

Prijevod ove stranice generiran je strojnim prevođenjem [Poveznica]. Strojno prevedeni tekstovi mogu sadržavati pogreške koje mogu narušiti jasnoću i točnost. Europski ombudsman ne prihvaća nikakvu odgovornost za bilo kakve nepodudarnosti. Najpouzdanije informacije i pravnu sigurnost jamči izvorna inačica na engleski jeziku koja je dostupna putem gornje poveznice. Više informacija potražite u našem odjeljku o [jezičnoj politici i prevođenju](#) [Poveznica].

Preporuka o tome kako je Europska agencija za sigurnost hrane (EFSA) postupala sa zahtjevom za javni pristup dokumentima u vezi s prijedlogom za ograničavanje olova u streljivu (predmet 2124/2021/MIG)

Preporuka

Slučaj 2124/2021/MIG - Otvoren 17/12/2021 - Preporuka o 02/05/2022 - Odluka donesena 14/11/2022 - Predmetna institucija Europska agencija za sigurnost hrane (Preporuka koju je dogovorila institucija) |

Predmet se odnosi na zahtjev za javnim pristupom dokumentima u posjedu Europske agencije za sigurnost hrane (EFSA) o olovu u streljivu. EFSA-i je trebalo više od sedam mjeseci za obradu zahtjeva, a rok je produžila nekoliko puta. Podnositelj pritužbe bio je nezadovoljan vremenom koje je EFSA-i bilo potrebno za obradu zahtjeva i tvrdio je da EFSA nije pružila odgovarajuća objašnjenja za kašnjenje, zbog kojega nije mogla smisleno sudjelovati u povezanom javnom savjetovanju.

Ombudsman je utvrdio nepravilnosti u postupanju u načinu na koji je EFSA postupala sa zahtjevom podnositelja pritužbe za pristup, a posebice u pogledu njezinih nepoštovanja rokova utvrđenih u zakonodavstvu EU-a o javnom pristupu dokumentima. Ombudsman daje dvije preporuke usmjerene na poboljšanje načina na koji EFSA postupa sa zahtjevima za javni pristup dokumentima.

Izrađeno u skladu s člankom 4. stavkom 1. Statuta Europskog ombudsmana [1]

Kontekst pritužbe

1. U srpnju 2019. Europska komisija zatražila je od Europske agencije za kemikalije (ECHA) da



procijeni rizik [2] od olova u streljivu i ribolovu te da predloži moguća ograničenja kako bi se uklonili svi rizici koje bi mogla utvrditi. [3]

2. U lipnju 2020. Europska agencija za sigurnost hrane (EFSA) u pripremi ECHA-ine procjene rizika za ljudsko zdravlje dostavila je ECHA-i informacije o konzumaciji mesa divljači i olova u mesu divljači.

3. ECHA je u siječnju 2021. dovršila svoju procjenu i predložila ograničavanje uporabe olova u streljivu i ribolovu. ECHA je zatim pozvala javnost da se očituje o predloženim ograničenjima. Javno savjetovanje bilo je otvoreno od 24. ožujka 2021. do 24. rujna 2021.

4. Podnositelj pritužbe, organizacija civilnog društva koja zastupa interese lovaca, namjeravao je sudjelovati u javnom savjetovanju. U tu je svrhu od EFSA-e zatražio javni pristup [4] dokumentima koje je dostavila „ECHA-i 10. lipnja 2020. u pogledu koncentracije olova u mesu divljači i učestalosti konzumacije mesa divljači u EU-u”. Zahtjev je podnesen 23. veljače 2021.

5. Istog je dana EFSA potvrdila primitak zahtjeva podnositelja pritužbe [5] i obavijestila podnositelja pritužbe da će odgovoriti „*najkasnije do 16. ožujka 2021.*”.

6. EFSA je 17. ožujka 2021. produljila rok za svoj odgovor do 9. travnja 2021. navodeći da „*još uvijek prikuplja sve elemente*”.

