

## **Rola ekspertów w pracach Sejmu**

Rola ekspertów we współczesnej Polsce to temat, który ciągle czeka na swojego kronikarza. Niewątpliwie bardziej w naszym kraju ekspertem się bywa, niż się nim jest, co zresztą jest odbiciem znacznie szerszego zagadnienia – roli autorytetów w życiu społecznym. W dobie współczesnej politycy nie mogą jednak funkcjonować bez ekspertów, bez względu na to jaki mają do nich osobisty stosunek. Bez ekspertów, analiz i niezależnej informacji nie mogą także funkcjonować współczesne parlamenty. Przyczyną tego stanu rzeczy jest złożoność procesów społecznych.

Historycznie rzecz biorąc informacje niezbędne w pracach parlamentów gromadziły biblioteki parlamentarne, ma to zresztą miejsce również dzisiaj. Współcześnie jednak zmieniała się ich rola i zadania. Stało się tak dlatego, iż parlamentarzyści w swojej pracy coraz częściej potrzebowali (i potrzebują) nie tyle prostej informacji zawartej w książkach i czasopismach, co informacji przetworzonej, syntetycznej oraz analiz porównawczych. W następstwie, część bibliotek powołała do życia służby badawcze, zatrudniające ekspertów z wielu dziedzin życia społecznego. Tak powstała Kongresowa służba badawcza Kongresu Amerykańskiego, parlamentu kanadyjskiego, czy służba parlamentu Zjednoczonego Królestwa WB. Inne z parlamentów, zrezygnowały jednak z rozbudowy zadań bibliotek parlamentarnych i powołały do życia w ramach parlamentarnej administracji jednostki grupujące ekspertów i służby badawcze (przykładowo Niemcy, Szwecja, Dania, Finlandia, Francja). W ten sposób powstały dwa modele wspierania informacyjnego i eksperckiego prac parlamentów. Polska na początku lat dziewięćdziesiątych wybrała rozwiązanie typowe dla państw kontynentu europejskiego powołując w ramach Kancelarii Sejmu w 1991 roku odrębną jednostkę - Biuro Studiów i Ekspertyz. Zostały jej powierzone wszystkie zadania związane z zapewnieniem posłom i organom Sejmu tak niezbędnych informacji, jak i ekspertyz.

### **Rola Biura Studiów i Ekspertyz w dostarczaniu informacji i ekspertyz**

Zakres zadań realizowanych przez Biuro pozostaje w bezpośrednim związku z funkcją ustawodawczą i kontrolną Sejmu – planowanymi debatami sejmowymi, pracami komisji sejmowych oraz wykonywaniem mandatu przez posłów. Oprócz tematyki prawnej i ustrojowej w sferze zainteresowań Biura znajdują się zagadnienia: polityki gospodarczej, rolnictwa, ochrony środowiska naturalnego, stosunków międzynarodowych, systemu finansów publicznych, funkcjonowania samorządów, oświaty, zdrowia, ubezpieczeń społecznych oraz integracji europejskiej.

W swojej pracy i realizowanych zleceniach Biuro Studiów i Ekspertyz przestrzega ściśle zasady apolityczności – przygotowywane informacje, opinie, studia i ekspertyzy uwzględniają wszelkie dostępne źródła i materiały i nie zawierają ocen politycznych i jednakowo traktują wszystkich zleciodawców.

Jesteśmy trzecim co do wielkości Biurem w Europie po służbach badawczych House of Commons i Bundestagu. – mając zarówno na uwadze liczbę zatrudnionych pracowników, jak i wykonywanych zadań.

### **Co robimy?**

Biuro Studiów i Ekspertyz przygotowuje: informacje, opinie i ekspertyzy. W swojej dotychczasowej działalności pracownicy BSiE w formie pisemnej wykonali ich 18 000. Ponadto 4500 opinii i ekspertyz wykonali eksperci współpracujący z Biurem (zwłaszcza na rzecz komisji

sejmowych). Dodajmy, że wszystkie nasze opinie i ekspertyzy, oraz publikacje udostępniane są bezpłatnie.

