

Studia PRAWNICZE

Zeszyt 3 (195) 2013
Warszawa 2013

Marcin Michał Wiszowaty ■

STANOWE KOMISJE ETYKI W USA JAKO PRZYKŁAD ORGANÓW OBYWATELSKIEGO AUDYTU ETYCZNEGO – USTRÓJ, KOMPETENCJE, ZNACZENIE

1. Zagadnienie etyki w polityce to temat stale poruszany zarówno w dyskusji naukowej, jak i debacie publicznej. Kwestia, czy polityka jest i powinna być etyczna, dzieli jej uczestników od czasów starożytnych. Chociaż autorstwo koncepcji oddzielenia moralności od polityki przypisuje się Machiavellemu, już czołowy ateński stoik, Chryzyp z Soloi miał stwierdzić, że o ile niegodziwość w polityce byłaby niemila bogom, o tyle godziwe zachowanie polityka nie spodobałoby się współobywatelom. Z kolei Arystoteles uważał rozważania nad moralnością za część nauki o państwie, a moralność za nieodłączną cechę polityka¹.

Jedną z cech demokracji jest jej konfliktogeny potencjał, który wynika z promowanych przez nią wartości (tolerancja, sprawiedliwość, przyrodzona godność człowieka, jego autonomia i prawo do samorealizacji)². Jednostka, co do zasady, dąży do zaspokojenia własnych potrzeb. Tymczasem interes państwa wymaga często ograniczenia korzyści jednostek, co może prowadzić do dysonansu aksjologicznego, czyli konfliktu wartości jednostki i państwa³.

Rozumienie polityki jako sztuki rządzenia państwem, umiejętności osiągnięcia kompromisu czy realizacji dobra wspólnego ustępuje postrzeganiu jej

¹ A. Chmielewski, *Polityka i etyka Alasdaira MacIntyre'a*, [w:] Alasdair MacIntyre. *Etyka i polityka*, Warszawa 2009, s. 8.

² E. Nowak, K. Cern, *Ethos w życiu publicznym*, Warszawa 2008, s. 13–14.

³ W. Gasparski, *Prakseologiczne i etyczne wymiary funkcjonowania administracji*, [w:] *Etyka i polityka*, pod red. D. Probuckiej, Kraków 2005, s. 217.

jako walki o zwycięstwo, czyli zdobycie i utrzymanie władzy, prowadzonej *per fas et nefas*. W walce tej moralności używa się instrumentalnie, aby piętnować zachowania przeciwników politycznych⁴. Bez punktu odniesienia w postaci jednoznacznie określonych zasad moralnych, każdy człowiek będzie wyznawał własną etykę i na tej podstawie oceniał zachowanie własne i cudze. Etyka jest bowiem jedynie refleksją o moralności⁵. Rolę drogowskazu etycznego w państwie demokratycznym pełni konstytucja, jednak bez odpowiednich gwarancji głoszone przez nią wartości pozostają w sferze deklaracji.

Jednym z istotnych elementów strategii państwa demokratycznego winno być zapewnienie przestrzegania standardów etycznych w działalności administracji państwowej. Etyka zachowań polityków i urzędników jest przedmiotem wysokiej wrażliwości społecznej. Skoro państwo wymaga od obywateli zachowywania standardów etycznych, to takie same, jeśli nie wyższe standardy powinni zachowywać jego funkcjonariusze. Celem regulacji etycznej jest bowiem, jak lapidarnie stwierdził W. Abney: „udzielanie urzędnikom państwowym [...] wskazówek, jak mają postępować, w jaki sposób realizować zadania, dla których została powołana konstytucja”⁶. Organy i urzędy publiczne powinny cieszyć się zaufaniem publicznym wynikającym z przekonania obywateli, że działają one w najlepszym interesie narodu, a nie w swoim własnym. Lojalność obywateli i gotowość do utożsamiania się z celami państwa przydaje władzy legitymacji i skuteczności, a państwu trwałości. Egzekwowaniu etyki funkcjonariuszy państwowych służą regulacje i organy kontroli określane ogólnie jako „audyt etyczny”⁷.