7. EFSA je 9. travnja 2021. ponovno produljila rok jer je primila brojne zahtjeve za pristup te je stoga morala ocijeniti velik broj dokumenata u to vrijeme. EFSA je kao „pravedno rješenje” [6] predložila odgovor u roku koji bi joj omogućio da dovrši svoju procjenu dokumenata koje je zatražio podnositelj pritužbe i navela da će to učiniti do 30. travnja 2021.

8. EFSA je 3. svibnja 2021. obavijestila podnositelja pritužbe da je utvrdila pet dokumenata obuhvaćenih zahtjevom: poruka elektroničke pošte upućena ECHA-i (od 9. lipnja 2020.) i četiri pritvika poruci elektroničke pošte. EFSA je podnositelju pritužbe dala pristup dijelovima elektroničke pošte i jednom prilogu, tablici s informacijama o konzumaciji mesa divljači lovaca i njihovih obitelji u 21 državi članici EU-a i Ujedinjenoj Kraljevini (Ujedinjena Kraljevina). Kad je riječ o tri preostala dokumenta, EFSA je izjavila da „*još uvijek prikuplja potrebne elemente*” te da će poslati još jedan odgovor podnositelju pritužbe do 26. svibnja 2021. EFSA je također obavijestila podnositelja pritužbe da može zatražiti preispitivanje odluke o prvim dvama dokumentima (podnošenjem „potvrdnog zahtjeva”) *odmah* ili nakon primitka odluke EFSA-e u pogledu preostalih triju dokumenata.

9. EFSA je 28. svibnja 2021. podnositelju pritužbe dala pristup dijelovima druge serije dokumenata (dvije kratke razmjene elektroničke pošte između EFSA-e i tijela dviju država članica o informacijama o konzumaciji hrane lovaca i njihovih obitelji). Što se tiče preostalog dokumenta, tablice s podacima o olovu u mesu divljači u 26 država članica EU-a i trima zemljama koje nisu članice EU-a, EFSA je izjavila da „*još prikuplja potrebne elemente*” te je rok produljen do 18. lipnja 2021.



10. EFSA je 21. lipnja 2021. podnositelju pritužbe dostavila „ažurirane informacije o predloženom pravednom rješenju“. Napisao je: Budite uvjereni da smo predani dovršetku obrade našeg [zahtjeva za pristup] što je prije moguće. Međutim, željeli bismo Vas obavijestiti da je potrebno dodatno vrijeme za dovršetak procjene (...). Vratit ćemo vam se najkasnije do 9. srpnja.”

11. EFSA je produljila rok u tri sljedeća navrata: 9. srpnja, 10. kolovoza i 31. kolovoza 2021.

12. Podnositelj pritužbe zatražio je 21. rujna 2021. preispitivanje implicitnog odbijanja EFSA-e da odobri pristup preostalom dokumentu (podnošenjem „potvrdnog zahtjeva“). Podnositelj pritužbe naveo je da sumnja u valjanost podataka koje je EFSA dostavila ECHA-i u okviru svoje procjene rizika.

13. EFSA je 28. rujna 2021. potvrdila primitak ponovnog zahtjeva podnositelja pritužbe i navela da će odgovoriti do 12. listopada 2021.

14. EFSA je 13. listopada 2021. podnositelju pritužbe odobrila pristup velikim dijelovima posljednjeg dokumenta. U vezi s kašnjenjem EFSA se ispričala i izjavila da se „*mora interno povezati s nekoliko [odjelâ] EFSA-e i pokrenuti savjetovanja s brojnim pružateljima podataka kako bi dovršila procjenu (...) koja je nažalost bila dugotrajna*“.

15. Nezadovoljna je što se podnositelj pritužbe obratio pučkom pravobranitelju u prosincu 2021.

Istraga

16. Ombudsmanica je pokrenula istragu o vremenu koje je EFSA-i trebalo za rješavanje zahtjeva podnositelja pritužbe za javni pristup dokumentima.

17. Tijekom istrage istražni tim Ombudsmana pregledao je sporne dokumente u zahtjevu za pristup podnositelja pritužbe kao i dijelove spisa EFSA-e o ovom predmetu. Istražni tim sastao se i s predstavnicima EFSA-e. Zatim je sastavila izvješće sa sastanka [7] koje je podijeljeno s podnositeljem pritužbe koji je naknadno dostavio svoje primjedbe.