Opinie i ekspertyzy Biura Studiów i Ekspertyz dotyczą przede wszystkim: wykładni i stosowania obowiązującego prawa, przewidywanych skutków prawnych projektowanych ustaw, jak również ich skutków społecznych, gospodarczych oraz finansowych – ze szczególnym uwzględnieniem wpływu na budżet państwa. Niezmiernie doniosłymi kierunkami prac Biura są:

- ekspertyzy z zakresu prawa konstytucyjnego i praktyki konstytucyjnej,
- przygotowywane wnioski w imieniu Sejmu do Trybunału Konstytucyjnego (Zespół Prawa Parlamentarnego),
- badanie projektów ustaw pod kątem ich zgodności z prawem Unii Europejskiej (Zespół Integracji Europejskiej),
- monitorowanie wykonania budżetu państwa oraz wsparcie merytoryczne w uchwalaniu budżetu państwa przez Sejm (Wydział Studiów Budżetowych).

Ponadto w swojej codziennej działalności Biuro przygotowuje opinie prawne dotyczące praktyki funkcjonowania uchwalanych przez Sejm ustaw oraz dostarcza informacji niezbędnych dla właściwego funkcjonowania organów Sejmu: informacji, analiz porównawczych i tłumaczeń dokumentów.

### Co publikujemy?

Biuro Studiów i Ekspertyz publikuje następujące serie wydawnicze:

**Informacje** - krótkie opracowania prezentujące podstawowe wiadomości z wybranych dziedzin stosowania do potrzeb prac sejmowych;

**Raporty** – wyniki samodzielnych badań pracowników Biura;

**Materiały i Dokumenty** – tematyczne zbiory opinii, dokumentów i artykułów prasowych, poświęcone problemom rozpatrywanym przez Sejm;

**Ekspertyzy Wykonane na Zlecenie Biura Studiów i Ekspertyz** – opinie zamówione przez Biuro u ekspertów zewnętrznych;

**Prace Studialne** – szerokie opracowania dotyczące kluczowych zagadnień w pracach Sejmu; oraz trzy serie Biuletynu Biura:

**Ekspertyzy i Opinie Prawne** – wybór opracowań przygotowywanych na zlecenie Posłów i organów Sejmu przez Wydział Opinii Prawnych;

**Przekłady Aktów Prawnych** – akty normatywne innych państw i organizacji międzynarodowych;

**Konferencje i Seminaria** – referaty i materiały nadesłane oraz zapisy dyskusji na konferencjach organizowanych przy współudziale Biura Studiów i Ekspertyz.

Ponadto, na posiedzenia Sejmu – zależnie od planowanych porządków obrad – Biuro przygotowuje zbiory przygotowanych opinii do projektów ustaw, których pierwsze czytanie przewidziane jest w porządku danego posiedzenia. pozwalają one posłom na lepszą orientację w materii projektów ustaw.

Posłowie mogą otrzymać publikacje Biura na Dyżurze Konsultantów Poselskich. Pozyce wydane w czasie ostatnich 6 miesięcy można otrzymać natychmiast, zaś opracowania starsze, po uprzednim zamówieniu. Biuletyny BSiE oraz opracowania które ukazały się w formie książkowej, wydawane są do wyczerpania nakładu.

### Jak korzystać z naszych usług?

Zaznaczmy raz jeszcze, że wszelkie opracowania realizowane przez nasze biuro, są wykonywane bezpłatnie. Realizujemy zlecenia Posłów, Prezydium Sejmu, Szefa Kancelarii Sejmu i komisji sejmowych. Zamówienia na wykonanie ekspertyz, opinii i przygotowanie informacji można składać w dowolnej formie jedynym warunkiem jest podpis osoby uprawnionej złożony przy zamówieniu lub przy odbiorze zlecenia. Jako najbardziej dogodną dla Posłów polecamy formę zamówienia składanego na Dyżurze Konsultantów Poselskich. Umożliwia to nie tylko doprecyzowanie zlecenia wspólnie z doświadczonymi pracownikami dyżuru lecz także przedstawienie swoich oczekiwań. Pozwala to również na otrzymanie często natychmiastowej odpowiedzi w interesującej sprawie dzięki informacjom zawartym w bazach BSiE.

