

Konsultacje społeczne jako instrument korporacjonizmu

1. Wprowadzenie

Konsultacje społeczne stanowią instytucję demokracji partycypacyjnej i umożliwiają zainteresowanym wpływanie na kolejne etapy podejmowania decyzji politycznej oraz jej treść¹ (a niekiedy także ich inicjowanie). Konsultacje są kluczowym sposobem włączania obywateli w proces podejmowania decyzji, służą artykulacji i wymianie poglądów, a ich celem jest poprawa jakości decyzji i legislacji².

Udział czynnika społecznego w procesie kształtowania polityki państwa może przyjmować różnorodne postacie. Dokonując analizy procesu podejmowania decyzji politycznych, należy wyróżnić dwa podstawowe modele, w których dochodzi do zaangażowania w tę procedurę społeczeństwa: korporacyjny i pluralistyczny. Warto dodać, że wypracowanie każdego z tych modeli było uzależnione od aktywności podmiotów zainteresowanych wpływem na kształtowanie polityki i prawa oraz ich roli w tych działaniach, które zostały wyznaczone przez obowiązujące instytucje i normy prawne. Władza jest bowiem procesem opartym na wymianie, także informacji, dokonującej się między podmiotami zaangażowanymi w dany stosunek społeczny³. Ukształtowany model obowiązujący w danej organizacji państwowej stanowi zatem względnie trwałe rezultaty dotychczasowych negocjacji i przetargów dotyczących treści decyzji prawnych, a jego zmiana następuje zazwyczaj dopiero w sytuacji kryzysu władzy i oddolnych działań nowych grup interesu zainteresowanych rewizją tak ukształtowanego porządku⁴.

¹ M. Jabłoński, *Demokracja partycypacyjna w Unii Europejskiej. Rozważania na tle wprowadzenia instytucji obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej*, „Przegląd Sejmowy” 2019, nr 4(99), s. 107.

² *Siedem zasad konsultacji*, dokument stanowiący część Kodeksu Konsultacji, zarekomendowany w programie „Lepsze regulacje 2015” jako dokument zalecany do stosowania w ministerstwach do czasu wypracowania w administracji jednolitych Wytycznych do Oceny Skutków Regulacji i Zasad konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych https://www.gov.pl/documents/31305/0/7_zasad_30-04.pdf/ce8a74ef-0f85-7fa5-fd00-abc105fd9067 [dostęp 29.01.2018].

³ M. Crozier, E. Friedberg, *Człowiek i system. Ograniczenia działania zespołowego*, Warszawa 1982.

⁴ A. Korybski, *Zagadnienie równowagi interesów w decydowaniu prawnym*, [w:] M. Chrzanowski, J. Kostrubiec, I. Nowikowski (red.), *Państwo-prawo-polityka, Księga poświęcona pamięci Profesora Henryka Groszyka*, Lublin 2012, s. 179.

2. Model korporacjonistyczny

Współcześnie korporacjonizm występuje szczególnie silnie w tych krajach, w których władza ingeruje w znaczący sposób w sferę gospodarczą. W wyniku tego kształtują się instytucjonalne powiązania pomiędzy państwem a różnego typu grupami interesu w procesie kształtowania szeroko rozumianej polityki państwa. Działalność grup interesu przybiera postać długofalowej i systematycznej współpracy z organami władzy publicznej, co wymusza kreację silnych, zhierarchizowanych korporacji, gdzie rudymen tarne decyzje zapadają na poziomie elit. W ramach tych grup ścierają się oczywiście różne stanowiska i postawy, lecz efekt finalny stanowi wyrażenie enigmatycznego interesu grupowego⁵. W modelu korporacyjnym „zostaje zatarta granica pomiędzy sferą kwestii publicznych a prywatnych. Grupy interesu zajmują określone formalne miejsce w ramach administracji publicznej, a państwo «deleguje» im wiele uprawnień, i to zarówno w zakresie podejmowania decyzji, jak i wprowadzania ich w życie”⁶.

W krajach europejskich model korporatystyczny występuje znacznie częściej. Stanowi on pochodną średniowiecznego systemu cechowego, w którego ramach grupy zawodowe posiadały dość zwarte struktury organizacyjne i mając przyznane pewne prawa i obowiązki, pełniły znaczącą rolę w życiu politycznym ówczesnych państw⁷. Zjawisko korporacjonizmu jest określane w literaturze politologicznej jako „pozaparlamentarny układ stosunków politycznych, czyli mechanizm rozstrzygania kwestii industrialnych, wynikłych na tle pojawiających się konfliktów socjalnych i ekonomicznych”⁸. Współcześnie korporacjonizm przyjmuje znacznie szersze rozmiary i odnosić go należy do uczestnictwa różnych grup interesu (branżowych, zawodowych) w proces kreowania polityki. Wskazuje się nawet, że korporacjonizm „to coś więcej niż tylko system służący artykułowaniu interesów. Jest to raczej zinstytucjonalizowany system służący tworzeniu kierunków polityki państwa, w ramach którego wielkie organizacje interesu kooperują ze sobą oraz z państwem, nie tylko w procesie artykułowania interesów, lecz [...] również w procesie wprowadzania ich w życie”⁹.

Korporacjonizm oznacza, że w państwie istnieją pewne sformalizowane kanały komunikacyjne, za pomocą których obywatele funkcjonujący w pewnych zrzeszeniach oddziaływać mogą na kształt polityki. Działalność konsultacyjna grup obywateli podlega zatem pewnemu zorganizowaniu, a ich aktywność uzależniona jest od władzy – polityków, którzy poprzez regulacje prawne lub działania nieformalne zapraszają do wyrażania opinii zainteresowane społeczności. Decyzje, przynajmniej w teorii, zapadają

⁵ R. Herbut, *Polityka przetargów industrialnych. Między paradygmatem pluralistycznym a korporacyjnym*, [w:] A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, Wrocław 1997, s. 191 i n.

⁶ *Ibidem*, s. 197.

⁷ A. Antoszewski, R. Herbut, *Leksykon politologii*, Wrocław 1995, s. 177.

⁸ A. Chodubski, *Grupy interesu w ujęciu historycznym*, [w:] Z. Machelski, L. Rubisz (red.), *Grupy interesu. Teorie i działanie*, Toruń 2003, s. 116.