Argumenti izneseni Europskom ombudsmanu

18. Podnositelj **pritužbe** tvrdio je da se kašnjenjem EFSA-e krši zakonodavstvo EU-a o javnom pristupu dokumentima (Uredba 1049/2001 [8]) i načela dobre uprave.

19. Konkretno, podnositelj pritužbe smatrao je da argumenti koje je iznijela EFSA ne opravdavaju kašnjenje i da je EFSA morala biti svjesna važnosti i relevantnosti zatraženih dokumenata s obzirom na ECHA-ino javno savjetovanje koje je tada bilo u tijeku.

20. Podnositelj pritužbe bio je posebno zabrinut zbog toga što je posljednji dokument objavljen



tek nakon završetka javnog savjetovanja. Činjenica da nije mogla pristupiti dokumentu dok je javno savjetovanje još bilo u tijeku značila je da nije mogla pravilno ocijeniti nalaze ECHA-e i narušila njezinu sposobnost da znatno doprinese javnom savjetovanju.

21. Podnositelj pritužbe smatrao je i da EFSA nije mogla legitimno predložiti „pravedno rješenje” s obzirom na to da se zahtjev za pristup ne odnosi na vrlo dugačak dokument ili vrlo velik broj dokumenata. Dodala je da EFSA nije od nje zatražila da suzi opseg svojeg zahtjeva za pristup.

22. EFSA je tvrdila da je zahtjev za pristup podnositelja pritužbe bio jasan, ali prilično složen zbog broja predmetnih dokumenata i broja trećih strana s kojima se trebalo savjetovati. Iako je brzo primijetila da neće moći odgovoriti podnositelju pritužbe u propisanom roku, EFSA je nastojala ocijeniti (i, gdje je to moguće, otkriti) sve sporne dokumente, umjesto da od podnositelja pritužbe zatraži da suzi opseg svojeg zahtjeva za pristup. U tu je svrhu ponudio podnositelju pritužbe „pravedno rješenje”, odnosno da zahtjev za pristup podijeli na serije dokumenata i da ih rješava uzastopno.

23. Što se tiče vremena, EFSA je objasnila da informacije sadržane u dokumentima (a osobito u dvjema spornim tablicama) potječu iz više država članica i Ujedinjene Kraljevine (UK). Trebalo je savjetovati se s tim „autorima trećih strana”, što je pridonijelo kašnjenju. Osim toga, EFSA je navela da je posljednjih godina došlo do znatnog povećanja zahtjeva za javni pristup dokumentima, kako u pogledu količine tako i u pogledu složenosti.

Procjena Europskog ombudsmana na temelju koje su donesene preporuke

24. U skladu s Uredbom 1049/2001, zahtjev za javni pristup mora se obraditi odmah, odnosno u roku od 15 radnih dana od njegove registracije. [9] U iznimnim slučajevima, na primjer, ako se zahtjev odnosi na vrlo dugačak dokument ili vrlo velik broj dokumenata, taj se rok može produljiti za 15 radnih dana, pod uvjetom da je podnositelj zahtjeva unaprijed obaviješten i da su navedeni detaljni razlozi. [10]

25. Ako institucija ne može obraditi određeni zahtjev za javni pristup u propisanom roku, zbog nerazmjernog administrativnog opterećenja koje bi to podrazumijevalo, Uredbom 1049/2001 predviđa se mogućnost dogovora o „pravednom rješenju” s podnositeljem zahtjeva. [11] Tako rješenje može, na primjer, dovesti do smanjenja količine dokumenata obuhvaćenih zahtjevom.

26. Ombudsmanica napominje da se zahtjev za pristup podnositelja pritužbe odnosio na pet dokumenata, odnosno tri kratke poruke e-pošte otkrivene s ograničenim redigiranjem osobnih podataka i dvije tablice s podacima iz različitih država članica i triju zemalja koje nisu članice EU-a. Informacije sadržane u prvoj tablici već su bile u javnoj domeni kako bi se mogle otkriti bez potrebe za savjetovanjem s bilo kojom trećom stranom. Što se tiče druge tablice, EFSA se savjetovala s trećim stranama o kojima je riječ i predložila da se redigiraju oni dijelovi koji su prethodno određeni sporazumom između EFSA-e i zemalja koje su dio njezine mreže. Nijedno od kontaktiranih tijela nije uložilo prigovor na otkrivanje preostalih dijelova tablice.



27. S obzirom na prethodno navedeno, ne može se reći da se zahtjev za pristup podnositelja pritužbe odnosio na vrlo velik broj dokumenata ili vrlo dug dokument u smislu Uredbe 1049/2001.

28. Iako Ombudsman prepoznaje izazove koje sve veći broj zahtjeva za javni pristup može predstavljati instituciji, zahtjevi drugih podnositelja zahtjeva obično se ne mogu uzeti u obzir pri procjeni može li institucija obraditi određeni zahtjev podnositelja zahtjeva u propisanom roku [12] .

29. Isto tako, činjenica da se institucija mora savjetovati s trećim stranama u tijelima država članica ne može sama po sebi opravdati kašnjenje, s obzirom na to da države članice, kao i institucije EU-a, moraju osigurati učinkovitu primjenu Uredbe 1049/2001 [13] To znači da bi tijela država članica trebala brzo odgovoriti kada ih uprava EU-a savjetuje o zahtjevu za javni pristup, ali i da bi se uprava EU-a trebala savjetovati s njima što je prije moguće. To ovdje nije bio slučaj. Naprotiv, uvid u spis EFSA-e u ovom predmetu pokazao je da je EFSA započela savjetovanja tek u lipnju 2021., odnosno dugo nakon isteka najduljeg roka od 30 radnih dana za obradu zahtjeva. Osim toga, EFSA se nije savetovala s državama članicama i dotičnim trećim zemljama istodobno, nego uzastopno, što je dovelo do dodatnog kašnjenja.

30. Ombudsmanica napominje i da je, iako je zahtjev podnositelja pritužbe evidentiran 23. veljače 2021., EFSA obavijestila podnositelja pritužbe da ga ne može obraditi u propisanom roku i ponudila da pronađe pravedno rješenje tek 9. travnja 2021. Drugim riječima, EFSA se najprije obratila podnositelju pritužbe *nakon* što je već istekao maksimalni rok od 30 radnih dana.

31. Osim toga, pri ponudi pravednog rješenja EFSA je predložila da se „*odgovori u roku koji omogućuje dovršetak procjene*” i izjavila da će se vratiti podnositelju pritužbe u roku od 15 radnih dana. EFSA nije objasnila puni opseg rješenja, na primjer, da će podijeliti zahtjev na serije ili kako. Umjesto toga, postupno je obavještavala podnositelja pritužbe o koracima koje je poduzela. Podnositelj pritužbe stoga nije mogao donijeti utemeljenu odluku o predloženom pravednom rješenju i stoga se složiti s pristupom EFSA-e.

32. Prema sudskoj praksi EU-a, „pravedno rješenje” iz članka 6. stavka 3. Uredbe 1049/2001 ne može podrazumijevati produljenje najduljeg roka od 30 radnih dana utvrđenog u Uredbi 1049/2001. [14] Razlog za to je da bi takvo rješenje stvorilo situaciju pravne nesigurnosti za podnositelja pritužbe, kao što je to bio slučaj u ovom predmetu.

33. Osim toga, EFSA nije obavijestila podnositelja pritužbe o posebnim dokumentima koje je utvrdila kada je predložila pravedno rješenje u travnju 2021. U njemu se ne navode konkretni dokumenti, niti se navodi koliko ih je bilo. EFSA je podnositelja pritužbe obavijestila tek 3. svibnja 2021., kada je objavila prva dva dokumenta, da je identificirala poruku elektroničke pošte „i četiri privitka”. Međutim, EFSA tada nije navela ni preostale dokumente.