Odpowiedzi udzielamy przede wszystkim w formie pisemnej w najkrótszym możliwym terminie (przeciętnie około 10 dni). Pamiętajmy, iż często realizacja zlecenia wymaga jednak więcej czasu, szczególnie gdy potrzebne są materiały porównawcze niezbędne do realizacji danego zlecenia, których nie ma w kraju.

O ile zlecenie nie dotyczy projektów ustaw i prac Sejmu na prośbę zainteresowanego posła może mieć ono charakter poufny. Dostępność opinii opracowanych przez Biuro do projektów ustaw jest jednakowa dla wszystkich uprawnionych. Pamiętajmy, że zgodnie z artykułem 61 Konstytucji dotyczy to również obywateli, którzy mają prawo wglądu we wszelkie dokumenty związane z pracami nad projektami ustaw.

### **Seminaria**

Biuro Studiów i Ekspertyz organizuje również seminaria i konferencje. Regułą jest, że przygotowujemy je wspólnie z komisjami sejmowymi – decyzja w tej mierze należy do prezydium komisji. Tematy seminarium związane są merytorycznie z pracami komisji i Sejmu. Materiały z seminarium są publikowane. Dotychczas zorganizowaliśmy ponad 100 seminariów, w tym 9 międzynarodowych.

### **Funkcje własne i zleczone Biura**

Funkcje i zadania Biura określa Regulamin organizacyjny Kancelarii Sejmu. Przedstawiłem je powyżej. Ponadto na Biuro zostały nałożone dodatkowe zadania. Sprowadzają się one – najkrócej rzecz ujmując – do obowiązku zapewnienia posłom i organom Sejmu opinii i ekspertyz powstających niezależnie od BSiE – przygotowywanych przez ekspertów nie będących pracownikami Kancelarii Sejmu. Jest to problem szerszy niż dotychczas omawiany – zagadnienie doradztwa naukowego na rzecz Sejmu.

W określeniu tych zadań Biura rozstrzygająca jest rola Prezydium Sejmu określona w Regulaminie Sejmu. To ono właśnie „ustala zasady organizowania doradztwa naukowego na rzecz Sejmu i jego organów, powoływania doradców sejmowych oraz korzystania z opinii i ekspertyz” (artykuł 13 punkt 6). Prezydium Sejmu w swojej uchwale z 19 kwietnia 1995 roku (wraz z późniejszymi zmianami), określiło zasady organizowania doradztwa naukowego na rzecz Sejmu i jego organów, powoływania doradców sejmowych oraz korzystania z ekspertyz i opinii. Sprawy szczegółowe doradztwa reguluje natomiast Zarządzenie nr 9 Szefa Kancelarii Sejmu z 27 kwietnia 1995 roku w sprawie szczegółowego trybu zamawiania ekspertyz i opinii, formy zawierania umów ze stałymi doradcami sejmowymi oraz dokonywania rozliczeń z tego tytułu. Tak w największym skrócie prezentuje się regulacja prawna korzystania z doradztwa i dorobku ekspertów w Sejmie.

### **Czym jest doradztwo naukowe na rzecz Sejmu**

Sprawę tę wyjaśnia uchwała Prezydium Sejmu. Doradztwo oznacza „pozyskiwanie ekspertów oraz zapewnianie ekspertyz, opinii lub konsultacji”. Oznacza to, iż w ramach przyznaných środków budżetowych Kancelaria Sejmu może:

- a) zatrudniać ekspertów na czas określony,
- b) zamawiać i finansować odpowiednie ekspertyzy i opinie
- c) zamawiać odpowiednie konsultacje.

