**C R N A G O R A**

**AGENCIJA ZA ZAŠTITU LIČNIH PODATAKA**

**I SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA**

**Br. UP II 07-30-2388-2/18**

**Podgorica, 05.03.2019. godine**

Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama - Savjet Agencije, rješavajući po žalbi NVO Mans 18/121682-121686 od 10.05.2018. godine izjavljene protiv rješenja Crnogorskog elektroprenosnog sistema AD br. 4366 od 25.04.2018. godine, kojeg zastupa Veselin Radulović advokat iz Podgorice na osnovu člana 38 Zakona o slobodnom pristupu informacijama (“Sl.list Crne Gore”, br.44/12 i 030/17) i člana 126 stav 7 Zakona o upravnom postupku ("Službeni list Crne Gore", br. 056/14 od 24.12.2014, 020/15 od 24.04.2015, 040/16 od 07.08.2016, 037/17 od 14.06.2017) je na sjednici održanoj dana 19.07.2018. godine donio:

**R J E Š E NJ E**

Usvaja se žalba.

Poništava se rješenje Crnogorskog elektroprenosnog sistema AD br. 4366 od 25.04.2018. godine.

Predmet se dostavlja prvostepenom organu na ponovni postupak i odlučivanje.

**O b r a z l o ž e nj e**

Prvostepeni organ je postupajući po zahtjevu br. 18/121682-121686 od 11.04.2018. godine donio rješenje kojim je odlučeno na način: I Odbija se kao neosnovan pristup informacijama koje su tražene Zahtjevom za dostavljanje informacije Mreže za afirmaciju nevladinog sektora, br. 18/121682-121686 od 16.04.2018. godine, a koje se odnose na dostavljanje kopija svih ugovora o radu na određeno vrijeme, svih ugovora o radu na neodređeno vrijeme, kao i svih ugovora o djelu koji su od strane Crnogorskog elektroprenosnog sistema AD zaključeni u martu 2018. godine. II Povodom dijela zahtjeva kojim se traži dostavljanje kopija ugovora o privremenim i povremenim poslovima kao i svih ugovora o volonterskom radu koje je Crnogorski elektroprenosni sistem AD zaključio u martu 2018. godine, prvostepeni organ obavještavamo da ugovore te vrste nema niti su ih zaključivali u prethodnom periodu. U obrazloženju osporenog rješenja prvostepeni organ navodi da je cijeneći dostavljeni zahtjev, nakon utvrđenja činjeničnog stanja i uvida u informacije koje su predmet dostavljenog Zahtjeva, utvrdio da u skladu sa članom 29 stav 1 tačka 3 Zakona o slobodnom pristupu informacija predmetni zahtjev valja odbiti. Naime, članom 14 stav 1 tačka 1 Zakona o slobodnom pristupu informacijama je propisano da će organ vlasti odbiti pristup informaciji ako je to u interesu zaštite privatnosti od objelodanjivanja podataka predviđenih zakonom kojim se uređuje zaštita podataka o ličnosti. Naime, razlog nedostavljanja zahtjevom traženih informacija je taj što su u istima nesporno sadržani podaci koji su lične prirode, i koji se kod takve činjenice dostavljaju isključivo licu na koja isti glase, bez mogućnosti uvida od strane trećih neovlašćenih lica. Posebno ukazujemo na član 10 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti (“SI.list CG"br. 70/09. 