

U. br. 3903/21



Crna Gora  
AGENCIJA ZA ZAŠTITU LIČNIH PODATAKA  
I SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA  
PODGORICA

Primljeno:	22-07-2024			
	Klasifikacija	Redni broj	Prilog	Vrijed.
05	19	2862-18	18	21

## U IME CRNE GORE

UPRAVNI SUD CRNE GORE, u vijeću sastavljenom od sudija: Ljiljane Šoškić - predsjednice vijeća, Miodraga Pešića i Milene Marković Vujanović - članova vijeća, uz učešće samostalne referentkinje – zapisničarke Maje Ulićević, odlučujući u upravnom sporu po tužbi Državne izborne komisije sa sjedištem u Podgorici na adresi Ulica Novaka Miloševa broj 8, koju zastupa punomoćnik Siniša Gazivoda, advokat iz Podgorice, protiv Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama sa sjedištem u Podgorici na adresi Bulevar Svetog Petra Cetinjskog broj 147, koju zastupaju punomoćnice Ana Novaković i Mirjana Volkov, diplomirane pravnice na radu kod Agencije, radi poništaja Rješenja broj: 05-19-2868-11/21 od 23. jula 2021. godine, nakon usmene rasprave održane 17. jula 2024. godine u prisustvu punomoćnika stranaka, donio je

### PRESUDU

Tužba se odbija kao neosnovana.

Svaka stranka snosi svoje troškove upravnog spora.

### Obrazloženje

Rješenjem Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama broj: 05-19-2868-11/21 od 23. jula 2021. godine odbijen je kao neosnovan prigovor Državne izborne komisije broj: 05-19-2862-9/21 od 19. maja 2021. godine, izjavljen na Zapisnik o izvršenom nadzoru broj: 25-19-2862-6/21 od 7. maja 2021. godine (stav I dispozitiva Rješenja). Tim rješenjem se zabranjuje Državnoj izbornoj komisiji obrada ličnih podataka iz izvoda iz biračkog spiska Crne Gore kojom se vrši iznošenje tih podataka izvan Crne Gore (stav II dispozitiva Rješenja), i naređuje joj se da izbriše lične podatke za 1.973 birača upisanih u birački spisak za Opštinu Herceg Novi za lokalne izbore održane 9. maja 2021. godine, koji su prikupljeni izvan Crne Gore bez pravnog osnova (stav III dispozitiva Rješenja), bez odlaganja, uz obavezu dostavljanja Agenciji dokaza o izvršenoj upravnoj mjeri (stav IV dispozitiva Rješenja).

Državna izborna komisija (u daljem tekstu: tužilja) je tužbom i preko kvalifikovanog punomoćnika na raspravi osporila Rješenje Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama (u daljem tekstu: tužena) iz svih zakonom propisanih razloga, istakavši, u suštini, da je vršeci poslove iz svoje nadležnosti, u skladu sa Poslovníkom o radu, Zakonom o izboru odbornika i poslanika, Zakonom o