⁹ G. Lehmbruch, *Consociational Democracy, Class Conflict and the New Corporatism*, 1979. Podaje za: A. Antoszewski, R. Herbut, *op. cit.*, s. 252.

zatem w wyniku prowadzonych negocjacji, konsultacji i przetargów¹⁰. Partycypacja przybiera najbardziej sformalizowaną postać w ramach funkcjonujących instytucji trójstronnych reprezentujących interesy związkowców, pracodawców i negocjujących swoje postulaty ze stroną rządową. Z tego też względu dostrzega się pewne niebezpieczeństwo związane z korporacjonizmem. Wskazuje się na przykład, że podejmowanie rozstrzygnięć w ramach tego modelu jest kosztowne, że istnienie sformalizowanych kanałów dostępu do władzy dla pewnych wybranych grup stwarza niebezpieczeństwo dla demokracji, zwłaszcza w krajach o długiej tradycji rządów autorytarnych¹¹. Państwa o silnych tradycjach korporacyjnych włączają nawet pewne organizacje w skład struktur państwowych, przekazując im konieczność realizacji licznych zadań (np. Austria)¹².

Korporacjonizm zakłada zatem włączenie pewnych grup interesu (zawodowych, branżowych) w proces kształtowania polityki państwa, przy czym zakres i siła oddziaływania może być różna, w zależności od przyjętej w państwie koncepcji i pozycji, jaką osiągnęła dana grupa. Grupy interesu zostają włączone do systemu politycznego, zyskując niejednokrotnie formalny status *quasi*-publicznych organów państwa, uzyskując znaczny wpływ na proces legislacyjny¹³. Korporacyjny system politycznej partycypacji grup interesu ma charakter wysoce sformalizowany i opiera się na funkcjonujących w ramach norm prawnych licznych instytucjach w postaci stałych komitetów, rad społeczno-gospodarczych, komisji wielostronnych, ciał doradczych, które podlegają konsultowaniu przez władze (czasami nawet obligatoryjnemu) w procesie podejmowania rozstrzygnięć politycznych, a także trójstronnych ciał negocjacyjnych. Podstawą działania tych sformalizowanych struktur konsultacyjnych są akty prawne o różnej mocy – od konstytucji, poprzez ustawy, na regulaminach wewnętrznych skończywszy. Konsultacjom podlegają różne grupy: związki zawodowe, organizacje pracodawców, samorządy zawodowe, organizacje rolników, ale także stowarzyszenia bankowców, firm ubezpieczeniowych, czy głównych gałęzi przemysłu. Ich skład, zasady konsultowania, ilość organizacji jest różna i uzależniona od wypracowanego w państwie modelu korporacjonizmu¹⁴.

3. Przykłady korporacjonizmu w praktyce wybranych państw europejskich

Możliwość oddziaływania przez różnego rodzaju instytucje na treść tworzonego prawa, w szczególności prawa stanowionego przez parlament i rząd, stała się zjawiskiem powszechnie występującym we współczesnych państwach. Jej źródeł można dopatrywać się zarówno w koncepcji ustawy jako aktu stanowiącego przejaw woli suwerena, jak

¹⁰ M. Mołęda-Zdziech, *Między pluralizmem a korporatywizmem – próba rekonstrukcji modeli lobbingu*, [w:] J. Gładys-Jakóbk (red.), *Kształtowanie się środowiska biznesu jako grupy interesu w Polsce*, Warszawa 2002, s. 118.

¹¹ W. Morawski, *Zmiana instytucjonalna. Społeczeństwo. Gospodarka. Polityka*, Warszawa 1998, s. 91.

¹² „W przetargach dotyczących kwestii płacowych, cenowych, ubezpieczeń, zasiłków, polityki dochodowej, biorą udział największe władze każdego ze stowarzyszeń”. M. Mołęda-Zdziech, *op. cit.*, s. 119.

¹³ J. Bartyzel, *Korporacjonizm*, <http://haggard.w.interiowo.pl/corpo.html>, [dostęp 25.08.2016].

¹⁴ M.M. Wiszowaty, *Regulacja prawna lobbingu na świecie*, Warszawa 2008, s. 87.

i w działalności różnego rodzaju grup interesów dążących do ukształtowania prawa zgodnie z ich oczekiwaniami. W praktyce oddziaływanie grup interesów w modelu korporacyjnym przyjmuje dwie podstawowe formy organizacyjne¹⁵.

Oddziaływanie może następować poprzez jeden konkretny organ, który spełnia na określonym etapie procesu legislacyjnego funkcje opiniodawcze (konsultacyjne) wobec treści przyjmowanych projektów ustaw i rozporządzeń. We Francji takim organem jest Rada Ekonomiczna i Społeczna, która konsultuje sprawy socjalne i ekonomiczne, zapewniając różnym grupom interesu wpływ na kształtowanie polityki społeczno-ekonomicznej kraju i umożliwia ścieranie się na jej łonie różnych sił ekonomicznych i społecznych odgrywających istotną rolę w państwie. Model ten rozprzestrzenił się zresztą w licznych państwach afrykańskich będących pod wpływem francuskiej kultury prawniczej. Przykładowo można jeszcze wymienić Narodową Radę Gospodarki i Pracy we Włoszech, Centralną Radę Ekonomiczną i Narodową Radę Pracy w Belgii czy Radę Społeczno-Ekonomiczną w Holandii pełniące podobne funkcje¹⁶.

Geneza francuskiej Rady Ekonomicznej i Społecznej posiada długoletnią tradycję i została zapoczątkowana powołaniem w 1925 r. Narodowej Rady Ekonomicznej, której naczelnym uprawnieniem było formułowanie dla rządu opinii dotyczących również stanowienia prawa. W okresie późniejszym była w sprawach ekonomicznych konsultowana również przez parlament. Jej następczyni – Rada Ekonomiczna – stanowiła organ konsultacyjny dla rządu i Zgromadzenia Narodowego w sprawie projektów ustaw. Miała też prawo do wydawania opinii z własnej inicjatywy. Obecnie Rada reprezentuje różne profesje, grupy społeczne, czy, szerzej rzecz ujmując – grupy interesów (jej skład w zasadzie oddaje zróżnicowany charakter społeczeństwa francuskiego) i jest obowiązkowo konsultowana, gdy idzie o najważniejsze akty prawne dotyczące materii społeczno-ekonomicznej. Współcześnie jej rola znacznie wykracza poza przepisane prawem funkcje. „[...] W praktyce działalność Rady obejmuje także inne sfery działalności rządu. W istocie Rada stała się, wbrew intencji konstytucji, organem opiniodawczym dla rządu przy podejmowaniu przezeń także innych decyzji niż formułowanie projektów ustaw czy dekretów”¹⁷ (np. opinie dotyczące sytuacji gospodarczej kraju czy sytuacji w określonej gałęzi gospodarki). Nie oznacza to oczywiście, że inne organizacje poza Radą nie pełnią funkcji konsultacyjnych i że są w procesie tworzenia prawa marginalizowane. Przykładowo francuska Federacja Budownictwa podaje, że każda decyzja podejmowana w Ministerstwie Infrastruktury jest z tą organizacją konsultowana¹⁸. Niemniej jednak naczelną rolę konsultacyjną pełni w tym państwie Rada, upodabniając się niejako do trzeciej izby parlamentu.