44/12 i 22/17) kojim je propisano da se obrada ličnih podataka može vršiti po prethodno dobijenoj saglasnosti lica čiji se lični podaci obrađuju, te kako te saglasnosti nema, to se isti nikako ne mogu, niti smiju dostaviti. Prvostepeni organ ističe i da bi dostavljanjem zahtjevom traženih ugovora, bez prethodno obezbijeđene saglasnosti lica na koji isti glase, poslodavac ozbiljno prekršio zakonsku odredbu apostrofiranu članom 14, stav 1, tačka 7 Zakona o radu ("SI.list CG"br. 31/14, 53/14 i 4/18) kojim je propisano da je poslodavac između ostalog obavezan i da poštuje ličnost, štiti privatnost zaposlenog i obezbjeđuje zaštitu njegovih ličnih podataka. Pored svega iznijetog, jako je važno imati u vidu i Ustav Crne Gore, kao najviši pravni akt, kojim se svakom licu jemči zaštita ličnih podataka, kroz zabranu upotrebe podataka o ličnosti van namjene za koju se ti podaci prikupljeni, i uz preduzimanje svih potrebnih mjera da se ti podaci zaštite od nezakonitog pristupa i zloupotrebe onda kada se ih organ posjeduje. Ovo ustavno načeto podrazumijeva i da pojedinac ima pravo da sam odredi kad, kako i u kojoj mjeri će se podaci o njemu saopštavati drugim licima, a ujedno ima pravo i na sudsku zaštitu u slučaju zloupotrebe njegovih ličnih podataka. Kod činjenice da se ni na koji način ne može osporiti da zahtjevom traženi ugovori, odnosno podaci koji su sadržani u istima, ne sadrže lične podatke, kao i ako se ima u vidu uslov prethodno dobijene saglasnosti apostrofirane članom 10 naprijed pomenutog zakona, a kako isti ne posjeduju, to odbijanje zahtjevom traženih informacija prvostepeni organ smatra u potpunosti opravdanim. Ovaj organ posebno ukazuje i na to da je sve ugovore zaključivao u skladu sa zakonom o čemu je redovno imala priliku i Inspekcija rada da se uvjeri, te da je isključivi razlog nedostavljanja istih potreba za očuvanjem tajnosti podataka naših zaposlenih, potreba za očuvanjem privatnosti njihovog života. Povodom dijela vašeg zahtjeva kojim je traženo dostavljanje kopija ugovora o privremenim i povremenim poslovima kao i svih ugovora o volonterskom radu koje je Crnogorski elektroprenosni sistem AD zaključio u martu 2018. godine, prvostepeni organ obavještava da ugovore te vrste nemaju niti su ih zaključivali u prethodnom periodu. Imajući u vidu naprijed naznačeno odlučeno je kao u dispozitivu ovog rješenja.