W pierwszym wypadku oznacza to w rzeczywistości umowę zlecenia, zawartego na okres wymieniony w umowie (nie dłużej niż na 1 rok). Dana osoba zobowiązuje się do świadczenia doradztwa na rzecz, któregoś z organów Sejmu.

W drugim wypadku, winniśmy otrzymać określone w umowie dzieło, czy to w formie elektronicznej, czy tradycyjnej – ekspertyzę lub opinię.

W trzecim wypadku oznacza to, iż ekspert wzywany jest na określony termin i przez określoną liczbę godzin (np. w trakcie posiedzenia komisji sejmowej) jest gotowy do odpowiedzi na zadane pytania. Czasami oznacza to jedynie gotowość odpowiedzi, znacznie częściej wyjaśnianie skomplikowanych kwestii, które interesują dany organ Sejmu. Zawarta umowa opiewa na liczbę

godzin jaką ekspert poświęcił na konsultację, pozostając w tym czasie do dyspozycji podmiotu przez który został zaproszony.

### **Kto jest uprawniony do powoływania stałych doradców?**

Najkrócej mówiąc: Prezydium Sejmu, członkowie Prezydium Sejmu i komisje sejmowe. Wspomniana uchwała precyzyjnie reguluje jedynie kwestię doradztwa stałego na rzecz komisji sejmowych. Zasadą generalną jest, iż każda ze stałych komisji sejmowych może mieć tylko jednego doradcę stałego. Doradcę komisja powołuje w drodze uchwały, przy czym wcześniej musi być spełniony warunek uzgodnienia danej kandydatury przez prezydium komisji z Prezydium Sejmu. W minionych kadencjach doradców stałych powoływało około 1/3 komisji sejmowych.

Sytuacją szczególną jest natomiast powołanie zespołu stałych ekspertów (doradców). Takie uprawnienia przysługują jedynie

- Komisji ds. Służb Specjalnych i komisjom i
- podkomisjom nadzwyczajnym ds. postępowania z projektami kodeksów. – tę kwestię reguluje wyjątkowo Regulamin Sejmu (art.56p).

Liczbę stałych doradców Komisji do Spraw Służb Specjalnych określa - na wniosek Komisji, Prezydium Sejmu. Kandydatury stałych doradców Komisja ds. Służb Specjalnych przedstawia do zatwierdzenia Prezydium Sejmu. Zauważmy ponadto, iż doradcy tej Komisji muszą też posiadać odpowiedni certyfikat – upoważniający do dostępu do tajemnicy państwowej.

### **Kto jest upoważniony do zamawiania ekspertyz i opinii?**

W tym wypadku upoważnionych jest 11 grup podmiotów:

- a) Marszałek Sejmu,
- b) wicemarszałkowie Sejmu,
- c) Prezydium Sejmu,
- d) Konwent Seniorów
- e) komisje i podkomisje sejmowe,
- f) kluby parlamentarne,
- g) koła poselskie,
- h) posłowie,
- i) Szef Kancelarii Sejmu,
- j) Zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu,
- k) dyrektorzy biur Kancelarii Sejmu.

Jak widać z powyższego jest to znaczna liczba podmiotów, co więcej – zamawianie ekspertyz i opinii przez każdy z nich obwarowane jest innymi warunkami - tak formalnymi jak i finansowymi. W zasadzie możemy pominąć ekspertyzy i opinie zamawiane przez Prezydium Sejmu, Konwent Seniorów i urzędników Kancelarii Sejmu. Zazwyczaj są to opinie prawne dotyczące funkcjonowania bądź samego Sejmu, bądź jego organów i nie są one dominujące.

### **Komisje sejmowe**

Najwięcej ekspertyz i opinii i to bardzo różnorodnych tematycznie zamawiają komisje i podkomisje sejmowe. Nie są one zresztą - jak dotychczas - ograniczane w swoich zamówieniach żadnymi limitami. Decyzję w sprawie zamówienia ekspertyzy i opinii na potrzeby komisji lub podkomisji sejmowej podejmuje prezydium komisji, bądź też przewodniczący komisji lub podkomisji. Nadmienmy, że jeżeli prezentacja ekspertyzy lub opinii wykonanej na zamówienie komisji lub podkomisji sejmowej lub konsultacja wymaga osobistego stawiennictwa wykonawcy poza miejscem jego stałego zamieszkania, Kancelaria Sejmu pokrywa koszty podróży i pobytu.

