta ministara državama članicama o zaštiti podataka u vezi sa zdravljem*, koju je Komite ministara usvojio 27. marta 2019. na 1342. zasjedanju zamjenika ministara, st. 4.1(f). Vidi takođe Konvenciju 108+, *Obrazloženje*, 62. Predsjedavajuća Odborom Konvencije 108 i komesar za zaštitu podataka Savjeta Evrope 30. marta 2020. objavili su zajedničku izjavu u kojoj stoji da „objavljivanje osjetljivih podataka (kao što su zdravstveni podaci) određenih osoba treba izbjegavati i preporučuje se obrada takvih podataka samo ako se uspostave *dodatne tehničke i organizacijske mjere* koje nadopunjuju one koje se primjenjuju na neosjetljive podatke“. [kurziv naš] Vidi Savjet Evrope, *Zajednička izjava o pravu na zaštitu podataka u kontekstu pandemije kovid-19, koju su dali Alesandra Pjerući, predsjedavajuća Odborom Konvencije 108 i Žan Filip Volter, komesar za zaštitu podataka Savjeta Evrope*, dostupno na: <https://www.coe.int/en/web/data-protection/statement-by-alessandra-pierucci-and-jean-philippe-walter>

¹¹³ Konvencija 108+, član 6(2).

¹¹⁴ Konvencija 108+, član 11(1).

¹¹⁵ Zakon o zaštiti podataka o ličnosti Crne Gore jasno propisuje članom 13, stav 3 da se svi podaci koji se odnose na „otkrivanje, prevenciju i dijagnostikovanje bolesti i liječenje lica“, mogu obrađivati samo „ako te podatke obrađuje zdravstveni radnik ili drugo lice koje ima obavezu čuvanja tajne“.

¹¹⁶ ESLJP, *I protiv Finske*, predstavka br. 20511/03, 17. oktobar 2008, st. 47.

¹¹⁷ Komite ministara je izjavio da „kontrolori podataka i oni koji ih obrađuju, a nijesu zdravstveni radnici, treba da obrađuju podatke koji se odnose na zdravlje samo u skladu sa pravilima o povjerljivosti i bezbjednosnim mjerama koje obezbjeđuju nivo zaštite jednak nivou koji se nameće zdravstvenim radnicima“. Zdravstveni radnik je „prepoznat kao takav zakonom, sa praksom u sektoru zdravstvene njege i socijalne zaštite, i ko je vezan obavezom povjerljivosti i uključen u pružanje zdravstvene zaštite“. Vidi

nijesu podlijegali nikakvim pravilima povjerljivosti. Ovo je vjerovatno omogućilo da se ovi podaci iskoriste za aplikaciju „crnagorakorona“.

Komitet za ljudska prava UN je upozorio da „države moraju preduzeti efikasne mjere kako bi se osiguralo da informacije koje se tiču privatnog života ne dođu u ruke onih osoba koje po zakonu nijesu ovlašćene da ih primaju, obrađuju i koriste, kao i da se nikada ne koriste u svrhe koje nijesu u skladu sa Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima”.¹¹⁸ Specijalni izvjestilac UN je upozorio je na interesovanje različitih aktera za podatke koji se tiču zdravlja ljudi, koji bi mogli da iskoriste te podatke u druge svrhe¹¹⁹. Primijetio je da su medicinski podaci od velike vrijednosti za npr. socijalno osiguranje, rad i poslovanje, a za zdravstvene podatke zainteresovani su, između ostalih, poslodavci i osiguravajuće kompanije. Komitet ministara je izričito ukazao na to da, osim u veoma ograničenom broju slučajeva kada postoje odgovarajuće zaštitne mjere, osiguravajuće kompanije i poslodavci ne mogu biti smatrani ovlašćenima za pristup podacima koji se tiču zdravlja. Međutim, u analiziranom slučaju, ne samo da nijesu postojale mjere protiv neovlašćenog pristupa i obrade relevantnih podataka, već je bilo ko mogao da pristupi podacima objavljenim na internet stranici, a vlasnici podataka su izgubili kontrolu nad svojim podacima.

