

W Polsce nie działają zasady transparentności

Transparentna ściema

Gdzie zaczyna się tajemnica, tam kończy się sprawiedliwość – uważał irlandzki filozof i polityk Edmund Burke. Ponurym polskim paradoksem jest to, że kolejne rządy, z niewielkimi wyjątkami, zdają się jednak hołdować innemu politykowi z dawnych czasów, kanclerzowi Bismarckowi, który uważał, że zwykli ludzie nie powinni wiedzieć, jak się robi parówki i jak wyglądają kulisy polityki. Biada więc temu, kto chce się dowiedzieć jakichkolwiek szczegółów dotyczących na przykład legislacyjnej kuchni.



Może mieć on nieodparte wrażenie, że według urzędników i polityków, najlepiej w zaciszach gabinetów przygotować projekt aktu prawnego, dać kilka dni na złożenie opinii do niego i jak najszybciej wprowadzić w życie. A gdy ktoś pyta? Pewnie błędzi albo na serio bierze frazesy o dostępie do informacji publicznej i przejrzystości życia publicznego.

Trochę z prawa

Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej jest nią każda informacja o sprawach publicznych, czyli – jak sformułował NSA w wyroku z 9 lutego 2007 r. – „każda wiadomość

wytworzona lub odnoszona do władz publicznych, a także wytworzona lub odnoszona do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa”. Prawnicy podkreślają, że treść art. 1 jest zarówno przejawem nowego sposobu pojmowania rzeczywistości, jak i podstawową zasadą w stosowaniu przepisów ustawy. Zasada ta to dominacja jawności nad tajnością informacji publicznych. Ustawodawca postawił tym samym jawność na pierwszym miejscu, nakazując traktowanie wyjątków od tej reguły jako odstępstwa od zasady,

co znajduje też potwierdzenie w wyrokach sądów. W razie wątpliwości należy rozstrzygać na korzyść jawności, nie odwrotnie. I co istotne, to nie zainteresowany ma udowadniać, dlaczego dana informacja, jego zdaniem, jest publiczna i podlega udostępnieniu, tylko instytucja publiczna ma uwodnić, dlaczego i na jakiej podstawie prawnej odmawia udostępnienia informacji.

W wyroku WSA w Warszawie z 29 października 2008 r. czytamy, że „w zakres pojęcia informacji publicznej wchodzi zarówno treści dokumentów wytworzonych bezpośrednio przez organy, jak i te, których używają one przy realizacji przewidzianych prawem zadań (także te, które tylko w części ich dotyczą), nawet gdy nie pochodzą wprost od nich”.

Jawność i przejrzystość stanowienia prawa zajmuje poczesne miejsce w polityce Unii Europejskiej. I tu nie obywa się bez zgrzytów, jakim była na przykład sprawa byłego posła Maurizio Turco, który poskarżył się do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w Luksemburgu na Radę Unii Europejskiej, iż nie udostępniła mu opinii służb prawnych rady przygotowanej w trakcie opracowywania projektu dyrektywy. Wyjaśnienia rady można streścić słowami: były to dokumenty robocze i nie można ich było ujawnić z uwagi na ochronę procesu podejmowania decyzji. Europejski Trybunał Sprawiedliwości w drugiej instancji nie przychylił się do takiego stanowiska, podkreślając, że ochrona procesu podejmowania decyzji jest zasadą podrzędną wobec interesu publicznego polegającego na jawności. Wkrótce Parlament Europejski wystosował rezolucję, by wszystkie instytucje UE publikowały opinie służb prawnych, prowadziły ścisłą interpretację wyjątków, szczególnie uzasadniały odmowy itp. Ponadto PE zaapelował o jawność wszystkich dyskusji, dokumentów i informacji w procesie stanowienia prawa.

Tymczasem w Polsce utajnianie ma się nad wyraz dobrze...

Trochę z lewa

– *U nas jest wszystko tajne, łamane przez poufne!* – irytuje się Krzysztof Łanda z HTA Audit pytany o przejrzystość procesu decyzyjnego w Ministerstwie Zdrowia. – *Dlaczego nie jest podane do publicznej wiadomości, kto jest autorem projektu ustawy refundacyjnej? Przedstawiono założenia do niej, zawierające rozmaite rozwiązania. Dlaczego nie przedstawiono dyskutowanych wariantów? Feasibility study zaproponowanych rozwiązań? Kto brał udział w pracach nad tymi założeniami?*

Na razie pytania pozostają bez odpowiedzi. A chodzi o rynek wart ok. 10 mld zł!