We Włoszech doszło nawet do konstytucjonalizacji organu konsultacyjnego, jakim jest Narodowa Rada Ekonomii i Pracy. Powodem wprowadzenia takiej regulacji było

¹⁵ J. Trzcński, *Udział rad społeczno-ekonomicznych w procesie tworzenia prawa we Włoszech i we Francji*, [w:] K. Działocha, J. Trzcński, K. Wójtowicz, *Studia nad udziałem grup interesów w procesie tworzenia prawa*, Wrocław 1987, s. 159.

¹⁶ *Ibidem*, s. 159, 162.

¹⁷ *Ibidem*, s. 170-171.

¹⁸ *Lobby – piąta władza*, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, „Materiały i Dokumenty” kwiecień 1994, nr 123, s. 7, <http://biurosejmu.sejm.gov.pl/> [dostęp 8.07.2016].

przekonanie, że społeczeństwo powinno mieć zapewniony większy wpływ na ustawodawstwo, a swoją opinię powinno wyrażać za pomocą specjalnie do tego powołanych organów, stanowiących szczególną reprezentację społeczeństwa¹⁹. Zgodnie z art. 99 Rada jest organem pomocniczym i konsultacyjnym dla obu izb parlamentu i rządu w sprawach należących do jej kompetencji, a ustalonych odrębną ustawą. Jej uprawnienia sięgają jednak znacznie dalej, poza funkcję konsultacyjną. Radzie przyznano bowiem inicjatywę ustawodawczą, dzięki czemu może brać udział w przygotowaniu aktów prawnych dotyczących kwestii ekonomicznych i socjalnych. Głównym zadaniem Rady jest przygotowywanie opinii dla rządu i parlamentu w sprawach związanych z kwestiami ekonomicznymi i prawem pracy. Organ ten posiada ponadto uprawnienie do przygotowywania uwag lub propozycji także wobec innych projektów ustaw, co może przybrać postać pośredniej inicjatywy ustawodawczej „Parlament ani rząd nie mają obowiązku zasięgnięcia opinii o wszelkich projektach ustaw z zakresu spraw ekonomicznych, socjalnych i pracy. Nie mają też obowiązku stosowania się do treści opinii. Jest to jednak instytucja żywa i potwierdzająca trafność przyjętego rozwiązania”²⁰.

W Holandii Rada Społeczno-Ekonomiczna udziela rządowi opinii we wszystkich sprawach dotyczących spraw gospodarczych, spraw socjalnych i prawa pracy, posiada również pewne kompetencje stanowiące. Opinie Rady mają obowiązek zasięgać premier i następujący ministrowie: spraw ekonomicznych, socjalnych, sprawiedliwości, finansów, spraw mieszkaniowych, informacji, rolnictwa, spraw wewnętrznych²¹.

Nieco inne rozwiązanie przyjęto w Belgii, gdzie zamiast jednego organu powołano dwie Rady pełniące funkcje konsultacyjne. Centralna Rada Ekonomii może przygotowywać opinie i propozycje dotyczące gospodarki narodowej na ręce ministra lub izby parlamentu, przy czym organy te nie mają obowiązku zasięgać opinii tej Rady. Podobne uprawnienia opiniodawcze posiada Narodowa Rada Pracy, która konsultuje kwestie związane z porządkiem socjalnym interesujące pracowników i pracodawców²².

W drugim modelu nacisk na treść tworzonego prawa mają różnego rodzaju instytucje działające i wykorzystywane na różnych etapach procesu ustawodawczego (np. Szwecja, Szwajcaria, Niemcy)²³. W ten sposób angażuje się w proces legislacyjny liczne grupy interesu, reprezentujące często odmienne podmioty o rozbieżnych oczekiwaniach, najczęściej poprzez występowanie do nich o opinie lub z wnioskiem o skonsultowanie projektu.

W Niemczech korporacje zawodowe, izby handlowe, przemysłowe czy rzemieślnicze reprezentują interesy swoich członków poprzez wywieranie nacisku na ośrodki decyzyjne, z prowadzeniem konsultacji łącznie. Niemiecki korporacjonizm charakteryzuje to, że „grupy interesu [...] stały się pośrednikiem między państwem a grupami społecznymi, współpracują ze sobą i są od siebie zależne. Wynika to z uregulowań prawnych. Ustawa z 1967 r. o stabilizacji i wzroście gospodarczym nakłada na rząd federalny

¹⁹ M. Aubry, *Le Conseil National de l'Economie et du Travail italien*, „Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger” 1959, nr 3, s. 471. Podaje za: J. Trzeciński, *op. cit.*, s. 146.

²⁰ J. Trzeciński, *op. cit.*, s. 149-150.

²¹ *Ibidem*, s. 172.

²² *Ibidem*, s. 173.

²³ *Ibidem*, s. 159.

obowiązek kierowania się opiniami przedsiębiorców, związków zawodowych oraz administracji lokalnej w zakresie aktów prawnych dotyczących kwestii gospodarczych”²⁴. Przedstawiciele najpoważniejszych grup interesu stali się stałymi partnerami w konsultowaniu ważniejszych decyzji²⁵. Grupom interesu oddziaływanie na proces decyzyjny sformalizowanymi kanałami ułatwia także Regulamin Ministerstw Federalnych, który wymaga uwzględniania opinii tych grup na etapie przygotowywania aktów prawnych. Ponadto w wielu ministerstwach funkcjonują ciała doradcze, w których skład wchodzi przedstawiciele wybranych organizacji zawodowych i społecznych²⁶. W Niemczech działalność konsultacyjna grup interesu przebiega zatem na trzech podstawowych płaszczyznach. Aktywność w ramach pierwszej z nich polega na udostępnianiu projektów ustaw do konsultacji zainteresowanym grupom interesu. „Konsultacje te stanowią nową jakość w całej procedurze [ustawodawczej – przyp. P.K.], wychodzą poza krąg uzgodnień biurokratyczno-administracyjnych i mają zasadnicze znaczenie dla późniejszego powodzenia projektu”²⁷. Drugim polem działania są organizowane w komisjach parlamentarnych tzw. wysłuchania publiczne (*öffentliche Anhörungen*), pełniące tylko z założenia rolę informacyjną (organizuje się je „w celu zgromadzenia informacji o sprawie, która jest przedmiotem obrad”), gdyż praktyka wyszła daleko poza tę funkcję²⁸. Trzecią formą konsultacji jest włączenie przez administrację pewnych grup interesu w proces tworzenia prawa, poprzez zapewnienie udziału przedstawicielom grup w ramach różnych rad i komisji. To ostatnie zjawisko bywa przedmiotem krytyki i doczekało się nawet pejoratywnego określenia w postaci „stosunków klientów” (*Klientelverhältnis*). Powoduje ono bowiem wykształcenie się stałej relacji pomiędzy administracją a pewną grupą interesu, którą traktuje się jako naturalnego i jedynie legitymowanego partnera do konsultowania spraw w określonej dziedzinie. Wykształcają się wówczas powiązania personalne pomiędzy grupą interesu a organem administracji publicznej uniezależniające się od zewnętrznych źródeł informacji, czyli „stosunek klientów”. W ten sposób pewne grupy interesu integrują się tak mocno z administracją, że neutralizują starania innych, konkurencyjnych grup o uzyskanie wpływu na proces prawotwórczy²⁹.