Jest rzeczą naturalną, iż ta właśnie grupa podmiotów zamawia najwięcej ekspertyz i opinii. Pamiętajmy, iż poza 27 komisjami sejmowymi, jakie funkcjonowały w ostatniej kadencji pracowało też bardzo wiele podkomisji, mających podobne uprawnienia w zakresie ekspertyz i konsultacji jak komisje stałe. Nadmienmy, że komisje korzystają z ekspertyz i opinii w sposób bardzo nierównomierny. W ostatniej kadencji rekordzistą była Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów

Naturalnych i Leśnictwa. Oczywiście ilość zamawianych opinii i ekspertyz wynika nie tylko z temperamentu przewodniczącego, ale jest przede wszystkim uwarunkowana czynnikami obiektywnymi: charakterem komisji, liczbą rozpatrywanych przez nią projektów ustaw, czasem - jaki ma komisja na rozpatrzenie danej kwestii, złożonością rozpatrywanej materii, naciskiem grup interesów itp. Niewykluczone, że w przyszłości będzie trzeba wprowadzić - na wzór innych parlamentów - limity finansowe dla poszczególnych komisji.

### **Kluby i koła parlamentarne**

Następna grupa podmiotów to kluby parlamentarne i koła poselskie. Trudno sobie wyobrazić współczesną partię polityczną, która nie korzystałaby z doradców i ich opinii i ekspertyz. I tu dotykamy istoty zagadnienia. Będziemy mówić jedynie o ekspertyzach i opiniach, które mogą być zamawiane w ramach środków przeznaczonych na ten cel w budżecie Kancelarii Sejmu na podstawie uchwały Nr 28 Prezydium Sejmu z dnia 19 kwietnia 1995 roku. Oczywiście, kluby i koła mogą zamawiać opinie i ekspertyzy w ramach innych funduszy - w tym ze środków na prowadzenie biur klubów parlamentarnych i biur kół poselskich. Natomiast, środki przeznaczone na rzecz każdego klubu i koła w budżecie Kancelarii, obliczane są w sposób następujący: liczba członków klubu lub koła razy 1000 złotych (w 2001 roku - gdyż kwota ta podlega indeksacji) na dany rok kalendarzowy. Czyli, jeżeli klub liczy 50 osób do wykorzystania na ten cel w ciągu całego roku będzie miał kwotę 50 tysięcy złotych. Nie jest to kwota, która zrobiłaby wrażenie na instytutach badawczych czy znanych kancelariach prawniczych, ale - jak uczy pięcioletnie doświadczenie - jest ona wystarczająca dla klubów i kół na opinie i ekspertyzy związane z pracami Sejmu. Przeciętnie suma ta pozwala na zamówienie około 40 opinii. By można było je zrealizować w klubie - winna być osoba zajmująca się merytorycznie problemem ekspertyz i prowadząca politykę klubu w tym zakresie. Uchwała mówi, że „Decyzje w sprawie zamówienia ekspertyzy lub opinii na potrzeby klubów parlamentarnych lub kół poselskich podejmuje prezydium klubu lub koła, jego przewodniczący lub inna osoba określona w regulaminie klubu lub koła”. Istotna jest przy tym uwaga, iż wspomniane ekspertyzy i opinie winny być zamawiane „bezpośrednio u wybranych ekspertów”.