Protiv ovog rješenja u zakonskom roku podnosilac zahtjeva je uložio žalbu. U žalbi je navedeno da rješenje pobija zbog povrede pravila postupka, nepotpuno i nepravilno utvrđenog činjeničnog stanja i pogrešno primjene materijalnog prava. U žalbi se navodi da je dana 26. aprila 2018. godine Crnogorski elektroprenosni sistem A.D. dostavio žaliocu rješenje broj: 4366 od 25. aprila 2018. godine kojim odbija kao neosnovan pristup traženim informacijama. U postupku donošenja osporenog rješenja prvostepeni organ je na štetu žalioca povrijedio zakon, a koja povreda se sastoji u sljedećem: U obrazloženju osporenog rješenja prvostepeni organ se poziva na član 14 stav 1 tačka 1 Zakona o slobodnom pristupu informacijama navodeći da su podaci sadržani u traženijm ugovorima lične prirode i kao takvi se dostavljaju isključivo licu na koja isti glase, bez mogućnosti uvida od strane trećih lica. Dodatno ukazuje na odredbu člana 10 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti i ističe da u konkrentom slučaju nema saglasnosti lica čiji se podaci obrađuju, zbog čega se isti ne mogu i ne smiju dostaviti. Dalje se poziva na odredbu člana 14 stav 1 tačka 7 Zakona o radu, kao i na Ustav Crne Gore, te zaključuje da se ne može sporiti da traženi ugovori sadrže lične podatke i da ne postoji uslov pretgodno dobijene saglasnosti, zbog čega odbijanje smatra opravdanim. Žalilac osporava rješenje prvostepenog organa jer je isto zasnovano na pogrešno i nepotpuno utvrđenom činjeničnom stanju i pogrešnoj primjeni normi materijalnog prava, a takođe su prilikom donošenja istog prema mišljenju žalioca povrijeđena pravila postupka. Članom 51 stav 1 Ustava Crne Gore propisano je da svako ima pravo pristupa informacijama u posjedu državnih organa i organizacija koje vrše javna ovlašćenja. U stavu 2 istog člana stoji da se pravo pristupa informacijama može ograničiti ako je to u interesu: zaštite života, javnog zdravlja, morala i privatnosti, vođenja krivičnog postupka, bezbjednosti i odbrane Crne Gore, spoljne, monetarne i ekonomske politike. Član 5 Zakona o slobodnom pristupu informacijam propisuje da se pristupom informacijama obezbjeđuje da javnost zna informacije koje su u posjedu organa vlasti, u cilju vršenja demokratske kontrole vlasti i ostvarivanja ljudskih prava i sloboda. Član 7 Zakona o slobodnom pristupu informacijama propisuje da je pristup informacijama od javnog interesa i da se isti može ograničiti samo radi zaštite interesa propisanih ovim zakonom. Ova zakonska odredba ima višestruki značaj. Utvrđivanjem javnog interesa u ovoj oblasti na nesumnjiv način dat je primat interesu da se informacije objavljuju u odnosu na suprotni interes, da se informacije, zbog bilo kog razloga uključujući i eventualnu štetu po nosioce tog interesa, izuzmu od objavljivanja. Član 16 Zakona o slobodnom pristupu informacijama propisuje da će se pristup informaciji ograničiti ukoliko bi objelodanjivanje informacije značajno ugrozilo interes iz člana 14 ovog zakona, odnosno ukoliko postoji mogućnost da bi objelodanjivanje informacije izazvalo štetne posljedice po interes koji je od većeg značaja od interesa javnosti da zna tu informaciju, osim ako postoji preovlađujući javni interes iz člana 17 ovog zakona. Član 14 stav 1 tačka 1 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, na kojoj prvostepeni organ zasniva rješenje, propisuje da organ vlasti može ograničiti pristup informaciji ili dijelu informacije, ako je to u interesu zaštite privatnosti od objelodanjivanja podataka predviđenih zakonom kojim se uređuje zaštita podataka o ličnosti. Alinejom 2 ovog člana određen je izuzetak kada se podaci odnose na sredstva dodijeljena iz javnih prihoda, osim za socijalna primanja, zdravstvenu zaštitu i zaštitu od nezaposlenosti. Dakle, citiranom odredbom se propisuje ograničavanje pristupa informaciji ili dijelu informacije čijim objavljivanjem se ugrožava privatnost lica, s tim što je izuzetak napravljen u slučajevima kada se radi o podacima koji se odnose na sredstva dodijeljena iz javnih prihoda. Shodno tome, prema mišljenju žalioca prvostepeni organ je pogrešno primijenio ovu zakonsku odredbu tako što je ograničio pristup kompletnim traženim informacijama, uprkos tome što se radi o privrednom društvu koje je u većinskom vlasništvu države i koje koristi sredstva iz budžeta za isplatu zarada zaposlenima. Prema