W Niemczech sam udział grup interesu w procesie decyzyjnym nie uległ instytucjonalizacji. Zainteresowane stanowieniem prawa grupy muszą zgłaszać się w specjalnym rejestrze prowadzonym przez przewodniczącego Parlamentu Federalnego³⁰. Jeżeli chodzi

²⁴ W. Jednaka, *Proces lobbingu na wybranych przykładach (Francja, Niemcy, Wielka Brytania, USA)*, [w:] Z. Machelski, L. Rubisz (red.), *Grupy interesu. Teorie i działanie*, Toruń 2003, s. 385.

²⁵ E. Karpowicz, *Lobbing we współczesnym świecie - zarys uwarunkowań prawnych i działań praktycznych*, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, listopad 1999, s. 9.

²⁶ *Ibidem*, s. 387.

²⁷ K. Działocha, *Udział związków interesów w procesie tworzenia prawa w RFN*, [w:] K. Działocha, J. Trzciniński, K. Wójtowicz, *op. cit.*, s. 59.

²⁸ § 70 ust. 1 zd. 1 Regulaminu Parlamentu Związkowego (ich wcześniejsza nazwa to „publiczne posiedzenia informacyjne”). Podaję za K. Działocha, *Udział...*, s. 94.

²⁹ *Ibidem*, s. 104.

³⁰ „Wymóg rejestracji wprowadzono poprawką do regulaminu Bundestagu 12 października 1972 r. Rejestr stowarzyszeń uprawiających lobbing jest publikowany corocznie w urzędowym dzienniku «Bundesanzeiger». Procedura nadzorowana jest przez Przewodniczącego Bundestagu. Organizacja zarejestrowana ma dostęp do budynków parlamentu i rządu, może uczestniczyć w przygotowaniach aktów prawnych.

o konsultacje, to prawo do konsultowania mają wyłącznie te grupy interesu, które uzyskały powyższe uprawnienie na gruncie odpowiednich ustaw. Udział pozostałych grup interesu zainteresowanych konsultacjami w procesie prawotwórczym uzależniony jest wyłącznie od dobrej woli administracji państwowej, która może, ale nie musi konsultować z nimi pewnych rozstrzygnięć. Grupy te muszą jednak wcześniej ujawnić się w rejestrze i złożyć wnioski o włączenie ich do procesu konsultacyjnego nad projektem ustawy. Rozstrzygnięcie wniosku następuje w formie decyzji podlegającej zaskarżeniu. Jeżeli jednak ustawa zostanie uchwalona przed rozstrzygnięciem postępowania odwoławczego, to grupa wnioskująca nie dysponuje prawem do wniesienia skargi konstytucyjnej i zaskarżenia konstytucyjności ustawy w oparciu o pominięcie w procesie konsultacyjnym danej grupy, co zresztą znalazło wyraz w orzecznictwie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego³¹.

Siła niektórych grup interesu w Niemczech jest tak duża, że mają one możliwość skutecznego wpływania na obsadę niektórych stanowisk państwowych. W latach siedemdziesiątych kandydata na stanowisko ministra pracy konsultowano z władzami centrali związkowej DGB. Ponadto najbardziej wpływowe grupy interesu mają stały dostęp do Kanclerza i współdziałają z urzędem kanclerskim³².

W Austrii po raz pierwszy prawo do opiniowania projektów ustaw przyznano Wiedeńskiej Izbie Handlowej w 1848 r. Następnie podobne uprawnienie przyznawano tworzonemu na podstawie ustawowej innym izbom, a nawet osobom prawnym nie będącym związkami interesów, jak na przykład wybranym wspólnotom religijnym³³. W praktyce austriackiej wykształcił się nawet zwyczaj przekazywania do opiniowania projektów innym podmiotom niż wprost określonym w ustawach. Z uprawnienia tego korzystają współcześnie Austriacka Federacja Związków Zawodowych, Konferencja Przewodniczących Austriackich Izb Rolniczych oraz Zrzeszenie Przemysłowców Austriackich³⁴. Prawo do opiniowania ustaw na etapie przedparlamentarnym ma na tyle silne uzasadnienie, że pojawiły się nawet postulaty konstytucjonalizacji związków interesów i przyznaniu im realnej pozycji w procesie ustawodawczym³⁵.

Prawo konsultowania projektów ustaw z grupami interesów wynika wprost z przepisów ustawowych, tj. ustawy o Izbie Handlowej z 1946 r. i ustawy o Izbie Pracy i o Izbie Rolnej, a w ograniczonym stopniu również z unormowań odnoszących się do Kościoła ewangelickiego i organizacji wolnych zawodów. Konsultacje mogą mieć charakter obligatoryjnych i fakultatywnych. Te pierwsze dotyczą projektów rządowych, gdy problematyka ustawy dotyczy obszaru działania określonej grupy zawodowej, drugie natomiast mogą być prowadzone w stosunku do projektów parlamentarnych i obywatelskich.

W pracach parlamentu brane są pod uwagę wyłącznie opinie organizacji zarejestrowanych". E. Karpowicz, *op. cit.*, s. 8.

³¹ A. Szmyt, *Stanowienie ustaw w RFN. Rozwiązania proceduralno-organizacyjne w prawie konstytucyjnym*, Gdańsk 1993, s. 65 i n.

³² E. Karpowicz, *op. cit.*, s. 9.

³³ § 14 ust. 2 ustawy z 1961 r. o pozycji prawnej Kościoła Ewangelickiego.

³⁴ H. Schambeck, *Parlament Republik Austrii*, Warszawa 1997, s. 213.

³⁵ H.R. Klecatsky, S. Morscher, *Das Österreichische Bundesverfassungsrecht*, Wiedeń 1982, s. 86.