Co to znaczy w praktyce? Jedynie tyle, iż nikt z urzędników Kancelarii nie może wskazywać klubom i kołom ekspertów, nawet wówczas gdyby miał wyśmienitą orientację w tym zakresie - jest to sfera autonomii klubów. Zamawiane opinie i ekspertyzy na rzecz klubów i kół mają charakter poufny - są one dostępne jedynie dla członków klubu czy koła, a ich udostępnienie na zewnątrz może mieć miejsce jedynie za zgodą władz klubu. Zasada ta jest bardzo ściśle przestrzegana i tak też będzie w przypadku wejścia w życie ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Dodajmy na koniec, iż wykorzystanie przyznanych kwot wymaga stałej współpracy osoby upoważnionej w klubie z pracownikiem odpowiedzialnym za realizację środków ze strony Kancelarii Sejmu, ściśle - Biura Studiów i Ekspertyz. Wynika to z przyjętych procedur rozliczeń finansowych.

### **Posłowie**

Najwięcej możliwości zamawiania ekspertyz i opinii mają posłowie. Wynika to z faktu, iż mogą oni korzystać z opinii i ekspertyz:

1. zamawianych w ramach środków przeznaczonych na prowadzenie biur poselskich,
2. zamawianych - o ile udało się im przekonać władze klubu - w ramach środków klubowych,
3. zamawianych bezpłatnie w Biurze Studiów i Ekspertyz i to - w zasadzie - bez ograniczeń.

W zależności od charakteru zlecenia i okresu jaki przeznaczony jest na jego realizację biuro może samo zrealizować dane zlecenie, bądź jego realizację powierzyć „ekspertowi zewnętrznemu” z którym współpracuje. Eksperti zewnętrzeni rzadko jednak chcą przygotowywać opinię czy ekspertyzę w okresie krótszym niż 3 tygodnie, a z kolei żywiołowość prac Sejmu wyznacza czasami znacznie krótsze terminy. Tak czy inaczej, zainteresowany powinien opinię czy ekspertyzę otrzymać w umówionym terminie. W przeciwieństwie jednak do ekspertyz klubowych, poseł nie może wyznaczać autora ekspertyzy, czy opinii - chyba że sam ją zamawia ze środków na prowadzenie biura poselskiego.

### Co może być przedmiotem opinii i ekspertyz?

Wspominana uchwała Prezydium Sejmu poświęca temu uwagę w § 3 punkt 1: „*Ekspertyzy, opinie oraz konsultacje mogą dotyczyć toczących się lub planowanych prac wynikających z funkcji Sejmu i jego organów w zakresie legislacji i działań kontrolnych oraz prac studyjnych (badania, ekspertyzy długofalowe)*”. To co istotne, to jakie treści kryją się za enigmatycznymi sformułowaniami. Dotychczasowa praktyka wskazuje, że sformułowania te próbowano interpretować zbyt szeroko i kilkakrotnie w tej sprawie musiało wypowiadać się Prezydium Sejmu. Przykładowo, uznało ono swego czasu, że w ramach powyższego paragrafu mieszczą się projekty ustaw czy sondáže ogólnopolskie dotyczące legislacji. Dyskusyjne natomiast w przypadku zamówień jest traktowanie jako istotnych dla prac Sejmu spraw jakiejś społeczności czy interesów grup branżowych. Zlecenia tego typu nie mogą być realizowane w ramach omawianej uchwały. Są one zresztą odbiciem szerszego problemu – nieumiejętności rozróżniania interesu publicznego od interesów lokalnych czy branżowych. Poseł jest przedstawicielem narodu, ale wybierany jest w określonej społeczności lokalnej, o realizację interesów której stara się również zabiegać. Nie zawsze zresztą oznacza to harmonię interesów i zdarza się, że poseł częściej występuje w roli lobbisty niż polityka.

Najłatwiej przedmiot ekspertyzy czy opinii jest określić w przypadku materii prawnej, najtrudniej w przypadku prac studyjnych – badań i ekspertyz długofalowych. Te ostatnie wymagają zazwyczaj bezpośrednich ustaleń zainteresowanych z dyrektorem Biura Studiów i Ekspertyz. Bywa, że sprawa jest na tyle skomplikowana, że wymaga zasięgnięcia opinii Prezydium Sejmu. Dotyczy to w szczególności zamówień klubów i kół poselskich.