biračkom spisku, Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti i u skladu s međunarodnim pravom, izvršila uvid u birački spisak Opštine Herceg Novi i u jedinstveni birački spisak Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave Republike Srbije, dostupan na javnom portalu <https://upit.birackispisak.gov.rs/> i utvrdila da biračko pravo u Republici Srbiji ostvaruje 1.973 birača upisanih u Izvod iz biračkog spiska za Opštinu Herceg Novi, te da je izvršenom kontrolom utvrđeno da jedan broj birača istovremeno ostvaruje biračko pravo i u Bosni i Hercegovini, što je utvrđeno pristupom evidenciji Centralnog biračkog spiska Bosne i Hercegovine za provjeru biračkog prava na internet stranici Centralne izborne komisije <https://www.izbori.ba/>. Objasnila je da su navedene radnje preduzete u susret lokalnim izborima zakazanim za 9. maj 2021. godine u Opštini Herceg Novi u cilju zakonitog sprovođenja izbora u skladu sa članom 32 Zakona o izboru odbornika i poslanika. Navela je da se 16. aprila 2021. godine obratila tuženoj radi davanja mišljenja u odnosu na zakonitost izvršene obrade podataka, a tužena je na sjedinici Savjeta od 29. aprila 2021. godine donijela Mišljenje broj: 06-11-2731-4/21 da preduzete radnje obrade podataka nijesu saglasne sa Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti, nakon čega je 4. maja 2021. godine izvršen inspekcijski nadzor od strane kontrolora iz Odsjeka za nadzor tužene, o čemu je sačinjen Zapisnik o izvršenom nadzoru broj: 05-19-2862-6/21 od 7. maja 2021. godine, na koji je izjavila prigovor o kojem je odlučeno osporenim rješenjem. Ukazala je da su birački spiskovi Republike Srbije i Bosne i Hercegovine javne isprave, te da nijesu korišćena imena i prezimena prilikom provjere biračkog spiska Republike Srbije jer je tadašnja platforma za pretragu zahtijevala unošenje samo matičnog broja, te da korišćeni lični podaci nijesu učinjeni dostupnim neovlašćenim licima druge države jer navedena platforma (server) ne bilježi *post request* parametar što znači da podaci ne ostaju na serveru. Tužilja je apostrofirala da se pravni osnov za njeno postupanje nalazi u Zakonu o izboru odbornika i poslanika i u Zakonu o biračkom spisku, da su joj direktnim elektronskim linkovima i u realnom vremenu dostupne zbirke podataka biračkog spiska koje vodi Ministarstvo unutrašnjih poslova, kao i ostale baze podataka i registri povezani sa zbirkom podataka biračkog spiska, u koje vrši uvid i dužna je da, ako utvrdi postojanje nepravilnosti, bez odlaganja na to ukaže Ministarstvu unutrašnjih poslova, što je i učinjeno aktom broj: 178 od 26. aprila 2021. godine. Pored navedenog pravnog osnova, tužilja je istakla da provjera odnosnih podataka predstavlja jasan pravni interes, ukazavši na Opštu uredbu o zaštiti podataka Evropske unije, prema kojoj je ostvarivanje značajnih javnih interesa osnov za obradu posebnih kategorija podataka o ličnosti, prema kojoj u Evropskoj uniji na parlamentarnim izborima, ni jedan građanin ne može glasati u drugoj državi. Postavila je pitanje zašto Crna Gora ne bi mogla ostvariti javni interes u pogledu saznanja o licima koja ostvaruju biračko pravo i u Crnoj Gori i negdje drugo, posebno pri činjenici da je Crna Gora ostala uskaraćena za odgovore od Republike Srbije da li su određena lica – crnogorski državljani upisani u birački spisak Republike Srbije, da li su njeni državljani i od kada, zaključivši da je interes države da izvrši provjere biračkog spiska i utvrdi broj lica upisanih u birački spisak Crne Gore, koji su istovremeno državljani drugih država, što po mišljenju tužilje čini osnovnu pretpostavku za zaštitu izbornog procesa, koja, u odnosu na zaštitu podataka o ličnosti, ima prioritet jer pravo na privatnost nije apsolutno pravo. U odnosu na Mišljenje tužene od 29. aprila 2021. godine, navela je da je tužena bila dužna da prije njegovog donošenja po službenoj dužnosti izvrši nadzor jer do tada nije imao zauzet stav niti praksu u konkretnoj pravnoj stvari, a time je prejudicirao i kasniji



inspekcijski nadzor izvršen 4. maja 2021. godine, što je u konačnom uticalo na donošenje osporenog rješenja. Ukazala je na pogrešno i nepotpuno utvrđeno činjenično stanje iz razloga što je tužena izvršila uvid u inoviranu platformu Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave Republike Srbije, koja je u bitnom promijenjena odmah nakon 16. aprila 2021. godine, na način što je za pretragu pored matičnog broja zahtijevan i broj lične karte izdate u Srbiji, a i sama tužena u Zapisniku o izvršenom nadzoru konstatuje da se pitanje dostupnosti ličnih podataka crnogorskih birača neovlašćenim licima druge države može utvrditi jedino na osnovu nadzora u bazu podataka tih organa za koji nadzor van Crne Gore tužena nije nadležna. Najzad, tužilja je istakla da je na donošenje pobijanog rješenja presudno uticala pogrešna primjena materijalnog prava, odnosno pogrešna ocjena pravnog osnova preduzetih radnji iz Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, i to člana 42 stav 1 tačka 7 i člana 41 stav 1, i Zakona o biračkom spisku, kojim je normirana njena nadležnost, te člana 32 Zakona o izboru odbornika i poslanika, prema kojem se ona stara o zakonitom sprovođenju izbora.

Smatrajući da je sprovedene radnje izvršila u cilju zaštite ustavnosti i zakonitosti, te zaštite zakonitosti izbornog procesa i vladavine prava, u konačnom predložila je Sudu da usvoji tužbu i poništi osporeno rješenje. Troškove spora je tražila na ime zastupanja na raspravi uz uvećanje za PDV po Advokatskoj tarifi.

Tužena je u odgovoru na tužbu u bitnom navela da je tužba paušalna i da obiluje zamjenom teza u pogledu predmetne stvari, da se bazira na izlaganju hronološkog postupanja tužene u konkretnom predmetu i na ponavljanju navoda iz prigovora na Zapisnik o izvršenom nadzoru. Objasnila je da je predmetni upravni postupak pokrenut 27. aprila 2021. godine na osnovu dvije inicijative za pokretanje postupka nadzora kojima je ukazano na sumnju da je tužilja vršila nezakonitu obradu ličnih podataka iz biračkog spiska za Opštinu Herceg Novi na način što je jedinstveni matični broj svakog birača upisanog u taj spisak za lokalne izbore održane 9 maja 2021. godine provjeravala elektronskim putem kroz biračke spiskove Republike Srbije i Bosne i Hercegovine, nakon čega je shodno članu 50 stav 1 tačka 1 i članu 65 stav 1 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, izvršen nadzor po službenoj dužnosti kod tužilje, kao subjekta nadzora, o čemu je sačinjen Zapisnik o izvršenom nadzoru broj: 25-19-2862-6/21 od 7. maja 2021. godine, u kojem je u bitnom konstatovano da birački spisak u navedenim državama nije javna službena evidencija niti javni registar kao javno dostupna zbirka ličnih podataka kojoj je pristup neograničen i u koji se može pristupiti neposrednim uvidom, što je i utvrđeno u toku nadzora, objasnivši da nijesu ni bili javno objavljeni kao javna zbirka ličnih podataka na službenim internet stranicama u vrijeme vršenja pretrage od strane tužilje u periodu od 24. marta 2021. godine do 16. aprila 2021. godine, u kom periodu je vršena obrada za tačno 25.445 birača upisanih u birački spisak za Opštinu Herceg Novi. S tim u vezi, istakla je tužena, apsolutno je irelevantna činjenica navedena u tužbi o naknadnoj promjeni uslova i načina pristupa biračkom spisku na platformi Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave Republike Srbije. Dalje, tužena je navela da je u konkretnoj stvari pravilno primijenjeno materijalno pravo budući da je i Zapisnikom konstatovano da se ovlašćenja tužilje iz Zakona o biračkom spisku i Zakona o izboru odbornika i poslanika nesporno mogu