Należy zauważyć, że w 1968 r. austriacki Sąd Konstytucyjny uznał, że „ustawowe prawo grup interesu do udziału w konsultacji aktów prawotwórczych administracji wiąże się z roszczeniem po stronie grupy w przypadku niedopełnienia obowiązku konsultacji, a Trybunał w wypadku wykazania, że obowiązkowa konsultacja nie miała miejsca – ma podstawę do ich uchylenia, jako przyjętych z naruszeniem ustawy”³⁶.

Korporacjonizm odgrywa w tym kraju tak istotne znaczenie, że od blisko stulecia toczy się tam dyskusja na temat utworzenia tzw. Rady Związków mającej status organu państwowego, która pełniłaby co najmniej funkcję konsultacyjną. Jest tam także silnie zakorzeniona idea partnerstwa socjalnego stanowiąca platformę do współpracy pomiędzy parlamentem i związkami interesów. Obecnie funkcjonujące Izba Handlowa oraz Izba Pracodawców posiadają identyczne uprawnienia w zakresie opiniowania projektów aktów opracowywanych przez rząd i wpływania na sprawy polityki gospodarczej. I choć stanowisko wypracowane wspólnie przez partnerów społecznych nie ma mocy wiążącej dla organów państwowych, to zdarzały się sytuacje, gdy ustawy były uchwalane w brzmieniu zaproponowanym przez Izby³⁷. H. Schambeck wskazuje, że partnerzy społeczni dominują w działalności parlamentu przy okazji zajmowania się przez ten organ regulacjami z zakresu prawa pracy, polityki socjalnej, prawa konkurencji oraz sterowania procesami ekonomicznymi, merytorycznie przygotowują jego decyzje i akty prawne³⁸.

K. Działocha zwraca również uwagę, że poza prawem do opiniowania przyznanym na mocy poszczególnych ustaw związki interesów korzystają z petycji zbiorowych w celu artikulacji swojego stanowiska. Jest to kolejna postać opiniowania ustaw, która jest realizowana bez obowiązku przesyłania związkom projektów przez organy władzy. Nie stanowi ona jednak klasycznej formy działania w ramach korporatyizmu i jest bardziej charakterystyczna dla pluralistycznego modelu kształtowania polityki państwa³⁹.

Organom państwowym przyznano prawo tworzenia „komisji parytetowych”. W ich ramach izby „razem z innymi, utworzonymi na podstawie ustaw korporacjami reprezentującymi interesy gospodarcze wspólnie omawiały określone sprawy lub powoływały komisje kierujące wspólnymi instytucjami: w komisjach tych wszystkie podmioty powinny być równo reprezentowane”⁴⁰. Jest to druga forma wpływu na proces tworzenia prawa w Austrii zapewniająca współpracę związków interesów z przedstawicielami administracji w radach i komisjach tworzonych już od czasów II Republiki. W ich skład wchodzi przedstawiciele związków dobrowolnych mających status prywatnoprawnych, jak również korporacje prawa publicznego. Za przykład współpracy pomiędzy związkami interesów

³⁶ M.M. Wiszowaty, *op. cit.*, s. 90.

³⁷ Przykładem może być ustawa kartelowa. Znamienna jest tu wypowiedź Gustava Zeillingera podczas obrad nad tą ustawą w parlamencie: „Ustawa ta nie jest [...] w odróżnieniu od innych materiałów prezentowanych przez komisję sprawiedliwości, opracowana tu w parlamencie, lecz jest to ustawa, której treść została wynegocjowana przez partnerów socjalnych, a ostateczny kształt nadali jej urzędnicy, stosując się do ustaleń poczynionych podczas tych negocjacji. Zostaje ona przedstawiona do uchwalenia bez żadnych zmian wprowadzonych przez komisję sprawiedliwości”. Cyt. za: H. Schambeck, *op. cit.*, s. 247.

³⁸ H. Schambeck, *op. cit.*, s. 252-253.

³⁹ K. Działocha, *Pozycja związków interesów w procesie tworzenia prawa w Republice Austrii*, [w:] K. Działocha, J. Trzeński, K. Wójtowicz, *op. cit.*, s. 134-135.

⁴⁰ § 64 ustawy o Izbie Handlowej.

a najwyższymi organami państwowymi uchodzić może powołanie w 1957 r. Parytetowej Komisji do Spraw Cen i Płac określanej jako organ doradczy i kontrolny zajmujący się podstawowymi kwestiami polityki socjalnej⁴¹.

4. Specyfika brytyjskiego modelu

W tym miejscu należy jeszcze podać przykład brytyjski. Pomimo to, że model występujący w Wielkiej Brytanii jest uważany za klasyczny przykład pluralizmu, nawet w tym państwie występują pewne mechanizmy charakterystyczne dla rozwiązań obecnych w korporacjonizmie. Został tam rozbudowany system konsultacji i uzgadniania projektów z reprezentacją grupy interesu. „Zinstytucjonalizowanym przejawem tej praktyki stały się komisje rządowe jako ciała doradcze, niekiedy przewidziane ustawowo, będące płaszczyzną negocjowania tak założeń, jak i szczegółów przygotowanego ustawodawstwa”⁴². Ponadto konsultacje społeczne z niektórymi grupami zawodowymi mają obligatoryjny charakter, co oznacza, że brak skorzystania z tej procedury w procesie legislacyjnym może nawet doprowadzić do odrzucenia ustawy. Prowadzenie konsultacji uważane jest tam za obowiązek leżący zarówno po stronie władzy, jak i podmiotów konsultowanych. Brak wystąpienia z wnioskiem o skonsultowanie jakiejś propozycji traktowany jest przez grupy za krytykę ich postępowania, co czasami stanowi powód odrzucenia przyjmowanego ustawodawstwa⁴³. Nie wszystkie jednak grupy dysponują prawem konsultacji, lecz wyłącznie te, które wyróżniają się odpowiednim rozmiarem i przede wszystkim akceptacją ze strony organów władzy⁴⁴. Prawo do bycia konsultowanym ma jednak swoją cenę. Władza publiczna wymaga bowiem od takich grup postawy wstrzemięźliwej i wyważonej, w szczególności powstrzymywania się od krytyki ministrów i urzędników i jedynie nieliczne organizacje pozwalają sobie na zachowania agresywne i krytyczne (np. Krajowy Związek Studentów). Ponadto niektóre organizacje włączane są w proces decyzyjny poprzez udział ich przedstawicieli w posiedzeniach

⁴¹ W ramach Komisji Parytetowej funkcjonuje podkomisja określana Radą do Spraw Gospodarczych i Socjalnych, która ma za zadanie opracowywać naukowo koncepcje gospodarcze i propozycje te przekazywać następnie rządowi związkowemu. K. Działocha, *Pozycja...*, s. 137.