### W jakiej formie i trybie winny być składane zamówienia?

Generalnie rzecz biorąc jest to zawsze forma pisemna. Wiąże się to przede wszystkim z potrzebą precyzyjnego sformułowania zleceń, które będą przedmiotem prac ekspertów. Nie bez znaczenia są również wymogi finansowe i dokumentacyjne. Bezpośrednio u wybranych ekspertów opinie mogą być zamawiane przez podmioty dysponujące **własnymi** wydzielonymi środkami: posłowie w ramach środków przeznaczonych na prowadzenie własnych biur, oraz kluby parlamentarne i koła parlamentarne w ramach środków przeznaczonych na ich biura. Ponadto zamawiane opinie i ekspertyzy mogą być zamawiane: albo za pośrednictwem Biura Studiów i Ekspertyz (komisje sejmowe oraz kluby i koła parlamentarne w ramach przyznanego limitu) albo w Biurze Studiów i Ekspertyz (posłowie i komisje sejmowe).

Dodajmy na koniec, że zgodnie z Zarządzeniem nr 9 Szefa Kancelarii Sejmu zarówno zamówienia, jak i zawierane umowy winny być dokonywane w formie określonej w załączniku do zarządzenia. Te ostatnie nie mogą być negocjowane co do warunków, z wyjątkiem finansowych. Zarządzenie określa stawki finansowe za wszystkie formy doradztwa naukowego na rzecz Sejmu, ustalając zarówno dolne, jak i górne ich granice.

### Poseł w świetle opinii i ekspertyz

Opisane powyżej możliwości w zakresie doradztwa naukowego na rzecz Sejmu, nie są jedynymi z jakimi spotyka się poseł. Przedstawiliśmy jedynie określone ramami prawnymi formy wsparcia eksperckiego na rzecz Sejmu. Faktycznie ekspertyz z którymi spotyka się poseł w Sejmie jest znacznie więcej. Wyliczmy je, uwzględniając również dotychczas omówione mając na uwadze jedynie proces legislacyjny. Są to ekspertyzy i opinie:

1. Zamawiane przez posłów ze środków na prowadzenie biura poselskiego; rzadko dotyczą one spraw związanych bezpośrednio z pracami Sejmu, częściej zagadnień nurtujących wyborców z danego okręgu. Decyzja w tej mierze należy wyłącznie do posła.
2. Wykonane w BSiE. Poseł może spotkać się z opiniami: zamawianymi w biurze przez innych posłów (o ile nie są one zastrzeżone), komisje sejmowe, Prezydium Sejmu, Szefa Kancelarii Sejmu, przygotowanymi specjalnie przez biuro (zazwyczaj w formie publikacji) bądź opiniami, których on był zleceniodawcą.
3. Przygotowane na rzecz klubu czy koła, których członkiem jest poseł. Ich geneza może być różna i zależy od polityki klubu czy koła.

4. Przygotowane na zamówienie komisji sejmowych. Dotyczą one w głównej mierze projektów ustaw i są sporządzane w trakcie prac legislacyjnych nad projektem.

5. Pochodzące „z terenu” od wyborców zainteresowanych jakąś sprawą będącą przedmiotem prac Sejmu. Dotyczy to zwłaszcza grup branżowych np. górników, producentów cukru, „kupców”, „laweciarzy”, farmaceutów. Prezentują one zazwyczaj katastrofalne skutki jakie nastąpią, o ile Sejm przyjmie określone rozwiązania.

6. Nadsyłane do organów Sejmu i prezentowane indywidualnie posłom przez zorganizowane grupy interesu, ściślej przez ich przedstawicieli - lobbistów – tak krajowych, jak i „zagranicznych”. Sporządzane są one przez znane kancelarie prawnicze lub instytuty, co nie zawsze oznacza, że sporządzane są rzetelnie. Prezentują jednostronny dobór argumentów zazwyczaj powołując się na interes publiczny, choć nimi nie są. Ponieważ w tego typu działalność zaangażowane są zazwyczaj duże środki nadaje się im duży rozgłos wykorzystując w tym celu media.