vršiti jedino u pravnom sistemu Crne Gore, po principu teritorijalnog važenja zakona shodno članu 16 stav 1 tačka 3 Ustava Crne Gore, istakavši da citiranim posebnim zakonima tužilji nije dato ovlaštenje ni nadležnost da, kao javnopravni organ jedne države, koristi jedinstveni matični broj bilo kojeg birača iz Crne Gore u drugoj državi, a naročito ne matične brojeve iz cijelih izvoda iz biračkog spiska za određene opštine kroz službene evidencije ili baze državnog organa neke druge države, izuzev ako zato ne postoji međunarodni bilateralni ugovor ili sporazum, što u konkretnom, kako je istakla tužena, nije slučaj. Dodala je da su radnje tužilje suprotne načinu i uslovima provjere biračkog spiska bliže uređenim Pravilnikom o načinu i postupku vršenja kontrole biračkog spiska. Pored toga ukazala je da nije ispunjen nijedan od dva uslova za ograničenje prava na privatnost iz člana 8 Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, te da nije riječ o posebnoj kategoriji ličnih podataka u smislu člana 9 stav 1 tačka 7 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, što pozivanje tužilje na Uredbu Evropskog parlamenta i savjeta 2016/679 od 27. aprila 2016. godine, bez osnova. U odbranu svojih tvrdnji, tužilja se pozvala na Presudu *Satakunnan Markkinapörssi Oy i Satamedia Oy protiv Finske (VV)*, broj predstavke 931/13, ECHR 2017, st.136, 137 i 198, prema kojoj činjenica da su lični podaci javno dostupni iste neće isključiti iz zaštite ličnih podataka na osnovu člana 8 Konvencije, odnosno da u slučaju prikupljanja podataka o određenoj osobi i obrade ili korišćenja ličnih podataka ili objavljivanja takvog materijala na način ili u mjeri koji nadilaze one koji su obično predvidljivi, otvaraju se pitanja privatnog života bez obzira na činjenicu da je prema domaćem zakonu javnost imala mogućnost pristupa tim podacima. U odnosu na tvrdnje tužilje o zaštiti javnog interesa i zakonitosti izbornog procesa, tužena je istakla da svi akti i radnje uprave moraju biti u skladu sa javnim interesom koji se utvrđuje u skladu i u okvirima zakona, što podrazumijeva regulisanje svih materijalno – pravnih pitanja njegovog ostvarivanja, pri čemu javni interes ne može biti proizvod usmenog naloga i prostog voluntarizma, pa kontrola, odnosno provjera ili „upad“ tužilje u biračke spiskove dvije selektivno izabrane strane države, prema mišljenju tužene, ne može biti neophodna i nužna mjera u demokratskom društvu, već predstavlja najmasovnije kršenje prava na zaštitu ličnih podataka od strane javnog tijela.

Konačno, tužena je predložila Sudu da se tužba odbije kao neosnovana.

Činjenično stanje prema sadržini spisa predmeta tuženog organa može se sumirati na sljedeći način:

U periodu od 24. marta 2021. godine do 16. aprila 2021. godine, uoči održavanja lokalnih izbora u Opštini Herceg Novi, zakazanih za 9. maj 2021. godine, Služba Državne izborne komisije je izvršila uvid u birački spisak Opštine Herceg Novi i u jedinstveni birački spisak Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave Republike Srbije, dostupan na javnom portalu: <https://upit.birackispisak.gov.rs/> i utvrdila da biračko pravo u Republici Srbiji ostvaruje 1.973 birača koji su upisani u izvod iz biračkog spiska za Opštinu Herceg Novi; u istom tom periodu, Državna izborna komisija pristupila je evidenciji Centralnog biračkog spiska Bosne i Hercegovine za provjeru biračkog prava na web stranici Centralne izborne komisije:



<https://www.izbori.ba/> i utvrdila da jedan broj birača sa biračkog spiska za Opštinu Herceg Novi istovremeno ostvaruje biračko pravo i u Bosni i Hercegovini.