⁴² K. Działocha, J. Trzeciński, K. Wójtowicz, *op. cit.*, s. 178.

⁴³ *Grupy nacisku*, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, „Materiały i Dokumenty” maj 1994, nr 132, s. 15, <http://biurosejmu.sejm.gov.pl/> [dostęp 8.07.2016].

⁴⁴ W. Jednaka, *Proces lobbingu na wybranych przykładach (Francja, Niemcy, Wielka Brytania, USA)*, [w:] Z. Machelski, L. Rubisz (red.), *op. cit.*, s. 383. „Ważne jest rozróżnienie pomiędzy grupami, które mają prawo do konsultacji z rządem i tymi, które go nie mają. Na przykład, w sferze nauki, związki zawodowe nauczycieli i władze lokalne mają takie prawo, natomiast Towarzystwo Nauczycieli Przeciwnych Karom Fizycznym oraz Stowarzyszenie Nauczycieli Szkół Ogólnokształcących nie mają go. Niewiele grup prowadzących kampanie na rzecz środowiska jest automatycznie konsultowanych w tej sprawie. Oczywiście granica między grupami uprawnionymi i nie uprawnionymi do konsultacji może być przekraczana. Na przykład Krajowe Stowarzyszenie Dyrektorów Szkół prowadziło intensywną i uwieńczoną sukcesem kampanię na rzecz prawa do reprezentacji w Komisji Burnhama, która negocjowała wysokość wynagrodzeń nauczycieli. Rząd, zastanawiając się, czy nadać tej grupie prawo do konsultacji, musiał rozważyć jej reprezentatywność w swojej dziedzinie i rozważyć przypadki rywalizujących z nią grup roszcujących sobie prawo do reprezentowania tych samych interesów”. *Grupy nacisku...*, s. 15.

organów konsultacyjnych (opiniodawczych). Do kontaktów formalnych dochodzi na posiedzeniach komisji królewskich, komisji dochodzeniowych i rządowych komitetów doradczych. Przykładowo zarówno Kongres Związków Zawodowych (TUC), jak i Konfederacja Brytyjskiego Przemysłu (CBI) miały przedstawicieli w Królewskiej Komisji do Spraw Reformy Związków Zawodowych i Stowarzyszeń Pracodawców, która odbywała spotkania często i regularnie. Pomimo tych istniejących rozwiązań systemowych grupy nacisku nie tracą z pola widzenia parlamentu, ani władz partyjnych, starając się wywierać na nich presję za pomocą lobbystów i stosowanych przez nich metod nacisku⁴⁵.

Proces konsultacyjny wspomagany jest przez realizację idei zielonych i białych ksiąg, systemu wykorzystanemu następnie w Unii Europejskiej. Zielone księgi stanowią tam zarys projektu, którego wersja jest upubliczniana i poddana szybkim konsultacjom. Opinie nadsyła się zazwyczaj do 3 miesięcy na adres urzędnika, który jest ujawniony w dokumencie. Natomiast białe księgi są przedstawiane parlamentowi przez właściwego ministra i mają charakter dokumentu publicznego⁴⁶. „System taki otwiera drogę do konsultacji oraz umożliwia formowanie i przedstawianie opinii. Ogranicza zatem nieporozumienie, blokowanie projektu, czy też poczucie odsunięcia i nieuczestniczenia w procedurze konsultacji”⁴⁷.

Oprócz organów doradczych o charakterze permanentnym rząd powołuje również komisje *ad hoc* do zbadania pewnych spraw i wydania opinii. Rząd nie jest, oczywiście, zaleceniami związany⁴⁸.

Obok konsultacji sformalizowanych należy wspomnieć o tych, które odbywają się w Anglii wskutek długoletniego procesu biurokratyzacji przedsiębiorstw i instytucji wielokapitalistycznych oraz grup interesu, a także samego aparatu władzy. Sprzyjał on powstawaniu osobistych więzi, znajomości i powiązań, które torowały drogę wpływom i kontaktom, w wyniku czego doszło do wykształcenia mechanizmu nieoficjalnego, w ramach którego następuje nieformalne uzgadnianie poglądów, opinii i działań⁴⁹. „W ten sposób konsultacje i współdziałanie aparatu administracyjnego z grupami zainteresowanymi projektowaną przez rząd legislacją stało się częścią zaakceptowanego porządku rzeczy do tego stopnia, że odstępianie od tego zwyczaju wymaga specjalnego uzasadnienia ze strony ministra”⁵⁰.

Kreowanie i instytucjonalizacja stałych, zorganizowanych grup interesu usytuowanych w ramach procesu decyzyjnego ciał przedstawicielskich lub przynajmniej tworzenie procedur zapewniającym grupom interesu udział w procesie stanowienia prawa, może być traktowana jako zmierzch modelu, w którym tworzenie prawa następuje wyłącznie w parlamencie. Dowodzić też może, że klasyczny system parlamentarno-gabinetowy

⁴⁵ Katalog tych metod jest urozmaicony i niesformalizowany, a strategia dopasowywana do konkretnego przypadku. Więcej na temat metod lobbingu zob. P. Kuczma, *Lobbing w Polsce*, Toruń 2010, s. 75 i n.

⁴⁶ M. Mołęda-Zdziech, *op. cit.*, s. 121.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 121.

⁴⁸ K. Wójtowicz, *Rola grup nacisku w procesie stanowienia prawa w Wielkiej Brytanii*, [w:] K. Działocha, J. Trzeciński, K. Wójtowicz, *op. cit.*, s. 15.

⁴⁹ W. Zakrzewski, *Ustawa i delegacja ustawodawcza w Anglii*, Kraków 1960, s. 65.

⁵⁰ K. Wójtowicz, *op. cit.*, s. 14-15.

odchodzi w przeszłość⁵¹. Teza ta stanowi potwierdzenie poglądów formułowanych jeszcze na początku XX wieku przez G. Jellinka, który twierdził, że artykulacja niektórych idei oraz programów będzie miała lepszy efekt, jeśli będzie realizowana nie przez parlament, ale poprzez związki interesów, a funkcja opiniodawcza pełniona przez te podmioty będzie stanowić nową formę ustawodawstwa⁵².