Nadalje, objavljivanje podataka donosi posebne rizike od izloženosti stigmi, potencijalnom nasilju, govoru mržnje i diskriminaciji. U obrazloženju Konvencije 108 stoji da bi se „otkrivanje podataka koji su obuhvaćeni profesionalnom povjerljivošću ili koji mogu dovesti do finansijske štete, narušavanja ugleda, fizičkog nasilja ili poniženja, moglo smatrati ozbiljnim ometanjem”.¹²⁰ Vlada Crne Gore je trebalo da bude svjesna ovih posebnih rizika po interese, prava i slobode onih čiji se podaci objavljuju posebno jer su, pored ostalog, osobe koje su identifikovane na internetu kao prvi potvrđeni slučajevi koronavirusa, navodno bile žrtve govora mržnje na osnovu etničke pripadnosti i vjerskih ubjeđenja.¹²¹ Nijesu postojale odgovarajuće mjere za sprečavanje i zaštitu od takvih rizika za one čija se imena i prezimena i adrese nalaze na spisku osoba u samoizolaciji.

Pored toga, objavljivanjem zdravstvenih podataka na internetu, koji treba da su strogo povjerljivi, NKT nije unaprijedilo javno zdravlje, već ga je potkopalo. Evropski sud za ljudska prava je naglasio da je „poštovanje povjerljivosti zdravstvenih podataka presudno ne samo za zaštitu privatnosti pacijenta, već i za održavanje povjerenja te osobe u medicinsku profesiju i zdravstvene usluge uopšte. Bez takve zaštite, oni kojima je potrebna ljekarska pomoć mogu odustati od traženja odgovarajućeg tretmana, što ugrožava njihovo zdravlje i, u slučaju prenosivih bolesti, zdravlje zajednice.”¹²² Mjera usvojena u ovom slučaju podriva prijeko potrebno povjerenje građana u povjerljivost ličnih podataka, posebno u pogledu zdravstvenog statusa. To je moglo dovesti do toga

Komitet ministara Savjeta Evrope, *Preporuka CM/Rec(2019)2 Komiteta ministara državama članicama o zaštiti podataka u vezi sa zdravljem*, koju je Komitet ministara usvojio 27. marta 2019. na 1342. zasjedanju zamjenika ministara, st. 3 i 4.4.

¹¹⁸ Komitet za ljudska prava UN, *Opšti komentar CCPR br. 16: Član 17 (Pravo na privatnost), Pravo na poštovanje privatnosti, porodice, kuće i prepiske i zaštite časti i ugleda*, usvojen na 32. sjednici Odbora za ljudska prava 8. aprila 1988, st. 10.

¹¹⁹ Pravo na zaštitu podataka uključuje „princip obavezujućeg cilja”. Specijalni izvjestilac UN o pravu na privatnost opisao je ovo kao zahtjev da se „sekundarna upotreba ličnih podataka može sprovesti samo u svrhu kompatibilnu sa primarnom svrhom”. Vidi specijalni izvjestilac UN o pravu na privatnost, *Godišnji izvještaj specijalnog izvjestioca o pravu na privatnost Savjetu UN za ljudska prava*, 27. februar 2019, UN Doc. A/HRC/40/63, st. 124. Prema Opštoj uredbi o zaštiti podataka, ovo se odnosi na princip „ograničavanja svrhe”. Vidi Opštu uredbu o zaštiti podataka, čl. 5(1)(b). Vidi takođe Konvenciju 108+, član 5 (4)(b).

¹²⁰ Konvencija 108+, *Obrazloženje*, st. 64.