7. Zamieszczane obowiązkowo na końcu wszystkich projektów ustaw – tzw. klauzule europejskie. Są sporządzane przez Departament Harmonizacji Prawa Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej (rządowe projekty ustaw) lub przez Zespół Integracji Europejskiej Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu (projekty ustaw zgłaszane przez pozostałe podmioty – zwłaszcza poselskie). Z wymienianych dotychczas chyba najbardziej złożone i trudne w interpretacji. Jest to następstwem złożoności prawa europejskiego, z którym zgodne powinno być prawo tworzone w Polsce jako państwie stowarzyszonym (następstwo ratyfikowanego Układu Europejskiego). Są niezmiernie ważne i zazwyczaj ich zgłębienie, nawet przez prawników - wymaga pomocy ekspertów z zakresu prawa europejskiego.

8. Prezentowane przez Departament Harmonizacji Prawa Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej w trakcie prac komisyjnych nad projektem ustawy. W opiniach tych prawnicy departamentu udzielają odpowiedzi na temat zgodności lub niezgodności projektu ustawy w kształcie jaki został mu nadany w trakcie prac komisyjnych. Dotyczą one w przeważającej większości tylko niektórych rozwiązań zawartych w projekcie, co nie znaczy, iż są mniej istotne niż wymienione wcześniej. Ponieważ zazwyczaj prezentowane są ustnie przez ekspertów na posiedzeniu komisji, daje to możliwość wyjaśnienia ewentualnych wątpliwości

9. Przygotowane przez Radę Legislacyjną. Są one rzadko spotykane w tym sensie, że wykorzystywane winny być w trakcie prac rządowych nad projektem ustaw i przepisów wykonawczych, czyli na wcześniejszym etapie prac legislacyjnych.

10. Sporządzane przez komisje kodyfikacyjne; rzadko spotykane, gdyż ta forma przygotowywania doniosłych aktów prawnych w ostatnim dziesięcioleciu jest umiarkowanie wykorzystywana.

11. Prezentowane na łamach prasy, szczególnie w „Rzeczpospolitej”. Mają one różny charakter od w pełni obiektywnych i fachowych po koniunkturalne i dyskusyjne.

12. Opracowywane przez środowiska naukowe i prezentujące stanowisko instytutów badawczych, rad wydziałów, stowarzyszeń naukowych czy Polskiej Akademii Nauk. Stanowią zazwyczaj sygnalizację istotnych problemów publicznych. Często mają postać rozbudowanych raportów i na potrzeby prac Sejmu wymagają analiz - umożliwiających ich syntetyczną prezentację.

Tak w największym skrócie prezentuje się świat ekspertyz z którym styka się, mniej lub bardziej świadomie poseł. Poruszanie się w tym gąszczu informacji i ocen nie jest bynajmniej zadaniem łatwym i wymaga dużego doświadczenia. Często zniechęcająca jest już obszerność opinii, a przecież pisane są one zazwyczaj hermetycznym językiem (np. opinie prawne), co więcej opinie rzadko udzielają gotowych odpowiedzi na pytania nurtujące posłów. Na dokładkę nie zawsze wiemy czy są one pisane obiektywnie, czy też autor – by użyć terminologii dyplomatycznej – nie jest gorącym orędownikiem jakiejś idei. Co więcej, sami eksperci nie zawsze traktują czas spędzony w Sejmie, jako czas służby publicznej. Dlaczego tak się dzieje - to złożona sprawa, ale bywa to faktem. Nie można jednak rezygnować, ani z doradztwa ani opinii ekspertów. W sytuacji gdy w Sejmie dominują projekty ustaw przygotowane przez inne podmioty niż rząd (w większości poselskie) ich merytorycznej weryfikacji mogą dokonać tylko specjaliści. Pozostaje jedynie wygłosić apel o jak najszersze korzystanie w pracach Sejmu z opinii i ekspertyz. Mam nadzieję że przydatne w tym zakresie będą także prace i doświadczenie pracowników Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu.