

Nihad Odošaić*

COVID-19 i Rješenje Agencije za zaštitu ličnih podataka BiH

Sadržaj

1. Uvod
2. Rješenje Agencije za zaštitu ličnih podataka BiH
3. Pravo na zaštitu ličnih podataka u međunarodnim dokumentima
4. Opravdanost obrade ličnih podataka o zdravstvenom stanju
 - 4.1. U skladu sa zakonom
 - 4.2. Legitiman cilj
 - 4.3. Neophodno u demokratskom društvu
5. Zaključak

1. Uvod

Pojava i širenje pandemije COVID-19 virusa utjecala je na sve sfere života, pa tako i onu pravnu. Opasnost od širenja ovog virusa zahtijevala je promptnu i efikasnu reakciju nadležnih organa na svim nivoima u Bosni i Hercegovini. Jedna od takvih reakcija bio je i zahtjevi za objavom spiskova osoba koji se nalaze u kućnoj izolaciji, a među prvima takav zahtjev istakao je Kolegij Stranke demokratske akcije na sastanku održanom 22. marta 2020. godine.¹ Takve spiskove su objavili tek određeni nivoi vlasti, poput primjera u Kantonu 10, te općinama Konjic, Trebinje i Čelić.² S druge strane, entitetski organi poput Federalne uprave za inspeksijske poslove i Ministarstva uprave i lokalne samouprave Republike Srpske odlučili su objavljivati podatke o osobama koje prekrše mjere kućne izolacije, a ne o svim osobama koje se nalaze u kućnoj izolaciji.³

* Autor je doktorant na Pravnom fakultetu Univerziteta u Sarajevu i saradnik CJP-a.

¹ SDA traži da se objave imena osoba kojima je određena mjera izolacije, <https://www.klix.ba/vijesti/bih/sda-trazi-da-se-objave-imena-osoba-kojima-je-odredjena-mjera-izolacije/200322076>, očitavanje: 26. 03. 2020.

² Zabrana objavljivanja podataka osoba pozitivnih na virus korona, <https://www.nezavisne.com/novosti/drustvo/Zabrana-objavljivanja-podataka-lica-pozitivnih-na-virus-korona/590611>, očitavanje: 26. 03. 2020. Pored ovih primjera u BiH, Vlada Crne Gore odlučila je javno objavljivati podatke o licima kojima su izdata rješenja o kućnoj samoizolaciji. Spisak lica dostupan na: http://www.gov.me/naslovna/samoizolacija?fbclid=IwAR2a-pDKK_fCFd6aPiyH3ZcufkjYzJu2jvYEKzE6uHbFaO-AlhswqLnrX_MY, očitavanje: 26. 03. 2020.

³ Objavljena imena osoba koje se ne pridržavaju izolacije, <http://balkans.aljazeera.net/vijesti/objavljena-imena-osoba-koje-se-ne-pridrzavaju-izolacije>, očitavanje: 26. 03. 2020; Objavljena imena: Još 11 lica prekršilo mjere kućne izolacije, <https://koronavirusrpskoj.com/imena-lica-koja-su-prekrasila-samoizolaciju/>, očitavanje: 26. 03. 2020.

Objavljivanje ličnih podataka o zdravstvenom stanju građana rezultiralo je reakcijom Agencije za zaštitu ličnih podataka BiH (Agencija), koja je 24. marta 2020. godine objavila *Saopštenje za javnost vezano za obradu ličnih podataka u kontekstu aktivnosti izazvane pandemijom korona virusa* (Saopštenje) u kojem tretira dva ključna pitanja u kontekstu zaštite ličnih podataka.⁴

Prvo pitanje se odnosi na dopustivost objavljivanja podataka o licima koja krše zakone, odnosno zabrane nadležnih organa,⁵ a *drugo* na objavljivanje podataka o svim licima koja se nalaze u kućnoj izolaciji. Kako je ovdje u fokusu analiza zakonitosti i ustavnost objavljivanja podataka o svim licima koja su zaražena i koja se nalaze u izolaciji i samoizolaciji, najprije je potrebno predstaviti stav Agencije o prvom pitanju. Objavljivanje „minimuma podataka“ o licima koja krše zabrane nadležnih organa nije protivzakonito prema mišljenju Agencije, s obzirom da u tim situacijama javni interes preteže nad pravom na zaštitu ličnih podataka.

Neposredno nakon objavljivanja *Saopštenja*, Agencija je donijela i *Rješenje*⁶ kojim je odlučila o objavljivanju ličnih podataka lica koja su pozitivna na COVID-19 virus, kao i lica kojima su određene mjere izolacije i samoizolacije. Kako bi se razumjela odluka Agencije u nastavku su predstavljene osnovne odredbe Rješenja kao i najvažniji međunarodni propisi o pravu na zaštitu ličnih podataka. U završnom dijelu se analizira centralno pitanje iz rješenja Agencije, odnosno opravdanost ograničenja prava na zaštitu ličnih podataka.

2. Rješenje Agencije za zaštitu ličnih podataka BiH

Kao što je već istaknuto donošenju *Rješenja* prethodilo je *Saopštenje za javnost* u kojem je Agencija iznijela mišljenje da objavljivanje „minimuma podataka o licima koja krše zakone odnosno određene zabrane nadležnih organa“ nije protivzakonito. Kada je riječ o dopustivosti objavljivanja podataka o svim licima koja se nalaze u izolaciji i samoizolaciji, u *Saopštenju za javnost* Agencija je istakla kako „zaštita ličnih podataka ne sprečava nadležne organe da preduzimaju mjere i aktivnosti u borbi protiv pandemije“ (citirano preuzet s pravopisnim greškama). Međutim, prema mišljenju Agencije, u odgovornost nadležnih organa ulazi zahtjev da u tom procesu osiguraju zakonitu obradu ličnih podataka. Dalje se u *Saopštenju* problematizira povjerenje u zdravstveni sistem prilikom objavljivanja podataka o svim licima koja su pod mjerama, što može odvratiti pacijente od obraćanja stručnim licima. U *Saopštenju* je još istaknuto da je Agencija „pokrenula postupak provjere i ocjene zakonitosti obrade ličnih podataka (...) od strane Vlade Kantona 10“, te se ukazuje na „dužnu pažnju zaštite ličnih podataka u borbi protiv pandemije jer proizvoljnim odlukama mogu nanijeti nenadoknadivu štetu upravo vrijednostima na koje se pozivaju.“

Kao rezultat pokrenutih provjera Agencija je 25. marta 2020. godine objavila Rješenje kojim se u tački 1 zabranjuje „nadležnim organima na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini, uključujući entitetske i kantonalne štabove civilne zaštite kao i drugim organima, koji djeluju u vanrednoj situaciji u vezi sa pandemijom virusa korona, da objavljuju lične podatke o licima koja su pozitivna na korona virus kao i licima kojima su određene mjere izolacije i samoizolacije“.