Na VIII sjednici Državne izborne komisije, održanoj 16. aprila 2021. godine, sekretar Državne izborne komisije je upoznao članove sa Informacijom sačinjenom od strane Službe Državne izborne komisije o sprovedenom uvidu u birački spisak i u druge baze podataka i registre, u susret lokalnim izborima u Herceg Novom, zakazanim za 9. maj 2021. godine. Nakon toga, istoga dana, Državna izborna komisija se aktom broj 169 obratila Agenciji za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama Crne Gore radi davanja mišljenja u odnosu na zakonitost obrade podataka koja je izvršena od strane Službe Državne izborne komisije.

Na IX sjednici, održanoj 26. aprila 2021. godine, Državna izborna komisija je odlučila da se Ministarstvu unutrašnjih poslova Crne Gore dostavi Informacija Službe o sprovedenom uvidu u birački spisak i u druge baze podataka i registre, što je učinjeno aktom broj 178 od 26. aprila 2021. godine.

Dana 29. aprila 2021. godine Agencija je donijela Mišljenje broj: 06-11-2731-4/21 kojim je utvrdila da provjera od strane Državne izborne komisije da li se birač koji je upisan u birački spisak Crne Gore istovremeno nalazi u biračkom spisku Bosne i Hercegovine dostupnom na javnom portalu <https://www.izbori.ba/> i u biračkom spisku Republike Srbije dostupnom na javnom portalu <https://upit.birackispisak.gov.rs/>, kao i drugih država čiji je birački spisak dostupan na javnim portalima, nije u saglasnosti sa Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti.

Postupajući po inicijativama za sprovođenje inspekcijuskog nadzora od 27. aprila 2021. godine, kojima je ukazano na sumnju na nezakonitu obradu ličnih podataka iz biračkog spiska za Opštinu Herceg Novi, kontrolor Odsjeka za nadzor Agencije je 4. maja 2021. godine u Državnoj izbornoj komisiji izvršio inspekcijuski nadzor, o čemu je 7. maja 2021. godine sačinjen Zapisnik o izvršenom nadzoru broj: 05-19-2862-6/21 sprovedenom u prostorijama Državne izborne komisije dana 4. maja 2021. godine, i tom zapisniku su konstatovane određene nepravilnosti prilikom obrade podataka od strane Državne izborne komisije, kojoj je, kao subjektu nadzora, ukazano da otkloni te nepravilnosti na način da prestane sa obradom ličnih podataka birača iz biračkog spiska iznošenjem iz Crne Gore bez pravnog osnova iz člana 10 u vezi sa članom 41 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, da izbriše podatke i prestane sa daljim korišćenjem ličnih podataka za 1.973 birača upisanih u birački spisak za Opštinu Herceg Novi, prikupljenih iz službenih evidencija drugih država suprotno članu 2 stav 1 i 2 i članu 10 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti.

Obrada podataka, kako proizilazi iz pisanog izjašnjenja službenice Državne izborne komisije koja je vršila predmetnu radnju za potrebe postupka nadzora, dostavljenog vršiocu nadzora, izvršena je na način da je ekstrahovan JMB birača *copy-paste* metodom i unesen u aplikaciju na web stranici biračkog spiska Republike Srbije i ručno unesen tekst sa slike, a matični broj iz biračkog spiska za Opštinu Herceg Novi i iz aplikacije biračkog spiska Republike Srbije poklopio se za 1.973 birača, pojasnivši da su na web stranicu biračkog spiska Bosne i Hercegovine istom metodom uneseni podaci o imenu, prezimenu i JMB za 1.973 birača i utvrđeno je da 55 birača istovremeno imaju biračko pravo u Crnoj Gori, Republici Srbiji i Bosni i Hercegovini.



Državna izborna komisija je 18. maja 2021. godine podnijela prigovor na Zapisnik o izvršenom nadzoru Odsjeka za nadzor Agencije broj: 05-19-2862-6/21 od 7. maja 2021. godine, u kojem je, u biti, navela da odnosni lični podaci – matični brojevi nijesu učinjeni dostupnim neovlašćenim licima drugih država jer ti serveri ne bilježe *post request* parametar što navodi na zaključak da podaci ne ostaju na serveru, te da saglasnost Agencije, prema članu 42 stav 1 tačka 7 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, nije potrebna kad je prenos ličnih podataka neophodan radi ostvarivanja javnog interesa ili radi ostvarivanja ili zaštite pravnih interesa lica na koja se podaci odnose, a da je javni interes države da provjeri birački spisak i utvrdi broj lica u biračkom spisku koji su državljanima drugih država.

Dana 23. jula 2021. godine Agencija je donijela ovdje osporeno Rješenje broj: 05-19-2862-11/21 kojim se, kao neosnovan, odbija prigovor Državne izborne komisije (stav I dispozitiva Rješenja), i zabranjuje Državnoj izornoj komisiji obrada ličnih podataka iz izvoda biračkog spiska Crne Gore kojom se vrši iznošenje tih podataka izvan Crne Gore (stav II dispozitiva Rješenja), i naređuje se brisanje ličnih podatke za 1.973 birača upisanih u birački spisak za Opštinu Herceg Novi za lokalne izbore održane 9. maja 2021. godine, koji su prikupljeni izvan Crne Gore bez pravnog osnova (stav III dispozitiva Rješenja), uz obavezu da bez odlaganja dostavi Agenciji dokaz o izvršenoj upravnoj mjeri (stav IV dispozitiva Rješenja). Postupajući po tom rješenju, Državna izborna komisija je 29. jula 2021. godine dostavila Agenciji dokaz o izvršenju upravne mjere iz stava III dispozitiva osporenog rješenja.