5. Model pluralistyczny

Dla modelu pluralistycznego charakterystyczna jest niska instytucjonalizacja, do rzadkości należą procedury nakazujące włączanie grup interesu w proces decyzyjny. Wysłuchiwanie różnych opinii, konsultowanie zamierzeń legislacyjnych nie jest sformalizowane. Z tego też względu w modelu tym aktywną i zauważalną rolę, z punktu widzenia procesu tworzenia prawa, pełnią lobbysci. Brak stałej reprezentacji wywołuje konieczność angażowania w proces decyzji niezliczonej liczby rzeczników interesów, reprezentujących odmienne interesy zleceniodawców. Model pluralistyczny cechuje zatem zjawisko rywalizacji, a nie budowania porozumienia. Przynależność do różnego rodzaju podmiotów gospodarczych nie jest przymusowa. Organizacje pracodawców i związki zawodowe „nie są podzielone według struktury branżowej, dlatego podejmują nierzadko działania konkurencyjne i nie zajmują pozycji monopolistycznych w swoich dziedzinach”⁵³. Ewentualnie powstające koalicje pomiędzy grupami interesu mają nietrwały charakter. W państwach, w których realizowany jest pluralistyczny model sprawowania polityki, można też zaobserwować, że proces decyzyjny ma charakter zdecentralizowany⁵⁴. Pluralizm oznacza w związku z tym wzmoczoną aktywność grup interesu, działających poprzez lobbystów, wykorzystujących w celu wywierania nacisku na proces legislacyjny nieoficjalnych i niesformalizowanych kanałów do przekazywania opinii i postulatów.

Jednak nawet w państwach reprezentujących model pluralistyczny kształtowania polityki państwa, możemy zauważyć pewne dążenia do formalizacji działań grup interesu. Pierwszym tego objawem jest instytucjonalizacja lobbingu. Uchwalane są w związku z tym albo specjalne ustawy dedykowane lobbystom, albo też na gruncie innych aktów prawnych (np. regulaminów parlamentarnych) próbuje się normalizować zjawisko nacisku zorganizowanych interesów. Drugim przejawem formalizacji działań różnych grup nacisku jest konstruowanie pewnych instytucji konsultacyjnych (opiniodawczych),

⁵¹ „W zjawisku powoływania i funkcjonowania rad ekonomicznych należy nadto widzieć tendencje zmierzające do zracjonalizowania dotychczasowego systemu reprezentacji politycznej, krytykowanej jako niewystarczająca, na rzecz uzupełnienia jej reprezentacją funkcjonalną, tzn. reprezentacją różnych grup produkcyjnych i zawodowych. Pojawiają się nawet koncepcje uzasadniające, iż omawiane tu rady mają charakter trzeciej izby parlamentu”. K. Działocha, J. Trzeciński, K. Wójtowicz, *op. cit.*, s. 185.

⁵² M.M. Wiszowaty, *op. cit.*, s. 94-95.

⁵³ U. Kurczewska, *Lobbing jako forma reprezentacji interesów*, [w:] P. Kaczorowski (red.), *Nauka o państwie*, Warszawa 2005, s. 116. „Kierunek polityki jawi się jako rezultat szeregu względnie nieskoordynowanych oddziaływań na rząd ze strony rywalizujących sił politycznych (grup interesu), a żadna z tych sił nie posiada nadmiernego wpływu”. D. Held, *Models of Democracy*, Stanford 1987, s. 191.

⁵⁴ R. Herbut, *op. cit.*, s. 190.

w ramach których zainteresowani mogą się wypowiadać. Przykładem takich rozwiązań są amerykańskie przesłuchania komisyjne (*hearings*), zbliżone w swej istocie do niemieckich *öffentliche Anhörungen* i polskiego wysłuchania publicznego. Stwarzają one amerykańskim grupom interesu możliwość zaprezentowania opinii na temat projektu ustawy i uzasadnienia swojego stanowiska. Należy zwrócić uwagę, że to w komisjach zapada praktycznie decyzja co do dalszego losu projektu i następne stadia procesu legislacyjnego nie mają dla lobbystów już tak istotnego znaczenia. W Stanach Zjednoczonych grupy interesu szukają jednak swojej szansy w inny sposób. Przede wszystkim już sam Prezydent USA wchodzi w sieć powiązań z różnymi grupami interesu w trakcie kampanii wyborczej, gdzie pozyskuje od nich ogromne sumy. „W ramach jego urzędu zinstytucjonalizowano kontakty z organizacjami zewnętrznymi w urzędzie ds. kontaktów publicznych. Obok tego w aparacie egzekutywy działa znaczna liczba komisji i urzędników, powołanych specjalnie do utrzymywania kontaktów ze środowiskami zainteresowanymi poszczególnymi wycinkami działalności administracji. Najwyżej stojący w hierarchii aparatu egzekutywy urzędnicy szefowie departamentów powoływani są po skonsultowaniu m. in. wpływowych grup nacisku”⁵⁵. Jak widać zatem nawet w modelu pluralistycznym dochodzi do kreacji pewnych procedur konsultacyjnych, ale ma to miejsce w znacznie węższym wymiarze niż w korporacjonizmie, a ponadto procedury te odrywają raczej drugorzędne znaczenie, a nacisk na proces tworzenia prawa odbywa się głównie poprzez inne, niesformalizowane kanały przepływu informacji.

6. Model polski

Na tle powyższych rozważań należy zastanowić się nad klasyfikacją polskiego modelu kształtowania polityki państwa. Wydaje się, że elementy korporacjonizmu obecne są już na poziomie ustawy zasadniczej, która preferuje dialog z organizacjami społecznymi prowadzony według sformalizowanych procedur. Zawarte w preambule Konstytucji odniesienie do „dialogu społecznego” stanowi wytyczną, aby proces tworzenia prawa był realizowany wespół z czynnikiem społecznym – z obywatelami i organizacjami, których regulacje prawne będą dotyczyć. Stanowi to imperatyw kreowania kanałów komunikacyjnych zapewniających przepływ informacji oraz prowadzenia konsultacji podczas szeroko rozumianego procesu decyzyjnego. W Polsce obowiązują również inne regulacje w randze ustawowej w liczbie blisko stu, które włączają bezpośrednio liczne grupy interesu w proces konsultacyjny aktów prawnych dotyczących ich interesów, jeszcze przed parlamentarną fazą tworzenia prawa⁵⁶. Znaczenie konsultacji przedparlamentarnych dostrzegł także sam Trybunał Konstytucyjny, stwierdzając, że „pod pojęciem trybu ustawodawczego należy rozumieć nie tylko czynności składające się na rozpatrzenie projektu ustawy w parlamencie i jego przyjęcie w drodze głosowania przez obydwie izby, w sposób określony w Konstytucji oraz regulaminach izb, lecz także przygotowanie projektu ustawy z udziałem zorganizowanych grup (organizacji) społecznych, jeżeli taki udział jest

⁵⁵ K. Działocha, J. Trzcinski, K. Wójtowicz, *op. cit.*, s. 179.