⁴ Saopštenje za javnost vezano za obradu ličnih podataka u kontekstu aktivnosti izazvane pandemijom korona virusa, <http://www.azlp.ba/saopstenja/?id=2914>, očitavanje: 26. 03. 2020.

⁵ Primjer takve zabrane je mjera kućne izolacije.

⁶ Rješenje Agencije za zaštitu ličnih podataka u BiH od 24. 03. 2020, <http://www.azlp.ba/rjesenja/?id=2921>, očitavanje: 26. 03. 2020.

Pored ovoga, navedenim nadležnim organima se nalaže da „odmah uklone i blokiraju lične podatke o licima koja su pozitivna na korona virus kao i licima koja poštuju određene mjere izolacije i samoizolacije, čiji podaci su javno objavljeni“.

U obrazloženju Rješenja ističe se kako je Agencija pokrenula postupak za utvrđivanje zakonitosti obrade ličnih podataka na osnovu upita građana o postupanju Kantonalnog štaba civilne zaštite Kantona 10. Naime, u pitanju je spisak objavljen pod nazivom „*Popis lica u izolaciji na dan 21. marta 2020. godine*“, a on sadrži lične podatke svih osoba kojima je određena mjera izolacije i samoizolacije. Preciznije, objavljeni spisak sadržavao je: „lične podatke o imenu, prezimenu, godini rođenja, gradu/mjestu, zemlji iz koje je došlo lice, datumu početka izolacije, broju telefona“. Provedenim postupkom Agencija je utvrdila da su nadležni organi „javno objavili lične podatke lica koja su pozitivna na virus korona kao i lica kojima su određene mjere izolacije i samoizolacije, a ista nisu prekršila izdate naredbe“.

Agencija podsjeća kako odredbe Zakona o zaštiti ličnih podataka (Zakon)⁷ predstavljaju „osnovnu legislativu“ koja regulira pitanje obrade ličnih podataka. U skladu sa navedenim, Zakon je u članu 3 definirao pojam ličnih podataka,⁸ te podatke o zdravstvenom stanju istakao kao jednu od „posebnih kategorija podataka“. Ovom odredbom također su definirani pojmovi kontrolora⁹ i „obrade ličnih podataka“¹⁰. Iz toga proizilazi da su nadležni organi na svim nivoima vlasti u BiH, uključujući entitetske i kantonalne štabove civilne zaštite, kao i drugi organi koji djeluju u vanrednoj situaciji u vezi sa pandemijom COVID-19 virusa kontrolori u smislu člana 3 Zakona „koji vrše obradu ličnih podataka lica koja su pozitivna na virus korona te lica kojima su određene mjere izolacije i samoizolacije“.

Kao jedan od osnovnih principa obrade ličnih podataka iz člana 4 Zakona Agencija ističe princip pravičnog i zakonitog načina obrade.¹¹ Ovim su kontrolori obavezani na obradu podataka „na osnovu zakonskog propisa koji se primjenjuje u određenoj oblasti“ i ističe se da je „obrada neophodna za ostvarivanje svrhe koja se želi postići“. Interesantno je primjetiti da Rješenje ne navodi izričito odredbu kojom se obavezuju kontrolori da obrađuju lične podatke „samo u mjeri i obimu koji je neophodan za ispunjenje određene svrhe“.¹² Upravo navedena odredba propisuje srazmjernost u ograničavanju prava na zaštitu ličnih podataka u odnosu na legitimni cilj ili svrhu, a to je i centralno pitanje u okviru samog Rješenja.

U vezi sa zdravstvenim podacima kao posebnom kategorijom ličnih podataka, Zakon njihovu obradu općenito zabranjuje,¹³ te omogućuje izuzetno obradu ukoliko je ispunjen jedan od uslova

⁷ Zakon o zaštiti ličnih podataka, *Sl. gl. BiH* 49/06, 76/11 i 89/11. Neslužbeni prečišćeni tekst Zakona o zaštiti ličnih podataka dostupan je na: <https://www.parlament.ba/law/LawDetails?lawId=1156>, očitavanje: 27. 03. 2020.

⁸ Čl. 3 Zakona (bilj. 7): „bilo koju informaciju koja se odnosi na fizičko lice koje je identificirano ili se može utvrditi identitet lica“.

⁹ *Ibid*, „svaki javni organ, fizičko ili pravno lice, agencija ili drugi organ koji samostalno ili zajedno s drugim vodi, obrađuje i utvrđuje svrhu i način obrade ličnih podataka na osnovu zakona ili propisa“.

¹⁰ *Ibid*, „obrada ličnih podataka podrazumijeva bilo koju radnju ili skup radnji koje se vrše nad podacima, bilo da je automatska ili ne, a posebno prikupljanje, unošenje, organiziranje, pohranjivanje, prerađivanje ili izmjenu, uzimanje, konsultiranje, korištenje, otkrivanje prijenosom, širenje ili na drugi način omogućavanje pristupa podacima, svrstavanje ili kombiniranje, blokiranje, brisanje ili uništavanje“.

¹¹ Čl. 4 st. 1 t. a) Zakona (bilj. 7).

¹² *Ibid*, t. c).

¹³ Čl. 9 st. 1 Zakona (bilj. 7).

propisanih Zakonom.¹⁴ Takav je i uslov *javnog interesa*.¹⁵ Ovdje Agencija navodi kako „zaštita ličnih podataka ne sprječava nadležne organe da preduzimaju mjere i aktivnosti u borbi protiv pandemije virusa korona“. Međutim, Agencija također podsjeća da je na nadležnim organima osiguravanje zakonite obrade ličnih podataka, koja u skladu sa principom obrade na *pravičan i zakonit način* podrazumijeva „obradu neophodnu za ostvarivanje svrhe koja se želi postići“.

U Rješenju se navodi da poduzete mjere nije moguće opravdati javnim interesom, i to naročito s obzirom na „način kao što su to pojedini javni organi učinili“. Nesrazmjernost između ograničenja prava i cilja kojem se teži Agencija prepoznaje i u opasnosti „narušavanja povjerenja u zdravstveni sistem“ koje može rezultirati širenjem bolesti na druga lica čime bi bio ugrožen upravo „javni interes“ u sprečavanju širenja bolesti. Uz navedeno, prema mišljenju Agencije, objavljivanje ličnih podataka može dovesti do stigmatizacije zaraženih osoba, te „u krajnjem slučaju do nasilja i ataka na život“.

3. Pravo na zaštitu ličnih podataka u međunarodnim dokumentima

Pravo na zaštitu ličnih podataka prepoznato je kao jedno od temeljnih ljudskih prava, te je kao takvo uređeno nizom nacionalnih, regionalnih i međunarodnih propisa. Međunarodni regulatorni okvir primjenjiv u Bosni i Hercegovini obilježen je dokumentima Vijeća Evrope i to najprije Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (Evropska konvencija)¹⁶, te Konvencijom o zaštiti lica u pogledu automatske obrade ličnih podataka, poznatijom kao Konvencija 108¹⁷. Kada je riječ o Evropskoj konvenciji, zaštita ličnih podataka zagantovana je u okviru šireg prava na poštivanje privatnog života, iako takva zaštita nije izričito predviđena tekstom same konvencije. Naime, članom 8 Evropske konvencije propisuje se poštivanje privatnog i porodičnog života, doma i prepiske, a u okviru te norme ima se tumačiti i zaštita ličnih podataka s obzirom da se radi o podacima koji uključuju pravo na privatnost pojedinca, odnosno na osnovu kojih je moguće identificirati određena lica.¹⁸

Praksa Evropskog suda za ljudska prava (Evropski sud) pobliže definira sadržaj prava na zaštitu ličnih podataka kao prava usko povezanog sa pravom na privatni život.¹⁹ Sud je u nekoliko predmeta istakao kako pojam *privatnog života* ne treba biti tumačen restriktivno, te da on uključuje i zaštitu ličnih podataka.²⁰ Takva zaštita primjenjiva je u različitim situacijama od

¹⁴ *Ibid*, st. 2 Zakona.

¹⁵ *Ibid*, t. g) Zakona: „(...) je to od posebnog javnog interesa ili u drugim slučajevima propisanim zakonom. U ovim slučajevima zakon mora sadržavati konkretne odredbe o adekvatnim mehanizmima zaštite.“

¹⁶ Tekst Konvencije na bosanskom jeziku: https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_BOS.pdf, očitavanje: 27. 03. 2020.

¹⁷ Konvencija 108 donesena je 1981, a stupila je na snagu 01. 10. 1985. Tekst Konvencije 108 u originalu na engleskom jeziku: <https://rm.coe.int/1680078b37> i na srpskom jeziku: <https://rm.coe.int/16806c1abc>, očitavanje: 27. 03. 2020.

¹⁸ M. Klarić, Zaštita osobnih podataka i europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, Split 4/2016, s. 976.

¹⁹ S. Sali-Terzić, Lažne diplome i pravo na privatnost, *Sveske za javno pravo*, Sarajevo 35-36/2019, s. (51 i dalje) 53.

²⁰ Amann protiv Švicarske, br. 27798/95, 16. 02. 2000, st. 65; Rotaru protiv Rumunije, br. 28341/95, 04. 05. 2000, st. 43.

presretanja komunikacija²¹, različitih oblika nadzora²², zaštite od pohranjivanja ličnih podataka²³, pa sve do otkrivanja ličnih podataka o zdravstvenom stanju zaraženih lica.²⁴

Drugi dokument koji je donijelo Vijeće Evrope jeste spomenuta Konvencija 108 kojom se utvrđuju osnovna načela zaštite ličnih podataka građana. Osnovna svrha donošenja Konvencije 108 bila je da se osigura poštovanje prava na privatnost u vezi sa automatskom obradom ličnih podataka svakoj fizičkoj osobi, bez obzira na državljanstvo i boravište, na teritoriji svake od stranaka. Kao osnovni principi Konvencije definirani su zakonito i pravično prikupljanje i automatska obrada ličnih podataka, za koje se zahtijeva definiranje legitimnih ciljeva. Ovdje je važno istaći da Konvencija 108, poput Zakona, prepoznaje „posebne kategorije podataka“ među kojima su i „lični podaci u vezi sa zdravstvenim stanjem“, a koje je moguće automatski obrađivati samo kada domaće zakonodavstvo „predviđa odgovarajuće garancije“.²⁵ S tim u vezi, tekst Konvencije predviđa da je obrada posebne kategorije podataka moguća kada je to predviđeno nacionalnim zakonodavstvom, a predstavlja neophodnu mjeru u demokratskom društvu radi zaštite sigurnosti, monetarnih interesa, suzbijanja krivičnih djela, ili zaštite subjekata podataka i prava i sloboda drugih lica.²⁶

S obzirom da je 2006. godine²⁷ Bosna i Hercegovina ratifikovala Konvenciju 108 vidljiva je usklađenost sa pravnim rješenjima iz važećeg Zakona. Kao izvor međunarodnog prava, Konvenciju 108 možemo posmatrati kao svojevrsni *lex specialis* u odnosu na Evropsku konvenciju, obzirom da je ona ograničena na regulaciju prava na zaštitu ličnih podataka.²⁸ O značaju Konvencije 108 govori i činjenica da ju je usvojilo više zemalja nečlanica Vijeća Evrope²⁹, no Bosna i Hercegovina još uvijek nije ratificirala Protokol iz 2018. godine kojim se Konvencija „modernizira“ s ciljem odgovaranja na izazove informacijskih i komunikacijskih tehnologija.³⁰

Kada je riječ o zaštiti ličnih podataka potrebno je orijentacije radi spomenuti i EU-Uredbu o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom ličnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka 2016/679, poznatiju kao Opću uredbu o zaštiti podataka.³¹ Iako se radi o pravnom izvoru prava Evropske unije, navedeni dokument predstavlja značajan napredak u području zaštite ličnih podataka na Unijskom nivou. Navedenom Uredbom osigurava se ujednačeno i jednoobrazno

²¹ Malone protiv Ujedinjene Kraljevine, br. 8691/79, 02. 08. 1984; Copland protiv Ujedinjene Kraljevine, br. 62617/00, 03. 04. 2007.

²² Klass i drugi protiv Njemačke, br. 5029/71, 06. 09. 1978; Uzun protiv Njemačke, br. 35623/05, 02. 09. 2010.

²³ Leander protiv Švedske, br. 9248/81, 26. 03. 1987; S. i Marper protiv Ujedinjene Kraljevine, br. 30562/04 i 30566/04, 04. 12. 2008.

²⁴ Z protiv Finske, br. 22009/9, 25. 02. 1997; Mockute protiv Litvanije, br. 66490/09, 27. 02. 2018.

²⁵ Čl. 6 Konvencije 108.

²⁶ *Ibid*, čl. 9.

²⁷ Tačan datum je 31. 03. 2006, dostupno na: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/108/signatures>, očitavanje: 31. 03. 2020.

²⁸ Klarić (bilj. 18), s. 978.

²⁹ Primjer: Argentina, Meksiko, Maroko, Urugvaj, usp. <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/108/signatures>, očitavanje: 31. 03. 2020.

³⁰ S. Sali-Terzić (bilj. 19), s. 5, vidi više: <https://www.coe.int/en/web/data-protection/convention108/modernised>, očitavanje: 31. 03. 2020.

³¹ EU-Uredba Evropskog parlamenta i Vijeća o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom ličnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka 2016/679 na hrvatskom jeziku: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex%3A32016R0679>, očitavanje: 31. 03. 2020.

postupanje u svim zemljama članicama, te se mijenjaju neke od definicija, preciznije definiraju dozvoljene obrade ličnih podataka, jačaju nadzorne ovlasti, te omogućuje izricanje visokih novčanih kazni.³² Opća uredba utiče i na građane Bosne i Hercegovine³³, kao dio sekundarnog zakonodavstva Evropske unije premda ona nije direktno primjenjiva u Bosni i Hercegovini. Posljedično, Opća uredba nije od primarnog značaja kao dio međunarodnopravnih dokumenata koji reguliraju ovu oblast. Međutim, potrebno je spomenuti kako odredbe Opće uredbe o posebnim kategorijama podataka poput onih „koji se odnose na zdravlje“³⁴ dozvoljavaju njihovu obradu kada je ona „nužna za potrebe značajnog javnog interesa“³⁵. U konkretnom kontekstu pandemije COVID-19 virusa na mogućnost odstupanja od zabrane obrade posebnih kategorija ličnih podataka ukazuje i Izjava o obradi ličnih podataka u kontekstu epidemije COVID-19³⁶ koju je izdao Evropski odbor za zaštitu podataka³⁷.

Dakle, pravo na zaštitu ličnih podataka prepoznato je u više međunarodnih dokumenata, od čega su konvencije Vijeća Evrope najznačajnije za primjenu u Bosni i Hercegovini. U svim spomenutim dokumentima podaci o zdravstvenom stanju lica uživaju poseban tretman i viši stepen zaštite u odnosu na opći pojam ličnih podataka. Bez obzira na značajnu zaštitu ličnih podataka u okviru navedenih konvencija, ovo pravo, ipak, ne predstavlja jedno od apsolutnih prava, te može biti ograničeno pod uslovima javnog interesa ili zaštite sloboda i prava drugih. S tim u vezi će se u nastavku analizirati opravdanost ograničavanja prava na zaštitu ličnih podataka na primjeru objavljivanja podataka o licima zaraženim COVID-19 virusom, kao i licima kojima su određene mjere izolacije i samoizolacije.

4. Opravdanost obrade ličnih podataka o zdravstvenom stanju

Kao što je već istaknuto, Agencija je Rješenjem utvrdila kako je javno objavljivanje ličnih podataka lica koja su pozitivna na COVID-19 virus i lica kojima su određene mjere izolacije i samoizolacije, a koje nisu prekršene, protivno principima pravičnosti i zakonitosti iz člana 4 Zakona³⁸. Navedeni principi omogućuju obradu na osnovu „zakonskog propisa“ i kada je „obrada neophodna za ostvarivanje svrhe koja se želi postići“³⁹. Ovakvi izuzeci odgovaraju

³² J. Čizmić/M. Boban, Učinak nove EU Uredbe 2016/679 (GDPR) na zaštitu osobnih podataka u Republici Hrvatskoj, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, Rijeka 1/2018, s. 379.

³³ Prema čl. 3 Opće uredbe proizlazi da će se ona primjenjivati na obradu ličnih podataka u okviru aktivnosti poslovnih subjekata sa sjedištem u Uniji nezavisno od toga da li se obrada ličnih podataka vrši u Uniji ili ne. Znači, ukoliko kontrolor podataka sa sjedištem u Uniji ima poslovne ogranke i u BiH ili na bilo koji način pruža usluge građanima u BiH, onda će se ovi propisi primjenjivati i na građane BiH; usp. http://azlp.ba/GDPR_Menu/Sta_je_GDPR/default.aspx?id=2373&langTag=bs-BA&template_id=149&pageIndex=1, očitavanje: 31. 03. 2020.