Nakon brižljivog razmatranja spisa predmeta tuženog organa, te navoda tužbe i odgovora na tužbu, Sud je, nakon održane usmene rasprave, analizom svih relevantnih činjeničnih i pravnih aspekata ovog slučaja našao da je tužba neosnovana iz razloga koji slijede.

Predmet spora pred nama je pitanje zakonitosti citiranog Rješenja tužene broj: 05-19-2862-11/21 od 23. jula 2021. godine. Imajući u vidu sadržinu pobijanog rješenja, to je, posljedično, i pitanje zakonitosti postupanja tužilje u pogledu obrade podataka o kojoj je ovdje riječ.

Osporeno rješenje donijeto je u postupku nadzora u smislu člana 65 stav 1 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti (*"Službeni list Crne Gore"*, broj 79/08, 70/09, 44/12 i 22/17), prema kojem tužena Agencija vrši nadzor u skladu sa ovim zakonom, preko zaposlenih lica u tom organu, koja su ovlašćena za obavljanje poslova nadzora, u skladu sa aktom o sistematizaciji. Stavom 3 istog člana, propisano je da se postupak nadzora pokreće i vodi po službenoj dužnosti, dok je stavom 4 propisano da svako može podnijeti inicijativu za pokretanje postupka nadzora. Članom 68 stav 1 istog zakona propisano je da se o izvršenom nadzoru sačinjava zapisnik u roku od 15 dana od dana izvršenog nadzora i dostavlja rukovaocu zbirke ličnih podataka koji, prema stavu 3 istog člana, može u roku od osam dana od dana prijema zapisnika podnijeti prigovor Agenciji, po kojem Savjet Agencije donosi odluku u skladu sa ovlašćenjem iz člana 56 stav 1 tačka 6 Zakona. Prema odredbi člana 71 istog zakona, u vršenju nadzora Agencija je ovlašćena da rješenjem: 1) naredi da se nepravilnosti u obradi ličnih podataka otklone u određenom roku; 2) privremeno zabrani obradu ličnih



podataka koji se obrađuju suprotno ovom zakonu; 3) naredi brisanje ličnih podataka prikupljenih bez pravnog osnova; 4) zabrani iznošenje ličnih podataka iz Crne Gore ili davanje na korišćenje ličnih podataka korisnicima ličnih podataka suprotno ovom zakonu i 5) zabrani povjeravanje poslova obrade ličnih podataka kada obrađivač ličnih podataka ne ispunjava uslove u pogledu zaštite ličnih podataka ili je povjeravanje navedenih poslova sprovedeno suprotno ovom zakonu.

Ocjena Suda je da su u konkretnom slučaju ispoštovani svi proceduralni koraci predviđeni citiranim zakonskim normama budući da je predmetni postupak nadzora pokrenut i vođen po službenoj dužnosti, na osnovu inicijativa za sprovođenje inspekcijskog nadzora od 27. aprila 2021. godine, a zapisnik o nadzoru je dostavljen rukovaocu zbirke ličnih podataka, ovdje tužilji, koja je iskoristila zakonsko pravo na podnošenje prigovora na taj zapisnik, o kojem je, u skladu sa članom 71 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, odlučeno ovdje pobijanim rješenjem.

Procesnom postupanju tužene, kao ni činjeničnom stanju utvrđenom u postupku nadzora, referatom tužbe, doduše, nije prigovaran, iako su, samo u uvodnom dijelu tužbe, kao razlozi za poništaj pobijanog rješenja, pored pogrešne primjene materijalnog prava, kandidovani i povrede pravila postupka i pogrešno i nepotpuno utvrđeno činjenično stanje.

Dakle, suštinski razlog za preispitivanje pobijanog rješenja u sporu pred ovim sudom je, prema stavu tužilje, pogrešna primjena materijalnog prava, i to člana 42 stav 1 tačka 7 i člana 41 stav 1 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, Zakona o biračkom spisku, i člana 32 Zakona o izboru odbornika i poslanika.

Razmatrajući sporno pravno pitanje – da li je obrada ličnih podataka od strane tužilje bila u skladu sa zakonom – Sud je pošao od relevantnog nacionalnog i međunarodnog pravnog okvira koji reguliše pravo na poštovanje privatnog života kao jedno od prava ličnosti.

Ustav Crne Gore u članu 40 proklamuje pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života, a u članu 43 garantuje zaštitu podataka o ličnosti i zabranjuje upotrebu tih podataka van namjene za koju su prikupljeni.