tome, jasno je da nema osnova za ograničem pristupa traženim informacijama, posebno ne u cilju zaštite ličnih podataka jer lični podaci koji se odnose na matični broj, datum rođenja, broj lične karte, mogu biti brisani u skladu sa odredbom člana 24 Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Dakle, prvostepeni organ je bio dužan razmotriti mogućnost koju nalaže zakon odredbom člana 24 stav 1 Zakona o slobodnom pristupu informacijama koja propisuje ako je dijelu informacije pristup ograničen, u skladu sa članom 14 ovog zakona, organ vlasti je dužan da omogući pristup informaciji dostavljanjem njene kopije podnosiocu zahtjeva, nakon brisanja dijela informacije kojem je pristup organičen. Dakle, prvostepeni organ je neosnovano ograničio pristup kompletnoj informaciji, jer je bio dužan dostaviti istu, a nakon brisanja podataka koje štiti. prvostepeni organ je pogrešno primijenio materijalno pravo propuštajući da primijeni odredbu člana 24 Zakona o slobodnom pristupu infomacijama, na koji način je nezakonito ograničio pristup kompletnim traženim informacijama uprkos tome što je mogao i bio dužan zaštititi samo lične podatka i dostaviti tražene informacije. Razlog više jeste navođenje na ovakvo postupanje od stranje podnosioca zahtjeva, a koju napomeni prvostepeni organ nije uopšte cijenio niti se u odnosu na istu izjasnio, pa nije naveo zbog čega je ipak odlučio da ograniči pristup kompletnim podacima, a ne da izvrši brisanje ličnih podataka koji su u skladu sa zakonom zaštićeni i na taj način omogući pristup kopijama koje su predmet interesovanja, a u skladu sa zakonom. Na osnovu svega navedenog žalilac ističe da je neosnovano pozivanje na odredbe Zakona o radu i Ustava Crne Gore, jer iste nijesu od značaja u konkretnom slučaju, posebno iz razloga što u skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama postoji mogućnost dostavljanja informacije uz brisanje ličnih podataka, a kojim bi se udovoljilo zahtjevu i zaštitio interes ugovornih strana. Osim toga, nerazumljivo je pozivanje ovog organa na nepostojanje saglasnosti lica čiji se podaci obrađuju, jer isti ne navodi da je saglasnost od tih lica tražena i da je izričito rečeno da nijesu saglasni da informacije budu dostavljene. Prema tome, prvostepeni organ iznosi pretpostavku nepostojanja saglasnosti od strane lica čiji se podaci obrađuju, kao razlog ograničenja pristupa, a što nije valjano i zakonito. Član 30 stav 3 Zakona o slobodnom pristupu informacijama propisuje da rješenje kojim se odbija zahtjev za pristup informaciji sadrži detaljno obrazloženje razloga zbog kojih se ne dozvoljava pristup traženoj informaciji. Odredba člana 22 stav 7 Zakona o upravnom postupku propisuje da obrazloženje rješenja treba da bude razumljivo i da sadrži kratko izlaganje zahtjeva stranke, činjenično stanje na osnovu kojeg je rješenje donijeto, propise na osnovu kojih je rješenje donijeto, razloge koji, s obzirom na utvrđeno činjenično stanje, upućuju na odluku u dispozitivu rješenja, razloge zbog kojih nije uvažen neki od zahtjeva ili predloga stranke, odnosno nije uzeto u obzir izjašnjenje stranke o rezultatima ispitnog postupka, a kod odlučivanja po slobodnoj ocjeni, glavne razloge za donijetu odluku. Ako žalba ne odlaže izvršenje rješenja, obrazloženje sadrži i pozivanje na propis kojim je to propisano, odnosno detaljne razloge zbog kojih žalba ne odlaže izvršenje rješenja. Osporeno rješenje ne sadrži utvrđeno činjenično stanje, nijesu navedeni valjani razlozi zbog kojeg nije uvažen naš zahtjev, kao ni razlozi koji bi upućivali na pravilnu primjenu materijalnog prava, što nedvosmisleno ukazuje na povredu pravila postupka i na nezakonitost osporenog rješenja. Shodno tome, pobijano rješenje je nerazumljivo i nezakonito, čime je zahvaćeno bitnom povredom pravila postupka, jer nedostatak valjanog obrazloženja onemogućava uopšte utvrđivanje zakonitosti i pravilnosti istog. S obzirom na to da je donošenjem osporenog rješenja ograničeno njegovo zakonsko pravo na slobodan pristup informacijama, u skladu sa navedenim, žalilac blagovremeno izjavljuje žalbu i predlaže da Savjet Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama poništi rješenje Crnogorski elektroprenosni sistem A.D. broj: 4366 od dana 25. aprila 2018.godine i meritorno odluči po žalbi, te se obavezuje prvostepeni organ da žaliocu nadoknadi troškove postupka po AT-u.