³⁴ Čl. 9 st. 1 Opće uredbe (bilj. 31).

³⁵ *Ibid*, t. g).

³⁶ Izjava o obradi ličnih podataka u kontekstu epidemije COVID-19 od 19. 03. 2020, dostupna na bosanskom jeziku: <http://www.azlp.ba/publikacije/?id=2924>, očitavanje: 31. 03. 2020.

³⁷ Zadaća Evropskog odbora za zaštitu podataka je osiguravanje dosljedne primjene Opće uredbe o zaštiti podataka u cijeloj Evropskoj uniji, što uključuje rješavanje povodom sporova između nadzornih tijela različitih država članica EU, te izdavanje preporuka, smjernica i primjera najbolje prakse u vezi s područjem primjene Opće uredbe (bilj. 31), usp. čl. 68-70 Uredbe (bilj. 31).

³⁸ Bilj. 11.

³⁹ Bilj. 12.

uslovima propisanim stavom 2 člana 8 Evropske konvencije.⁴⁰ U skladu s tim, obrada ličnih podataka opravdana je samo ako je: (a) u skladu sa zakonom, (b) ima legitimnu svrhu (c) neophodna u demokratskom društvu radi postizanja legitimne svrhe.

Kako prikupljanje, pohranjivanje i otkrivanje podataka vezanim za privatni život predstavlja povredu prava na privatnost⁴¹, u nastavku se utvrđuje da li je donošenjem Rješenja Agencija opravdano izvršila ograničenje prava na zaštitu ličnih podataka.

4.1. U skladu sa zakonom

U praksi Evropskog suda precizirana je obuhvatnost ograničavanja *u skladu sa zakonom*. Definirano je da takvo ograničavanje nekog prava mora biti zasnovano na odredbama domaćeg zakonodavstva. To znači da i sam zakon mora zadovoljiti određenu kvalitetu kako bi se smatrao usklađenim sa Evropskom konvencijom: on mora biti jasan, precizan, predvidljiv za adresate,⁴² a sudska praksa domaćih sudova koja eventualno popunjava pravne praznine u zakonu, mora biti na snazi barem šest mjeseci u trenutku njene primjene na sporni predmet.

Imajući u vidu navedenu praksu Evropskog suda, iz sadržaja Rješenja se može zaključiti kako je ograničenje prava na zaštitu ličnih podataka u slučaju objavljivanja ličnih podataka o licima koja su pozitivna na COVID-19 kao i o licima kojima su određene mjere izolacije i samoizolacije izvršeno *u skladu sa zakonom*. Naime, pitanje obrade posebnih kategorija ličnih podataka kakvi su podaci o zdravstvenom stanju, regulirano je članom 9 Zakona. Jedan od izuzetaka opće zabrane obrade posebnih kategorija ličnih podataka jeste „obrada neophodna za zaštitu života, zdravlja, imovine i drugih vitalnih interesa nosioca podataka ili drugog lica za koje se saglasnost ne može dobiti (...)“⁴³. Obrada podataka o zdravstvenom stanju osoba zaraženih COVID-19 virusom nužna je kako bi se omogućila zaštita zdravlja samih zaraženih lica, no i svih drugih lica koja mogu doći u posredan ili neposredan kontakt sa zaraženim i na taj način proširiti virus.

Obrada ličnih podataka „neophodna za zaštitu života, zdravlja“ istaknuta je i u uvodnim odredbama Opće uredbe gdje se ističe: „Obrada ličnih podataka trebala bi se također smatrati zakonitom ako je potrebna za zaštitu interesa koji je neophodan za očuvanje života ispitanika ili druge fizičke osobe. (...) Neke vrste obrade mogu poslužiti i za važne potrebe javnog interesa i životno važne interese ispitanika kao, na primjer, ako je obrada potrebna u humanitarne svrhe, među ostalim za praćenje epidemija i njihovog širenja ili u humanitarnim krizama, posebno u slučajevima prirodnih katastrofa i katastrofa uzrokovanih ljudskim djelovanjem.“⁴⁴

⁴⁰ Čl. 8 st. 2 Evropske konvencije (bilj. 16) glasi: „Javna vlast se ne miješa u vršenje ovog prava, osim ako je takvo miješanje predviđeno zakonom i ako je to neophodna mjera u demokratskom društvu u interesu nacionalne sigurnosti, javne sigurnosti, ekonomske dobrobiti zemlje, sprječavanja nereda ili sprječavanja zločina, zaštite zdravlja i morala ili zaštite prava i sloboda drugih“.

⁴¹ Bilj. 20.

⁴² Amann protiv Švicarske, br. 27798/95, 16. 02. 2000, st. 56; Rotaru protiv Rumunije, br. 28341/95, 04. 05. 2000, st. 55; Malone protiv Ujedinjene Kraljevine, br. 8691/79, 26. 04. 1985, st. 66.; Silver i drugi protiv Ujedinjene Kraljevine, br. 5947/72, 6205/73, 7052/75, 7061/75, 7107/75, 7113/75, 25.03.1983, st. 88; Mockute protiv Litvanije, br. 66490/09, 27. 02. 2018, st. 101-106; Shimovolos protiv Rusije, br. 30194/09, 21. 06. 2011.

⁴³ Čl. 9 st. 2 t. b) Zakona (bilj. 7).

⁴⁴ EU-Uredba (bilj. 31), uvodna odredba st. 46.

Pored navedenog, u Rješenju se izričito navodi odredba iz člana 9 koja omogućuje obradu podataka o zdravstvenom stanju lica, i to u slučaju da je „to od posebnog javnog interesa ili u drugim slučajevima propisanim zakonom“⁴⁵. U situaciji pandemije virusa kojim je svakoga dana sve veći broj zaraženih, obrada podataka o zdravstvenom stanju zaraženih lica potrebna je mjera u cilju daljeg sprečavanja širenja virusa. Takva mjera se može opisati kao mjera od *posebnog javnog interesa* s obzirom da je usmjerena na zaštitu općih interesa i blagostanja cjelokupne zajednice.

Ovdje je potrebno primijetiti i jednu terminološku razliku između člana 6 koji se tiče *prava na obradu ličnih podataka bez saglasnosti nosioca podataka* i navedenog člana 9 koji odvojeno regulira *obradu posebnih kategorija ličnih podataka*. Naime, oba člana navode „javni interes“ kao izuzetak u kojem je obrada dozvoljena,⁴⁶ no u članu 9 u upotrebi je termin „posebnog javnog interesa“. Ovo ukazuje na okolnost da je zakonodavac definirao viši stepen javnog interesa u slučajevima obrade posebnih kategorija ličnih podataka. Ovakvu razliku prepoznaje i tekst Opće uredbe,⁴⁷ koji u prevodu na hrvatski jezik koristi termin *značajnog javnog interesa*⁴⁸. Bez obzira na propisani viši stepen javnog interesa i dalje smatram kako je ovaj kriterij zadovoljen s obzirom na *ratio* obrade predmetnih podataka, a to je sprečavanje širenja pandemije i zaštite ne samo zdravlja ljudi, već društva uopće.⁴⁹

Kada je riječ o usporedbi odredbi Zakona i Opće uredbe u dijelu obrade posebnih kategorija ličnih podataka, a u kontekstu javnog interesa i javnog zdravlja, potrebno je još istaknu kako Zakon, za razliku od Opće uredbe, ne navodi kao *numerus clausus* postojanje „javnog interesa u području javnog zdravlja kao što je zaštita od ozbiljnih prekograničnih prijetnji zdravlju“⁵⁰. U vremenu pandemije COVID-19 virusa, sigurno je da bi ovakav precizniji zakonski tekst predstavljao pravni osnov za obradu podataka o zdravstvenom stanju zaraženih lica. Međutim, najvažnije je da je ograničavanje prava na zaštitu ličnih podataka u konkretnom slučaju utemeljeno na odredbama Zakona koje su jasne, precizne i predvidljive po adresate, odnosno da je ograničavanje izvršeno *u skladu sa zakonom*.

4.2. Legitiman cilj

Opravdanost ograničavanja prava na zaštitu ličnih podataka, osim što mora biti zasnovano na zakonu, ovisi i o postojanju legitimnog cilja. U stavu 2 člana 8 Evropske konvencije kao osnovi na kojima može počivati legitimni cilj definirani su: *nacionalna sigurnost, javna sigurnost, ekonomska dobrobit zemlje, sprječavanje nereda ili sprječavanje zločina, te zaštita zdravlja i*

⁴⁵ Čl. 9 st. 2 t. g) Zakona (bilj. 7).

⁴⁶ Čl. 6. st. 1 t. d) Zakona (bilj. 7) glasi: „ako je obrada ličnih podataka potrebna za ispunjenje zadatka koji se izvršava u javnom interesu“.

⁴⁷ U slučaju Opće uredbe (bilj. 31) to su također čl. 6 i čl. 9, pa se tako u članu 6 st. 1 t. e) navodi: „obrada je nužna za izvršavanje *zadaca od javnog interesa* ili pri izvršavanju službene ovlasti voditelja obrade“ dok se u članu 9 st. 2 t. g) ističe: „obrada je nužna za potrebe *značajnog javnog interesa* na temelju prava Unije (...)“.

⁴⁸ U dokumentu na engleskom jeziku: *substantial public interest* (njem. *erheblichen öffentlichen Interessen*).

⁴⁹ U ovom trenutku ne postoje precizne ekonomske procjene o negativnim učincima COVID-19 virusa na ekonomiju BiH, no u medijima prisutne procjene ističu da je za oporavak potrebno minimalno 1,2 milijarde KM, <https://www.klix.ba/biznis/tegeltija-bih-je-trenutno-za-oporavak-od-krize-potrebno-minimalno-1-2-milijarde-km/200402175>, očitavanje: 03. 04. 2020.

⁵⁰ Čl. 9 st. 2 t. i) Opće uredbe (bilj. 31).

morala ili zaštita prava i sloboda drugih. U slučaju objavljivanja ličnih podataka o licima koja su zaražena COVID-19 virusom, kao i licima kojima su određene mjere izolacije i samoizolacije legitimni cilj moguće je pronaći prvenstveno u *zaštiti zdravlja drugih.* Naime, javnim objavljivanjem podataka o identitetu i općini iz koje zaraženi, odnosno lice kojem je određena mjera izolacije dolazi, nadležni organi doprinose smanjenju socijalnog kontakta i interakcije sa nezaraženim građanima. Na ovaj način se direktno ostvaruje legitimni cilj *zaštite zdravlja drugih,* no u kontekstu širih društvenih posljedica koje prouzrokuje COVID-19 virus, moguća je govoriti i o *ekonomskoj dobrobiti zemlje* kao posrednom cilju koji se ostvaruje spomenutim mjerama.

U svakom slučaju, obrada podataka o zdravstvenom stanju zaraženih ima za cilj zaštitu zdravlja drugih, te je stoga i drugi kriterij opravdanosti zadovoljen. Međutim, navedena okolnost ne ukazuje da je mjera objavljivanja takvih podataka bila zakonita, te da bi se odgovorilo na to pitanje nužno je provesti test *neophodnosti u demokratskom društvu.*

4.3. Neophodno u demokratskom društvu

Pitanje *neophodnosti u demokratskom društvu* podrazumijeva da je ograničavanje određenog prava odgovor na neizbježnu potrebu društva⁵¹ i naročito da je srazmjerno legitimnom cilju ograničavanja.⁵² Mjere koje su poduzeli nadležni organa su srazmjerne cilju samo u situacijama ostvarivanja legitimnog cilja uz najmanji stepen ograničavanja određenog prava. Navedeni kriteriji definirani su i odredbama Zakona koje propisuju kako se lični podaci obrađuju „samo u mjeri i obimu koji je neophodan za ispunjenje određene svrhe“⁵³. Imajući to u vidu, objavljivanje podataka o licima zaraženim COVID-19 virusom, kao i licima kojima su određene mjere izolacije i samoizolacije moguće je prihvatiti kao neophodnu mjeru u demokratskom društvu samo pod uslovom da se legitimni cilj postupanja u javnom interesu i zaštite zdravlja drugih nije mogao ostvariti blažim sredstvom, odnosno sredstvom kojim se postiže isti cilj uz manja ograničenja parava pogođenih osoba.⁵⁴

Zaključci Agencije o nezakonitosti obrade podataka u skladu su sa praksom Evropskog suda s obzirom na nesrazmjernost između poduzetih mjera i legitimnog cilja zaštite zdravlja drugih. Naime, prilikom razmatranja srazmjernosti miješanja u odnosu na legitimni cilj, u razmatranje se uzima ne samo priroda legitimnog cilja poput zaštite zdravlja ljudi ili javnog interesa, već i specifičnost mjera kojima se ograničava određeno pravo.⁵⁵ U konkretnom slučaju dvije zaštićene pozicije su: javni interes za objavljivanjem ličnih podataka o zaraženim licima, te interes pojedinaca za zaštitom takvih podataka. Objavljivanje ličnih podataka predstavlja preventivnu mjeru borbe protiv COVID-19 virusa, kojom se umanjuje mogućnost socijalnog kontakta sa zaraženim licima, odnosno širenja virusa. S druge strane, posljedice objavljivanja ličnih podataka mogu rezultirati povredom prava pojedinaca na zaštitu ličnih podataka, te dalje „narušavanjem

⁵¹ Handyside protiv Ujedinjene Kraljevine, br. 5493/72, 07. 12. 1976, st. 48-49.

⁵² Leander protiv Švedske, br. 9248/81, 11. 07. 1985, st. 58; Dudgeon protiv Ujedinjene Kraljevine, br. 7525/76, 24. 02. 1983, st. 51-53.

⁵³ Bilj. 12.

⁵⁴ Sali-Terzić (bilj. 19), s. 9.

⁵⁵ Segerstedt-Wiberg i drugi protiv Švedske, br. 62332/00, 06. 06. 2006, st. 88.

povjerenja u zdravstveni sistem“, „stigmatizacijom zaraženih osoba“, i „nasiljem i atakom na život“.⁵⁶

Ukoliko javni organi ograniče pravo na zaštitu ličnih podataka, tada su dužni primijeniti najblažu mjeru ograničavanja kojom se može postići legitimni cilj. Mjera javnog objavljivanja imena zaraženih i osoba kojima su određene mjere izolacije i samoizolacije ne predstavlja najblaži stepen ograničavanja određenog prava. Naprotiv, u pitanju je mjera općeg karaktera kojom se ne razlikuju osobe čiji su identiteti objavljeni⁵⁷, te čiji obim nije utemeljen na *neizbježnoj potrebi društva*.⁵⁸ Legitimni cilj mogao je biti ostvaren uz manji obim ograničavanja prava na zaštitu ličnih podataka, poput već spomenutog slučaja objavljivanja podataka isključivo za lica koja su prekršila naredbe o izolaciji i samoizolaciji.⁵⁹ Evropski odbor za zaštitu podataka kao primjer borbe protiv COVID-19 virusa ističe obradu podataka o mobilnim lokacijama koji se prikupljaju anonimno, te na osnovu kojih je moguće geolociranje pojedinaca.⁶⁰ Na ovaj način javnosti nisu otkriveni podaci o zaraženim osobama, a javna vlast raspolaže podacima dovoljnim za ostvarivanje legitimnog cilja.⁶¹ Naravno, i ovakve mjere mogu predstavljati povredu prava na zaštitu ličnih podataka, zbog čega je važno da obrađivanje podataka bude ograničenog trajanja i obima u cilju *zaštite zdravlja drugih*.

Kada je riječ o posljedicama nesrazmjernog ograničavanja prava poput „narušavanja povjerenja u zdravstveni sistem“ ili „stigmatizacije zaraženih osoba“, one su prepoznate i u praksi Evropskog suda koji ističe da nacionalno zakonodavstvo mora osigurati odgovarajuće zaštitne mjere kako bi spriječilo otkrivanje podataka o zdravstvenom stanju zaraženih osoba.⁶² Takvi su primjeri osoba zaraženih virusnim bolestima, gdje bi otkrivanje podataka o njihovom oboljenju moglo rezultirati pogubnim posljedicama po njihov privatni i porodični život, kao i društvenu i profesionalnu situaciju, uključujući stigmatizaciju i moguće isključenje iz društva.⁶³ Navedeni predmeti pred Evropskim sudom ukazuju da će pravo na zaštitu podataka o zdravstvenom stanju u pravilu prevagnuti nad ograničavanjem radi postizanja legitimnog cilja, osim u slučajevima opravdanosti značajnim javnim interesom.⁶⁴

U skladu sa navedenim, država kao organiziran administrativni aparat koji raspolaže resursima za praćenje lica zaraženih COVID-19 virusom ima *pozitivne obaveze* u zaštiti prava na privatnost ovih lica. Iako član 8 Evropske konvencije u osnovi propisuje zaštitu pojedincima od arbitrarnog uplitanja javne vlasti, obaveza države nije samo negativnog karaktera, već se sastoji i u *pozitivnim obavezama* čiji je cilj zaštita privatnog života pojedinaca. Takve obaveze mogu

⁵⁶ Bilj. 6.

⁵⁷ Primjer su i maloljetne osobe čiji su podaci objavljeni, iako bi srazmjerno postupanje i minimalno ograničavanje prava u obzir moralo uzeti specifičnosti ove skupine zaraženih.

⁵⁸ Piechowicz protiv Poljske, br. 20071/07, 17. 07. 2012, st. 212.

⁵⁹ Bilj. 3.

⁶⁰ Bilj. 37.

⁶¹ Određene zemlje poput Austrije, Belgije, Italije, Ujedinjenog Kraljevstva i Njemačke su se odlučile za prikupljanje anonimnih lokacijskih mobilnih podataka u cilju praćenja osoba zaraženih COVID-19 virusom, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2020/04/covid-19-surveillance-threat-to-your-rights/>, očitavanje: 04. 03. 2020.