Zanim powstanie projekt, ustala się pewne kwestie na zebraniu nazywanym *kierownictwem*. Zwyczaj zamieszczania ustaleń kierownictwa na stronach ministerstwa wprowadził Marek Balicki. – *Dlaczego? Bo takie mam przekonania* – mówi. – *Już na etapie założeń*



foto: Dzięk

„ Marek Balicki: Przy dużych projektach warto konsultacje rozpocząć na etapie opracowywania założeń. Już wtedy ujawniają się z zamierzeniami grupy interesu ”



foto: Bartosz Siedlik / Fotorepo

„ Krzysztof Łanda: U nas jest wszystko tajne, łamane przez poufne! ”

do ustawy często prowadzone były konsultacje z różnymi środowiskami.

Zakładka *ustalenia kierownictwa* nie zniknęła ze strony resortu. Jednak obecnie z krótkich notek w tej zakładce niewiele można się dowiedzieć o faktycznych ustaleniach. Wiadomo jedynie, kto nadzoruje prace nad daną sprawą i czy w dokumencie mają się znaleźć poprawki czy też nie. Jakie, co jest przedmiotem ustaleń, jest owiane tajemnicą.



foto: Robert Gardziński / Fotorepo

„ Paweł Kamiński: Bardzo często najważniejsze sprawy rozgrywają się na wstępnym etapie ”

Prawo europejskie

Do jawności stanowienia prawa zobowiązuje Polskę prawo Unii Europejskiej. Oczywiście, od tego obowiązku są odstępstwa, a więc względy bezpieczeństwa, ochrona dóbr osobistych itp. Prawo unijne zezwala ponadto na nieudostępnianie informacji dotyczących procesu powstawania decyzji w sytuacji, gdyby jawność na tym etapie tworzenia prawa była zagrożeniem dla procesu podejmowania decyzji. Istotne jest jednak to, że z tego wyjątku można skorzystać tylko wtedy, gdy nie zagraża to ważnemu interesowi społecznemu.

Unijny ustawodawca, zdając sobie sprawę z tego, że czasem, na samym początku, rozmaite grupy interesów potrafią sparaliżować jakiegokolwiek działania, zdaje się mówić: bywa że potrzebny jest czas do namysłu i spokojnej pracy. Jednak traktuje takie zachowanie jako wyjątek i z jakże istotnym i nadrzędnym warunkiem – o ile nie stanowi to uszczerbku dla ważnego interesu społecznego.

I nie chodzi o to, by każde posiedzenie odbywało się w blasku kamer – to rzeczywiście bardzo często blokuje konstruktywną pracę. Wystarczy po takim posiedzeniu ujawnić protokół spotkania – wraz z protokołem rozbieżności.

– *Bardzo często najważniejsze sprawy rozgrywają się na wstępnym etapie* – przyznaje Paweł Kamiński z Transparency International. Do tego wstępnego etapu drzwi dla opinii publicznej są zamknięte.

– *Oczywiście, publikowanie wszystkiego musi mieć sens. Jednak przy dużych projektach warto konsultacje rozpocząć na etapie opracowywania założeń. Już wtedy ujawniają się z zamierzeniami grupy interesu, ale wtedy jest to jawne* – mówi Balicki.

Taka praktyka to jednak rzadkość. Co prawda, niedawno Ministerstwo Zdrowia ogłosiło założenia do ustawy refundacyjnej (przypomnijmy, że projekt miał się pojawić już... dwa lata temu), ale w istocie trudno prowadzić na temat tych założeń jakąkolwiek dyskusję, bowiem na razie przedstawiono hasła. Zabrakło informacji o diskutowanych wariantach, powodach, dla których zdecydowano się na konkretne rozwiązania.

Pozornie wszystko jest w porządku – obecnie po uzgodnieniach wewnętrznych projekt aktu trafia do tzw. uzgodnień zewnętrznych, czyli najczęściej jest publikowany na stronie internetowej resortu z informacją, do kiedy takie uwagi mają napływać. „Na konsultacje społeczne wyznaczony został 14-dniowy termin. Do projektów rozporządzeń, w ramach uzgodnień zewnętrznych, wpłynęło 196 uwag do 711 pozycji lekowych, które były spisywane w formie tabeli, a każda z nich indywidualnie rozpatrywana. Przepisy regulujące tryb tworzenia list leków refundowanych nie określają zasad rozpatrywania zgłaszanych uwag, ani też, w jaki sposób winny być rozstrzygane rozbieżności i wątpliwości oraz jak dokumentowane. Zdaniem NIK, brak takich regulacji uchybia zasadom transparentności” – czytamy w wystąpieniu pokontrolnym NIK do ministra zdrowia. Kontrola dotyczyła tworzenia wykazów leków refundowanych.

Cichy lobbying

Nie od dziś wiadomo, że Ministerstwo Zdrowia dba, by nie doszło do nieformalnego lobbyingu. Ostatnio Marek Twardowski, wiceminister zdrowia, odpowiedzialny za politykę lekową, zapowiedział, że planowane jest prawne zobowiązanie stowarzyszeń pacjentów do ujawniania, kto je finansuje. Idea jest słuszna, jak pokazała sprawa Polskiego Stowarzyszenia Diabetyków sprzed czterech lat. *Gazeta Wyborcza* ujawniła wtedy, że prezes tej organizacji ma pensję wyższą niż urzędujący premier, za pieniądze zagranicznych koncernów farmaceutycznych kupowane są samochody i opłacane wyjazdy do dalekich krajów. Być może w zamian za to prezes próbował zdyskredytować polskie firmy produkujące insulinę.

Już choćby dlatego warto, by bez wezwań stowarzyszenia pokazywały dokładnie, kto je finansuje. Nikt nie zabrania występować im w imieniu firmy farmaceutycznej, jednak powinny one robić to z otwartą przyłbicą.

W ministerstwie spotkania z przedstawicielami firm odbywają się w szerokim gronie i są nagrywane. Ale opinia publiczna nie może się dowiedzieć, jaka była treść tych rozmów. – *Na przeszkodzie stoi tajemnica*

handlowa – zgodnie z życzeniem koncernu farmaceutycznego – tłumaczył w rozmowie z Menedżerem Zdrowia Marek Twardowski. – Nie ma na świecie zwyczaju publikowania wszystkich rozmów handlowych, jest natomiast zapisany w różnych formach obowiązek zatrzymania w tajemnicy szczegółów omawianych spraw. Nie leży w naszym interesie łamanie reguł obowiązujących na świecie, zresztą takie upublicznianie byłoby szkodliwe dla interesu pacjentów. Gdybyśmy upubliczniali wszystkie rozmowy – automatycznie dawalibyśmy konkurentom firmy, z którą rozmawiamy, wgląd w jej strategię biznesowe i negocjacyjne Ministerstwa Zdrowia.

Pytanie jednak, czy na przykład po pewnym czasie ten rygor nie powinien być zdjęty, by opinia publiczna dowiedziała się, jak wygląda proces decyzji, które wpływają zarówno na stan kieszeni, jak i zdrowia społeczeństwa.

Zarzuty z Brukseli

Tymczasem Polsce grozi postępowanie przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości za niewdrożenie dyrektywy o przejrzystości. Oto lista zarzutów, jakie Komisja Europejska przesłała Polsce wiele miesięcy temu:

1. Nietrzymywanie terminów rozstrzygnięć refundacyjnych.
2. Nietrzymywanie terminów rozstrzygnięć cenowych.
3. Brak uzasadniania rozstrzygnięć refundacyjnych.
4. Brak uzasadniania rozstrzygnięć cenowych.
5. Brak uzasadnienia dla kwalifikacji do poszczególnych poziomów refundacji.
6. Brak weryfikowalnych kryteriów dotyczących rozstrzygnięć refundacyjnych.
7. Brak weryfikowalnych kryteriów dotyczących rozstrzygnięć cenowych.
8. Zbytnia ogólność kryteriów.
9. Brak definicji leków na choroby zakaźne lub psychiczne dla osób z upośledzeniem umysłowym.
10. Brak określenia warunków, wg których następuje kwalifikacja do wykazu niektórych chorób przewlekłych.
11. Brak zapewnienia procedury odwoławczej w stosunku do rozstrzygnięcia.
12. Brak obowiązku informowania wnioskodawcy o przysługujących środkach odwoławczych.
13. Działania protekcyjne w stosunku do polskich producentów leków generycznych.
14. Działania ograniczające umieszczanie na liście leków innowacyjnych.

Ostatnio Polska przegrała sprawę dotyczącą przepisów o reasekuracji. Tłumaczenia, że w zasadzie odpowiednia dyrektywa już została wdrożona, a nad poprawkami trwają prace, nie przekonały sędziów w Luksemburgu.

Pola Dychalska