U odgovoru na žalbu br. 5373 od 23.05.2018. godine se navodi da je žalilac izjavio žalbu jer je pristup informacijama odbijen shodno članu 14, stav 1 tačka 1, Zakona o slobodnom pristupu informacijama kojim je propisano da će organ vlasti odbiti pristup informaciji ako je to u interesu zaštite privatnosti od objelodanjivanja podataka predviđenih zakonom kojim se uređuje zaštita podataka o ličnosti. Žalilac je u cilju negiranja osnovanosti primjene naprijed citirane odredbe, u predmetnoj Žalbi naveo da je izuzetak od primjene iste napravljen u slučajevima kada se radi o podacima koji se odnose na sredstva dodijeljena iz javnih prihoda, te da je kod činjenice da je prvostepeni organ privredno društvo koje koristi sredstva iz budžeta za isplatu zarada zaposlenima bio dužan dostaviti tražene informacije. Povodom iznijetog prvostepeni organ ukazuje da ovo društvo ne koristi sredstva iz budžeta za isplatu zarada svojim zaposlenima već zarade isplaćuje isključivo iz sredstava koja ostvari obavljajući svoju djelatnost, te da je iz tog razloga i više nego jasno da je ovaj organ pravilno primijenio naprijed citiranu zakonsku odredbu. Žalilac očigledno zanemarije činjenicu da bi dostavljanjem zahtjevom traženih ugovora, bez prethodno obezbijeđene saglasnosti lica na koji isti glase a koja u konkretnom slučaju ne postoji) poslodavac ozbiljno prekršio zakonsku odredbu apostrofiranu članom 14, stav 1, tačka 7 Zakona o radu ("Sl.list CG"br. 31/14, 53/14 i 4/18) kojim je propisano da je poslodavac između ostalog obavezan i da poštuje ličnost, štiti privatnost zaposlenog i obezbjeđuje zaštitu njegovih ličnih podataka. Pored svega iznijetog, jako je važno imati u vidu i Ustav Crne Gore, kao najviši pravni akt, kojim se svakom licu jemči zaštita ličnih podataka, kroz zabranu upotrebe podataka o ličnosti van namjene za koju se ti podaci prikupljeni, i uz preduzimanje svih potrebnih mjera da se ti podaci zaštite od nezakonitog pristupa i zloupotrebe onda kada se ih organ posjeduje. Ovo ustavno načelo podrazumijeva i da pojedinac ima pravo da sam odredi kad, kako i u kojoj mjeri će se podaci o njemu saopštavati drugim licima, a ujedno ima pravo i na sudsku zaštitu u slučaju zloupotrebe njegovih ličnih podataka. Ovaj organ posebno podvlači da je ugovor o radu dokument lične prirode koji se kao takav dostavlja isključivo licu na koja isti glasi, bez mogućnosti uvida od strane trećih neovlašćenih lica te da ako se ima u vidu da nijedno od lica na koja predmetni ugovori glase, nije dalo saglasnost za dostavljanjem istih, to je i više nego jasno da bi postupanje suprotno tome jasno upućivalo na flagrantno kršenje mnoštva prava koja su ustavom zagarantovana svakome. Ovaj organ posebno ukazuje i na to da je sve ugovore zaključivao u skladu sa zakonom o čemu je redovno imala priliku i Inspekcija rada da se uvjeri, te da ako je te da je isključivi razlog nedostavljanja istih potreba za očuvanjem ličnosti naših zaposlenih, odnosno njihovih osnovnih prava. Imajuću u vidu naprijed naznačeno, predlažemo da Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, kao drugostepeni organ odbije žalbu NVO MANS, kao neosnovanu.