34. Iako je pohvalno što EFSA nastoji u potpunosti obraditi zahtjeve za pristup kako bi se



osigurala veća transparentnost, EFSA-in pristup spriječio je podnositelja pritužbe da pojasni svoj zahtjev za pristup (na primjer, odlučivši se suziti područje primjene). Pokazalo se da je podnositelj pritužbe zainteresiran za samo dva od pet utvrđenih dokumenata: dva stola. EFSA-i je trebalo gotovo osam mjeseci da donese odluku o objavi jednog od tih dokumenata.

35. Naposljetku, Ombudsman je dosljedno zauzeo stajalište da se odgođeni pristup uskraćuje. To je, nažalost, jasno ilustriran ovim slučajem. Podnositelj pritužbe želio je da informacije sadržane u dvjema spornim tablicama potkrijepe svoje argumente u okviru javnog savjetovanja. Međutim, javno savjetovanje završeno je u trenutku kada je omogućen pristup jednoj od tih tablica, tako da ono više nije bilo korisno za podnositelja pritužbe. Iako se rokovi utvrđeni u Uredbi 1049/2001 ponekad mogu činiti ambicioznima, od iznimne je važnosti da uprava EU-a osigura pravodobno rješavanje zahtjeva za javni pristup.

36. S obzirom na navedeno, ombudsmanica smatra da način na koji je EFSA postupila s podnositeljevim zahtjevom za pristup, što je dovelo do prekomjernog vremena, predstavlja nepravilnosti u postupanju. Ombudsman će dati dvije preporuke usmjerene na poboljšanje prakse EFSA-e u rješavanju zahtjeva za pristup dokumentima.

37. Konstruktivan pristup EFSA-e tijekom ove istrage i njezini naponi u pogledu uspostave alata koji će omogućiti realističan izračun vremena potrebnog za obradu određenog zahtjeva za pristup nakon njezina primitka uvjerava Ombudsmana da će se uključiti u taj nalaz nepravilnosti u postupanju i odgovarajuće preporuke za poboljšanje obrade zahtjeva za javni pristup u budućnosti. Ombudsmanica nadalje potiče EFSA-u da prati njezinu istragu na vlastitu inicijativu o vremenu koje je Komisiji potrebno za obradu zahtjeva za javni pristup [15] .

Preporuke

Na temelju istrage o toj pritužbi Ombudsman EFSA-i daje sljedeće dvije preporuke:

Pri predlaganju „pravednog rješenja” (u skladu s člankom 6. stavkom 3. Uredbe 1049/2001) za postupanje sa zahtjevima za javni pristup EFSA bi trebala prestati s praksom produljenja propisanih rokova na više od 30 radnih dana, koja se odražava u njezinim provedbenim pravilima [16] .

Ako EFSA smatra da je zahtjev za javni pristup sastavljen u širem smislu, trebala bi podnositeljima zahtjeva dostaviti popis posebnih dokumenata koje je identificirala u ranoj fazi kako bi se podnositeljima zahtjeva omogućilo da po potrebi razjasne svoj zahtjev.

EFSA i podnositelj pritužbe bit će obaviješteni o tim preporukama. U skladu s člankom 4. stavkom 2. Statuta Europskog ombudsmana EFSA dostavlja detaljno mišljenje do 2. kolovoza 2022.



101.f.:

<https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=60314&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&docType=JURIS>
[Poveznica].

[13] Presuda Suda (veliko vijeće) od 18. prosinca 2007., *Švedska protiv Komisije*, C-64/05 P, točke 85.f.:

<https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=71934&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&docType=JURIS>
[Poveznica].

[14] Presuda Suda od 2. listopada 2014., *Strack protiv Komisije*, C-127/13, točke 26. i dalje:

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=158192&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&docType=JURIS>
[Poveznica].

[15] Strateška istraga OI/2/2022/MIG o vremenu koje je Europskoj komisiji potrebno za rješavanje zahtjeva za javni pristup dokumentima:

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/case/en/60766> [Poveznica].

[16] Članak 4. Odluke Upravnog odbora o utvrđivanju praktičnih rješenja za provedbu Uredbe (EZ) br. 1049/2001 i članci 6. i 7. Uredbe (EZ) br. 1367/2006:

<https://www.efsa.europa.eu/sites/default/files/documents/wp200327-a2.pdf> [Poveznica].