Zakon o zaštiti podataka o ličnosti u članu 2 stav 2 propisuje da se lični podaci ne mogu obrađivati u većem obimu nego što je potrebno da bi se postigla svrha obrade, niti na način koji nije u skladu sa njihovom namjenom, dok se prema članu 4 istog zakona zaštita ličnih podataka obezbjeđuje svakom licu bez obzira na državljanstvo, prebivalište, rasu, boju kože, pol, jezik, vjeru, političko i drugo uvjerenje, nacionalnost, socijalno porijeklo, imovno stanje, obrazovanje, društveni položaj ili drugo lično svojstvo. Ovim zakonom je, u članu 9 stav 1 tačka 2, obrada ličnih podataka definisana kao radnja kojom se automatski ili na drugi način lični podaci prikupljaju, evidentiraju, snimaju, organizuju, čuvaju, mijenjaju, povlače, koriste, vrši uvid u njih, otkrivaju putem prenosa, objavljuju ili na drugi način čine dostupnim, svrstavaju, kombinuju, blokiraju, brišu, uništavaju, kao i bilo koja druga radnja koja se vrši na ličnim podacima, dok je odredbom člana 10 Zakona predviđeno da se obrada ličnih podataka može vršiti po prethodno dobijenoj saglasnosti lica čiji se lični podaci obrađuju, koja se može opozvati u svakom trenutku, te da se može vršiti i bez saglasnosti lica ako je to



neophodno radi: izvršavanja zakonom propisanih obaveza rukovaoca zbirke ličnih podataka; zaštite života i drugih vitalnih interesa lica koje nije u mogućnosti da lično da saglasnost; izvršenja ugovora ako je lice ugovorna strana ili radi preduzimanja radnji na zahtjev lica prije zaključivanja ugovora; obavljanja poslova od javnog interesa ili u vršenju javnih ovlašćenja koja su u djelokrugu rada, odnosno nadležnosti rukovaoca zbirke ličnih podataka ili treće strane, odnosno korisnika ličnih podataka i ostvarivanja na zakonu zasnovanog interesa rukovaoca zbirke ličnih podataka ili treće strane, odnosno korisnika ličnih podataka, izuzev ako takve interese treba ograničiti radi ostvarivanja i zaštite prava i sloboda lica.

Lični podaci koji se obrađuju, prema članu 41 stav 1 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, mogu se iznositi iz Crne Gore u drugu državu ili davati na korišćenje međunarodnoj organizaciji, koja primjenjuje adekvatne mjere zaštite ličnih podataka propisane ovim zakonom, na osnovu prethodno pribavljene saglasnosti nadzornog organa. Članom 42 stav 1 Zakona su taksativno predviđene situacije u kojima saglasnost nadzornog organa nije potrebna, i to kad: 1) je iznošenje ličnih podataka propisano posebnim zakonom ili međunarodnim ugovorom koji obavezuje Crnu Goru; 2) je od lica čiji se podaci iznose dobijena prethodna saglasnost i lice upoznato sa mogućim posljedicama iznošenja podataka; 3) je iznošenje ličnih podataka potrebno radi izvršavanja ugovora između pravnog ili fizičkog lica i rukovaoca zbirke ličnih podataka ili ispunjavanja predugovornih obaveza; 4) je iznošenje ličnih podataka potrebno radi spašavanja života lica na koje se podaci odnose ili kad je to u njegovom interesu; 5) se iznošenje ličnih podataka obavlja iz registara ili evidencija koje su, u skladu sa zakonom ili drugim propisima, dostupne javnosti; 6) se iznose podaci u države članice Evropske Unije i evropskog ekonomskog prostora ili države koje se nalaze na listi Evropske Unije koje imaju adekvatan stepen zaštite podataka o ličnosti; 7) je prenos ličnih podataka neophodan radi ostvarivanja javnog interesa ili radi ostvarivanja ili zaštite pravnih interesa lica na koje se podaci odnose; 8) rukovalac zbirke ličnih podataka zaključi ugovor, koji sadrži odgovarajuće ugovorne obaveze prihvaćene od strane država članica Evropske Unije, sa obrađivačem ličnih podataka iz države koja nije članica Evropske Unije; i 9) je prenos ličnih podataka potreban radi zaključenja ili ispunjavanja ugovora između rukovaoca zbirke ličnih podataka sa pravnim ili fizičkim licem, kad je ugovor u interesu lica čiji se podaci obrađuju.

Lični podaci koji su bili predmet obrade u konkretnom slučaju uživaju zaštitu i u sistemu konvencijskog prava budući da je Evropski sud za ljudska prava, tumačeći član 8 Konvencije, kojim se štiti pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života pojedinaca i zabranjuje miješanje javnih vlasti u ovo pravo, ustanovio da je zaštita ličnih podataka od krucijalnog značaja za ostvarivanje prava iz člana 8 Konvencije (*Satakunnan Markkinaporssi Oi i Satamedia Oi protiv Finske (VV)*, predstavka broj 931/13, Presuda od 27. juna 2017. godine, stav 137).