Nakon razmatranja spisa predmeta, žalbenih navoda i odgovora na žalbu Savjet Agencije nalazi da je žalba osnovana.

Član 126 stav 7 Zakona o upravnom postupku propisuje ako drugostepeni organ nađe da će nedostatke prvostepenog postupka brže i ekonomičnije otkloniti prvostepeni organ on će svojim rješenjem poništiti prvostepeno rješenje i vratiti predmet prvostepenom organu na ponovni postupak.Savjet Agencije je cijeneći zakonitost osporenog rješenja utvrdio da je prvostepeni organ pogrešno primjenio odredbu člana 14 stav 1 tačka 1 Zakona o slobodnom pristupu informacijama odbijajući zahtjev za pristup informacijama u cjelosti.

Član 14 stav 1 tačka 1 Zakona o slobodnom pristupu informacijama propisuje da organ vlasti može ograničiti pristup informaciji ili dijelu informacije, ako je to u interesu: 1) zaštite privatnosti od objelodanjivanja podataka predviđenih zakonom kojim se uređuje zaštita podataka o ličnosti, osim podataka koji se odnose na: javne funkcionere u vezi sa vršenjem javne funkcije, kao i prihode, imovinu i sukob interesa tih lica i njihovih srodnika koji su obuhvaćeni zakonom kojim se uređuje sprječavanje sukoba interesa; sredstva dodijeljena iz javnih prihoda, osim za socijalna primanja, zdravstvenu zaštitu i zaštitu od nezaposlenosti: Član 24 Zakona o slobodnom pristupu informacijama kojim se propisuje da ako je dijelu informacije pristup ograničen, u skladu sa članom 14 ovog zakona, organ vlasti je dužan da omogući pristup informaciji dostavljanjem njene kopije podnosiocu zahtjeva, nakon brisanja dijela informacije kojem je pristup ograničen. U slučaju iz stava 1 ovog člana, na dijelu informacije kojem je pristup ograničen stavlja se napomena "izvršeno brisanje" i daje obavještenje o obimu izvršenog brisanja (redova, pasusa i stranica). Brisanje dijela informacije vrši se na način kojim se ne može uništiti ili oštetiti tekst, odnosno sadržina informacije. Članom 9 stav 1 tačka 1 Zakona o zaštiti ličnih podataka propisano je da su lični podaci sve informacije koje se odnose na fizičko lice čiji je identitet utvrđen ili se može utvrditi. Savjet Agencije nalazi da je prvostepeni organ trebao da odobri pristup traženim informacijama iz stava 1 dispozitiva prvostepenog rješenja uz ograničenje pristupa dijelu informacije koje predstavljaju lične podatke shodno odredbi člana 9 stav 1 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti kojim se lični podaci definišu kao sve informacije koje se odnose na fizičko lice čiji je identitet može utvrđen ili se može utvrditi. Imajući u vidu navedeno, dostavljanje traženih ugovora zaposlenih može se vršiti uz obaveznu zaštitu određenih ličnih podataka u skladu sa članom 24 Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Savjet Agencije je utvrdio da je prvostepeni organ dužan u ponovnom postupku u roku od 15 dana od prijema rješenja na osnovu pravilno utvrđenog činjeničnog stanja pravilno primjeniti član 14 stav 1 tačka 1 i član 24 i člana 29 stav 1 tačka 3 Zakona o slobodnom pristupu informacijama kao i član 9 stav 1 tačka 1 Zakona o zaštiti ličnih podataka i donijeti novo rješenje. Na osnovu člana 126 stav 7 Zakona o upravnom postupku je poništeno prvostepeno rješenje, a predmet se zbog prirode upravne stvari dostavlja na ponovni postupak prvostepenom organu.

Budući da je poništeno rješenje prvostepenog organa i predmet vraćen na ponovno odlučivanje stoga upravni postupak nije okončan tako da se nijesu stekli uslovi za naknadu troškova postupka shodno članu 94 Zakona o upravnom postupku.

Sa iznijetih razloga, shodno članu 38 Zakona o slobodnom pristupu informacijama i člana 126 stav 7 Zakona o upravnom postupku , odlučeno je kao u izreci.

**Pravna pouka:** Protiv ovog Rješenja može se pokrenuti Upravni spor u roku od 20 dana od dana prijema.

**SAVJET AGENCIJE:**

**Predsjednik, Muhamed Gjokaj**