⁵⁶ P. Kuczma, *Uprawnienia notariatu w korporacyjnym modelu lobbingu*, „Rejent” 2010, nr 4, s. 72-73.

ustawowo przewidziany”⁵⁷. W związku z tym pominięcie stadium konsultacji projektu ustawy stanowi naruszenie procedury ustawodawczej i teoretycznie mogłoby stanowić podstawę do sformułowania zarzutu niekonstytucyjności uchwalonej w takim wadliwym trybie ustawy. Nie bez znaczenia jest tu także Regulamin Sejmu i wymóg przedstawiania w projektach ustaw, pochodzących od wszystkich podmiotów inicjatywy, z wyjątkiem projektów wniesionych przez posłów lub komisje sejmowe, wyników przeprowadzonych konsultacji oraz informowania o przedstawionych wariantach i opiniach, w szczególności jeżeli taki obowiązek wynika z przepisów ustawy (art. 34 ust. 3). Inną sprawą jest natomiast praktyczna ocena aktywności poszczególnych grup interesu, jakości opinii przygotowywanych w toku konsultacji społecznych, czy rzeczywistego zainteresowania decydentów wynikami uzyskanymi w ramach tych procedur. Na pewno jednak istniejący w naszym państwie korporacjonizm, rozumiany jako „włączenie grup interesu w proces podejmowania i wdrażania decyzji politycznych”⁵⁸, pozwala licznym grupom interesu na odgrywanie aktywnej roli w tworzeniu regulacji prawnych. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, a także obecność licznych regulacji nakazujących prowadzenie konsultacji i uchwalanie prawa w oparciu o negocjacje jego treści z czynnikiem społecznym, utwierdzają w przekonaniu, że korporacjonizm ma w Polsce solidne podstawy.

Tezy o korporacyjnym modelu kształtowania w Polsce prawa nie podważa nawet obecność ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa⁵⁹, która przecież z założenia funkcjonować powinna w modelu pluralistycznym i stymulować jego rozwój. Ustawa lobbingowa wprowadza bowiem podział wśród samych lobbystów, dzieląc ich na takich, którzy wykonują działalność lobbingową w formie zajęcia prowadzonego na zasadach określonych w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej lub ogólnych, kodeksowych zasadach właściwych dla stosunków obligacyjnych (nawiązanie do modelu pluralistycznego) oraz na lobbystów, których działalność polega na promowaniu lub obronie interesów środowiska (korporacji), z której się wywodzą (korporacjonizm).

7. Zakończenie

Przeprowadzanie konsultacji na różnych szczeblach stało się charakterystyczne dla modelu korporacyjnego. Rzecz w tym, że konsultacje „korporacyjne” (środowiskowe) prowadzone są zazwyczaj z wybranymi grupami interesu, a ich realizacja nie musi wynikać z dobrej woli władzy, gdyż konieczność ich przeprowadzenia gwarantują odpowiednie uregulowania prawne, na podstawie których grupy interesu formalnie zostały włączone w proces decyzyjny. W ten sposób obecność procedur konsultacyjnych stała się jednym z fundamentów korporacjonizmu, których kwalifikowaną postacią są negocjacje trójstronne prowadzone przez organy władzy z przedstawicielami wybranych,

⁵⁷ OTK w 1992 roku – cz. I, Warszawa 1992, s. 123.

⁵⁸ A. Lijphart, M.M.L. Crepaz, *Corporatism and Consensus Democracy in Eighteen Countries: Conceptual and Empirical Linkages*, „British Journal of Political Science” 1999, nr 21, podaje za: M.M. Wiszowaty, op. cit., s. 87.

⁵⁹ Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. (Dz. U. Nr 169, poz. 1414).

a więc nie wszystkich (decyduje kryterium reprezentatywności) organizacji pracodawców i pracowników. Choć istnieją państwa, w których konsultacje „korporacyjne” mają większe znaczenie, to w praktyce legislacyjnej większości państw okoliczność, że wyniki konsultacji nie mają wiążącego charakteru, powoduje dość ostrożne traktowanie uzyskanych opinii, argumentów i postulatów sformułowanych w wystąpieniach „konsultacyjnych”. Inaczej wygląda sytuacja propozycji, opinii czy studiów kierowanych przez organy trójstronne (rady społeczno-gospodarcze), które w znacznej liczbie przypadków są jednak uwzględniane przez parlamenty i rządy⁶⁰. Funkcjonowanie rad spowodowało również bardzo precyzyjne określenie etapu postępowania legislacyjnego, w którym opinie mają być przygotowywane.

Z pewnością jednak instytucjonalizacja specjalnych organów konstytucyjnych, a nawet ich konstytucjonalizacja, jak ma to miejsce we Włoszech, Francji czy Holandii, stanowi odzwierciedlenie poglądu, że wpływ grup interesu na proces kształtowania polityki państwa powinien odbywać się w sposób jawny, przejrzysty, co możliwe będzie za pomocą odpowiednich regulacji prawnych, precyzujących udział tych podmiotów w procesie tworzenia prawa⁶¹.

Odnosząc się natomiast do klasycznych konsultacji społecznych, należy zwrócić uwagę, że ich istnienie, czy nawet intensywność stosowania wcale nie muszą przesądzać o istniejącym w państwie modelu podejmowania decyzji politycznych. Wręcz przeciwnie, konsultacje społeczne rozumiane jako zaangażowanie w proces decyzyjny obywateli bez wprowadzania cenzusów związanych z przynależnością do danej grupy zawodowej, wykonywania pewnej profesji czy posiadania wyznaczonej pozycji w stosunkach pracowniczych, są z punktu widzenia modelu neutralne i w żaden sposób o jego rodzaju nie przesądzają, ani go nie warunkują. Nawet obecność procedur konsultacyjnych przyjmujących sformalizowaną formę aktu prawnego, nie podważa tezy o indyferentności klasycznie ujmowanych konsultacji społecznych dla kwalifikacji modelu podejmowania decyzji politycznych w konkretnym państwie, pod warunkiem, że ich zakres podmiotowy nie ogranicza się do grup interesu wskazanych wyżej. Co ciekawe, klasycznie rozumiane konsultacje społeczne mogą się okazać znacznie bardziej interesujące dla lobbystów, którzy poprzez prowadzone kampanie mogą chcieć wpływać na ich wyniki lub nawet prowadzić do zawłaszczenia niektórych instytucji konsultacyjnych⁶².

⁶⁰ K. Działocha, J. Trzciński, K. Wójtowicz, *op. cit.*, s. 185.

⁶¹ *Ibidem*, s. 183.

⁶² Takie obawy wysuwał w odniesieniu do wysłuchań publicznych obecnych w polskim porządku prawnym M.M. Wiszowaty.