⁶² Z protiv Finske, br. 22009/93, 25. 02. 1997, st. 95; Mockute protiv Litvanije, br. 66490/09, 27. 02. 2018, st. 93-94.

⁶³ *Ibid*, st. 96; C.C. protiv Španije, br. 1425/06, 06. 10. 2009, st. 33; Y.Y. protiv Turske, br. 14793/08, 24. 08. 2016, st. 68.

⁶⁴ *Ibid*, st. 78.

uključivati i mjere zaštite privatnosti čak i u odnosima između pojedinaca.⁶⁵ Iz navedenog se može zaključiti kako javna vlast u Bosni i Hercegovini ima i *pozitivnu obavezu* u poduzimanju mjera i aktivnosti s ciljem zaštite prava osoba zaraženih COVID-19 virusom.

Zabranom objavljivanja ličnih podataka o licima pozitivnim na COVID-19 virus, kao i licima kojima su određene mjere izolacije i samoizolacije, Agencija je ispravno utvrdila kako ovakva mjera nije *neophodna u demokratskom društvu*, odnosno kako ona nesrazmjerno legitimnom cilju zadire u pravo na privatnost zaraženih osoba. *A contrario*, javni organi su poduzimanjem blažih mjera mogli zaštititi javni interes u sprečavanju širenja COVID-19 virusa, istovremeno štiteći pravo na zaštitu ličnih podataka kao jedno od osnovnih ljudskih prava u savremenom demokratskom društvu.

5. Zaključak

Efikasno sprečavanje širenja pandemije COVID-19 virusa moguće je uz mjere i aktivnosti države koje su u javnom interesu i u interesu zaštite javnog zdravlja. U takvim aktivnostima nužno je očuvati princip pravne države koji podrazumijeva (i) zaštitu ljudskih prava i sloboda, uključujući pravo na zaštitu ličnih podataka. Predstavljani međunarodni dokumenti koji tretiraju navedeno pravo omogućavaju izuzetno ograničavanje prava na zaštitu ličnih podataka pod uslovima koji odgovaraju onima iz člana 8 Evropske konvencije.

Analiza u radu daje odgovor na pitanje zakonitosti i ustavnosti Rješenja kojim se zabranjuje nadležnim organima u Bosni i Hercegovini objava ličnih podataka o licima koja su pozitivna na korona virus kao i licima kojima su određene mjere izolacije i samoizolacije. Ovdje nisu problematizirana pitanja zakonitosti mišljenja Agencije izdatog u Saopštenju za javnost kojim se omogućuje objavljivanje minimuma podataka o licima koja krše zabrane nadležnih organa.

U vezi s ključnim pitanjem sa početka utvrdio bih da su zaključci Agencije izneseni u Rješenju u skladu sa Zakonom i međunarodnim standardima zaštite ličnih podataka. Uprkos činjenici da je objavljivanje predmetnih podataka utemeljeno na zakonskim propisima, te da teži legitimnom cilju zaštite zdravlja drugih, neproporcionalnost poduzete mjere dovoljna je za utvrđivanje povrede prava na zaštitu ličnih podataka zaraženih lica.

Kako se radi o pravu zaštićenom Ustavom BiH i Evropskom konvencijom, sva lica čije su identitete objavili nadležni organi, imaju mogućnost podnošenja tužbi pred nadležnim sudovima protiv organa koji su objavili lične podatke zaraženih. U slučaju da nadležni sudovi ne utvrde povredu prava zaštite ličnih podataka, lica čiji su identiteti objavljeni će imati mogućnost podnošenja apelacije Ustavnom sudu BiH.

Imajući u vidu ozbiljnost pandemije, vrlo je izvjesno kako djelovanje Agencije ograničeno na donošenje Rješenja neće biti dovoljno. Naime, posljedice virusne pandemije COVID-19 u mnogim društvima omogućuju uvođenje *vanrednog stanja* i moguća ograničavanja ljudskih prava i sloboda. Ova opasnost naročito prijete društvima sa nerazvijenom vladavinom prava poput Bosne i Hercegovine. Ovdje su određeni organi vlasti već uveli pomenute mjere.⁶⁶ U

⁶⁵ Lozovyye protiv Rusije, br. 4587/09, 24. 04. 2018, st. 36; Evans protiv Ujedinjenog Kraljevstva, br. 6339/05, 10. 04. 2007, st. 75.

⁶⁶ Odluka o proglašenju vanredne situacije za teritoriju Republike Srpske, *Sl. gl. RS* 25/2020.

takvim okolnostima potrebno je spriječiti ograničavanje ljudskih prava, a mehanizmi zaštite ličnih podataka nalaze se u rukama Agencije za zaštitu ličnih podataka.

Summary

COVID-19 and Decision of the Personal Data Protection Agency in Bosnia and Herzegovina

At the time of the COVID-19 pandemic spread, state authorities may introduce various measures and activities to protect public health. Such an activity was undertaken by authorities at certain levels in Bosnia and Herzegovina, who publicly disclose personal data of infected persons, as well as of those who are in isolation or self-isolation. The disclosure of this information was carried out regardless of the fact that the specified persons did not violate any measures previously introduced by the authorities. Given the possible limitation of the right to the protection of personal data, the Personal Data Protection Agency in Bosnia and Herzegovina reacted. With its decision from 24. 03. 2020. the Agency banned the disclosure of such personal data, and has ordered the removal of publicly released information so far. The paper presents basic provision of the Law on personal data protection in Bosnia and Herzegovina, as well as the most important international conventions that protect the right to protection of personal data. However, the focus of this paper is on examining the legality of Agency's decision, through the criteria from Article 8, paragraph 2, of the European Convention on Human Rights. The analysis in the paper concludes that the Agency has justifiably forbidden the disclosure of the personal data in question and thus properly protected the personal data of infected persons as well as of persons in isolation. The measure taken by the authorities is a measure that is not necessary in a democratic society, and it is concluded that the pursuit of the legitimate aim of protecting public health could also be achieved by a more lenient measure.