Koncept ličnih podataka u sistemu Savjeta Evrope formulisan je Konvencijom o zaštiti lica u pogledu automatske obrade ličnih podataka broj 108, koja je stupila na snagu 1985. godine (ratifikovana 2005. godine od strane tada Državne zajedice Srbija i Crna Gora), i dodatnim protokolom uz Konvenciju o zaštiti u odnosu na automatsku obradu ličnih podataka iz 2001. godine, i Konvencijom 108+ iz 2018. godine, kojom je modernizovana, odnosno ažurirana Konvencija broj 108. Navedeni međunarodni



dokumenti predstavljaju minimalni standard koje države potpisnice, među kojima je i Crna Gora, moraju da primijene, a u Zakon o zaštiti podataka o ličnosti implementirani su relevantni međunarodni standardi zaštite ličnih podataka.

Određenje ličnog podatka u članu 9 tačka 1 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti u svemu korespondira definiciji ličnog podatka sadržanoj u članu 2 Konvencije broj 108 Savjeta Evrope, a predstavlja sve informacije koje se odnose na fizičko lice čiji je identitet utvrđen ili se može utvrditi. Sud u Strazburu je, tumačeći navedenu normu, utvrdio da je lični podatak "svaka informacija koja se odnsno na tačno određenu osobu ili osobu koja se može identifikovati" (*Amann protiv Švajcarske (VV), predstavka broj 27798/95, Presuda od 16. februara 2000. godine, stav 65*).

Vraćajući se činjenicama iz ovoga predmeta, Sud zaključuje da obrada ličnih podataka od strane tužilje kao javnopravnog organa, na način što su jedinstveni matični brojevi birača sadržani u biračkom spisku za Opštinu Herceg Novi, u predvečerje lokalnih izbora zakazanih za 9. maj 2021. godine, ekstrahovani „copy-paste“ metodom i tako unošeni u aplikaciju na web stranicama biračkih spiskova Republike Srbije i Bosne i Hercegovine, kojom prilikom su, prema izjavi službenice na radu kod tužilje koja je faktički preduzimala navede radnje, a što je nesporno i utvrđeno u postupku nadzora, korišćeni i podaci o imenu i prezimenu birača, o čemu se u postupku nadzora izjasnila pomenuta službenica, predstavlja miješanje u pravo na zaštitu ličnih podataka, kao inherentni dio prava na poštovanje privatnog i porodičnog života. Prednji zaključak Suda je neupitan. Ono na šta treba dati odgovor jeste da li je tužilja, kao rukovalac zbirkom ličnih podataka kakva je, prema članu 2 stav 1 Zakona o biračkom spisku, birački spisak, radnje obrade naznačenih podataka preduzimala na zakonit način.

Imajući u vidu izloženi pravni okvir i utvrđene činjenice konkretnog slučaja, Sud nalazi da za preduzete radnje od strane tužilje nije bilo uporišta ni u unutrašnjem ni u međunarodnom pravu. Naprotiv, predmetnom obradom podataka došlo je do povrede člana 4 Zakona o zaštiti ličnih podataka kojim je propisana pozitivna obaveza Države da obezbijedi zaštitu ličnih podataka svakom licu bez obzira na lično svojstvo, a u suprotnosti s osnovnim načelima zaštite podataka o ličnosti: zakonitosti, poštenja i transparentnosti, proklamovanim u članu 2 stav 1 istog zakona, kao i u članu 5 tačka a) Konvencije broj 108, prema kojem se lični podaci pribavljaju i obrađuju lojalno, pošteno i zakonito. Odsustvo zakonitosti u postupanju tužilje ogleđa se u činjenici da za predmetnu obradu ličnih podataka prethodno nije pribavila saglasnost lica čiji se lični podaci obrađuju, dakle, suprotno obavezi iz člana 10 stav 1 Zakona, niti se njeno postupanje može dovesti u vezu s nekim od taksativno pobrojanih razloga kad je moguće, bez saglasnosti lica na koje se odnosi, vršiti obradu podataka. Naime, obrada će biti zakonita ukoliko se, u odsustvu pristanka lica, zasniva na: izvršenju ili zaključenju ugovora, poštovanju zakonskih obaveza rukovaoca, na zaštiti životno važnih interesa, obavljanju poslova u javnom interesu ili izvršenju zakonom propisanih ovlašćenja, i ostvarivanju legitimnih, na zakonu utemeljenih interesa rukovaoca.

Nijedan od izuzetaka propisanih članom 10 stav 2 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti nije aktiviran u konkretnom slučaju obrade ličnih podataka, mada je tužilja insistirala isključivo na zaštiti ustavnosti, zakonitosti i javnog interesa.



Stanje stvari u spisu predmeta upućuje na zaključak da je „javni interes“ utvrđen od strane Službe Državne izborne komisije koja je, preko svojih službenih lica, preduzela odnosnu radnju obrade ličnih podataka, iako za takvu aktivnost nije bilo pravnog osnova niti u Zakonu o zaštiti podataka o ličnosti. Pravnog osnova za to nema ni u Zakonu o izboru odbornika i poslanika, a nadležnosti tužilje normirane članom 32 stav 1 toga zakona, na koje se pozivala tužilja, ne daju joj bilo kakva ovlašćenja u odnosu na obradu ličnih podataka birača, već se odnose na njena ovlašćenja u izbornom procesu u smislu toga zakona.