¹²¹ Balkan Insight, *Identiteti crnogorskih pacijenata sa koronavirusom objavljeni na internetu*, 18. mart 2020, dostupno na: <https://balkaninsight.com/2020/03/18/montenegrin-coronavirus-patients-identities-exposed-online/>

¹²² Vidi, npr, ESLJP, *Biriuk protiv Litvanije*, predstavka br. 23373/03, 25. februar 2009, st. 43.

da osobe koje imaju simptome virusa izbjegavaju medicinsku pomoć iz straha da će njihov identitet biti otkriven na sličan način.

U svjetlu navedenog, HRA tvrdi da prikupljanje, obrada i objavljivanje imena, adresa i informacija koje ukazuju na rizik po osobu od zaraze virusom kovid-19 predstavlja kršenje prava na privatnost iz člana 8 EKLJP i člana 17 Pakta. HRA preporučuje da se primijeni Zakon o zaštiti podataka o ličnosti Crne Gore i po potrebi revidira u skladu sa međunarodnim standardima koji štite pravo na privatnost i zaštitu podataka kako bi se osiguralo da se slične mjere ubuduće ne primjenjuju.

4. Zaključne preporuke

Izveštaj daje sljedeće preporuke povodom predstavljenih pitanja slobode izražavanja na društvenim mrežama i prava na privatnost u vezi s ličnim podacima:

- Tokom ove međunarodne zdravstvene krize, Crna Gora mora da promoviše i štiti sva ljudska prava, uključujući prava na privatnost i slobodu izražavanja, prema standardu koji postavlja međunarodno pravo. To znači da sve vanredne mjere kojima se ljudska prava ograničavaju u svrhu javnog zdravlja treba da ispunjavaju zahtjeve zakonitosti, neophodnosti i proporcionalnosti i da ne budu diskriminatorne. Shodno tome, Crna Gora treba da razmotri manje restriktivne mjere za ispunjavanje legitimnih ciljeva kojima teži, kao što je zaštita javnog zdravlja;
- Posebna ovlašćenja u slučaju vanrednog stanja, ako budu usvajana, treba da budu vremenski ograničena, redovno revidirana i da se sprovode samo privremeno, s ciljem da se što prije uspostavi normalno stanje;
- Član 398 Krivičnog zakonika Crne Gore nije u skladu s međunarodnim standardima prava na slobodu izražavanja i treba ga bez odlaganja ukinuti;
- Sve krivične postupke koji su u toku, a pokrenuti su na osnovu člana 398 KZCG, treba odmah obustaviti, i ne bi trebalo pokretati nove krivične postupke na osnovu ove odredbe;
- Crna Gora treba da promoviše tačne i pouzdane informacije i usvoji mjere pažljive i javne ispravke kao odgovor na dezinformacije na internetu za vrijeme pandemije, umjesto da kažnjava one koji su objavili ili na drugi način širili lažne informacije;
- vlasti da pokažu suzdržanost u pribjegavanju krivičnim kaznama u vezi slobode izražavanja, i da određuju pritvor samo u izuzetnim okolnostima koje se tiču govora mržnje ili podsticanja na nasilje;
- vlasti treba da uzmu u obzir da se na osobe koje objavljuju izjave na društvenim mrežama ne može primijeniti isti standard kao na medijske kuće ili zvanične kanale komunikacije, posebno u svjetlu ograničenog uticaja komentara na društvenim mrežama;
- vlasti ne smiju da stavljaju na raspolaganje javnosti imena, adrese i druge lične podatke osoba za koje se sumnja da su zaražene ili da mogu prenijeti kovid-19;

- Vlada treba da revidira Zakon o zaštiti podataka o ličnosti u skladu sa međunarodnim standardima o pravu na privatnost i zaštiti podataka, kao i Ustavom Crne Gore koji ne dozvoljava nikakva ograničenja prava na privatnost;
- vlasti treba da obezbijede primijenu Konvencije 108+ u odnosu na obradu ličnih podataka u vezi sa pandemijom, bilo da obradu sprovode javni ili privatni subjekti, a posebno one odredbe Konvencije koje se tiču obrade posebnih kategorija podataka.