Nadalje, u konkretnom slučaju nijesu ispoštovane ni odredbe Pravilnika o radu Državne izborne komisije kojim su uređena prava i dužnosti predsjednika, sekretara i članova Državne izborne komisije, odlučivanje i način rada, javnost rada, kao i druga pitanja od značaja za njen rad. Naime, iz spisa je utvrđeno da Državna izborna komisija, prije preduzimanja odnosnih radnji od strane službenika Službe, na sjednici raspravljala o potrebi i eventualnim razlozima za vršenje obrade ličnih podataka o kojoj je riječ, već su članovi Komisije o tome obaviješteni *post festum*, odnosno nakon što su lični podaci iz biračkog spiska za Opštinu Herceg Novi već bili korišćeni i upotrebljavani, što je u sprotности sa odredbama članova 8 - 17 Poslovnika o radu Državne izborne komisije, kojima su uređena pitanja rada i načina odlučivanja Komisije. Dakle, da bi moglo biti riječi o miješanju u pravo na zaštitu ličnih podataka, u ovom slučaju izuzetno velikog broja lica, nužno je bilo odrediti i trasirati javni interes koji bi opravdao primjenu člana 10 stav 2 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, to jest zadiranje u pravo na privatnost velikog broja lica bez njihovog saznanja i saglasnosti i to iznošenjem van Crne Gore. Činjenice u spisima predmeta u tom pravcu ne daju apsolutno nikakav odgovor. Naprotiv, upućuje na zaključak da je određivanje javnog interesa bilo podređeno trenutnom stavu i ličnoj percepciji jednog ili više lica zaposlenih kod tužilje, a ne produkt rasprave o izuzetno važnom pitanju između članova Državne izborne komisije, koji su, u skladu sa Poslovnikom, jedini ovlašćeni da donose odluke i zaključke, i to većinom glasova svih članova, što se, kao i sve druge važne radnje i činjenice od značaja zapisnički konstatuje.

Javni interes se uređuje zakonom i mora se cijeliti spram okolnosti svake konkretne situacije, uz poštovanje načela transparentnosti na kojem počiva sistem zaštite ličnih podataka, dakle mora se dovesti u vezu s pravom građanina da bude obaviješten o pitanjima koja se odnose na obradu njegovih ličnih podataka u cilju zaštite privatnosti, o čemu govori član 8 Konvencije broj 108 Savjeta Evrope, pružajući subjektima podataka dodatne mjere zaštite, što je od izuzetne važnosti u slučajevima zaštite ličnih podataka koji se automatski obrađuju. To znači da je teret odgovornosti efikasne zaštite tih podataka i zabrane njihove zloupotrebe na javnopravnim organima (*Gardel protiv Francuske, predstavka broj 16428/05, Presuda od 17. decembra 2009. godine, stav 71*). U tom pravcu, ne stoji prigovor tužilje o naknadnoj promjeni uslova i načina pristupa biračkom spisku na platformi Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave Republike Srbije, potpomognut tvrdnjom da lični podaci u pitanju nijesu učinjeni dostupnim drugim državama i njihovim službenicima, jer je nesporna činjenica da je radnje obrade ličnih podataka preduzela na gore opisani način i u obimu koji nadmašuju realna očekivanja građana u pogledu postupanja javnih vlasti s njihovim ličnim podacima, a osobito ako se ima u vidu okolnost da se imena i prezimena birača iz biračkog spiska za Opštinu Herceg Novi, sa naznakama biračkih mjesta (koja,



razumije se, u širem smislu otkrivaju i adresu prebivališta) iz tog izbornog ciklusa i dalje nalaze javno dostupni na portalima. Sud će, primjera radi, navesti samo jednu internet stanicu na kojoj se ti podaci mogu nesmetano očitovati i u vrijeme zaključenja rasprave u ovom predmetu: <https://www.aktuelno.me/politika/u-herceg-novom-nelegalno-upisano-preko-11-odsto-biraca>, uz posebnu napomenu da se ovim ni na koji način ne preudicira bilo čija odgovornost u pogledu objavljenih podataka na medijskim platformama.

Imajući u vidu da za radnje preduzete od strane tužilje nije bilo utemeljenja u zakonu, Sud je odbio tužbu našavši da je pobijana odluka pravilna i na zakonu zasnovana.

Sud je imao u vidu i ostale navode stranaka, ali ih nije posebno komentarisao jer je stava da nijesu od uticaja na donošenje odluke u ovoj pravnoj stvari.

S obzirom na to da tužilja nije uspjela u sporu, Sud je s pozivom na odredbu člana 150 Zakona o parničnom postupku ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 022/04, 028/05, 076/06, "Službeni list Crne Gore", br. 073/10, ... , 042/19, 076/20, 108/21) u vezi sa odredbom člana 39 Zakona o upravnom sporu odlučio da svaka stranka snosi svoje troškove spora.

Na temelju izloženog, primjenom odredbe člana 35 stav 1 Zakona o upravnom sporu, odlučeno je kao u izreci presude.

UPRAVNI SUD CRNE GORE  
Podgorica, 17. jula 2024. godine

Zapisničarka  
Maja Ulićević, s.r.

Predsjednica vijeća - sudija  
Ljiljana Šoškić, s.r.