2. Niniejszy artykuł prezentuje instytucję, która stanowi rzadki przykład organu kontroli polityków sprawowanej przez obywateli. Amerykańskie stanowe komisje etyki są prawie nieobecne w polskiej literaturze konstytucyjnoprawnej. Nie doszło do tej pory do szerszej prezentacji zagadnień ustrojowych związanych z działalnością komisji – zasad ich kreacji, składu, pozycji ustrojowej oraz kompetencji. Tym zagadnieniom poświęcony jest niniejszy artykuł. W końcowej części zostanie zawarta ocena i próba spojrzenia na tę oryginalną instytucję jako źródło ewentualnych inspiracji dla rozwiązań polskich. Mam nadzieję, że stanowe komisje etyki zainteresują także innych badaczy, którzy uzupełnią i pogłębią polski stan wiedzy na temat tej ciekawej instytucji. Bez wątpienia na to zasługuje.

⁴ Zob. B. Łagowski, *Etyka polityczna w warunkach konfliktu*, [w:] *Etyka w polityce*, Kraków 1997, s. 35–38.

⁵ A. Chmielewski, op. cit., s. 17.

⁶ W. Abney, *Prawo o zasady etyczne w działalności publicznej*, [w:] *Etyka w polityce*, Kraków 1997, s. 61.

⁷ W. Gasparski, op. cit., s. 224–225.

Sygnalizuję, że z powodów redakcyjnych nazwy stanów będą w wyliczeniach podawane w formie dwuliterowych kodów ANSI (*American National Standards Institute*) stosowanych przez amerykańską administrację rządową.

3. Początki regulacji prawnej etyki funkcjonariuszy publicznych datuje się w USA na początek XIX w. Narodziny specjalnych, apolitycznych organów egzekwujących reguły etyki przypadają dopiero na lata 60. i 70. XX wieku. Pierwsza regulacja zasad etyki w Kongresie USA pochodzi z 1977 r., a dotyczący działalności egzekutywy *Ethics in Government Act* przyjęto w 1978 r.

Amerykańska doktryna podaje kilka powodów takiego stanu rzeczy. Przede wszystkim sami politycy nie są przychylni uchwalaniu przepisów, które poważnie ograniczają ich swobodę. Reguły etyczne utrudniają, a często w ogóle uniemożliwiają politykowi kontakty z lobbystami, zawieranie korzystnych dla późniejszej kariery znajomości czy uzyskiwanie korzyści majątkowych za przychyłność dla określonych projektów politycznych. Niezależne organy, które egzekwują zasady etyki, spotykają się z dezaprobatą polityków. Najlepszym dowodem jest fakt braku takiego organu w Kongresie USA, pomimo prób jego powołania. Na straży etyki kongresmanów stoją wewnętrzne, złożone z deputowanych komisje, osobne dla każdej z izb. Politycy są więc w tej dziedzinie sędziami we własnych sprawach, co jest dla nich stanem najbardziej pożądanym. Jest to klasyczny przykład konfliktu interesów.

W USA funkcjonują jednak także „niezależne” komisje etyki. Amerykańska doktryna podaje kilka powodów. Wśród nich niekwestionowane pierwsze miejsce zajmują nagłośnione przez media afery korupcyjne z udziałem polityków. Najczęstszą reakcją rządzących było powoływanie specjalnych komisji i uchwalanie kodeksów etyki. Co ciekawe, nie była to realizacja żądań obywateli, ale pomysł samych polityków, którzy w ten sposób chcieli oczyścić się z zarzutów – aktualnych lub potencjalnych – i zadeklarować gotowość poddania się weryfikacji⁸. Przykładem wydarzenia, które znacząco wpłynęło na regulacje federalne i stanowe, była „afery Watergate”⁹. Do innych czynników sprzyjających tworzeniu stanowych komisji etyki zalicza się: wzajemną inspirację stanów, zamożność stanu (im wyższa, tym większa wola powołania komisji), aktualny kształt sceny politycznej (im większa konkurencja między rządem a partią opozycyjną, tym większa popularność projektów populistycznych, jak powołanie komisji). Ciekawym czynnikiem jest wysokość zarobków polityków. Wbrew pozorom, jak

⁸ B. A. Rosenson, *Against. Their Apparent Self-Interest: The Authorization of Independent. State. Legislative Ethics Commissions, 1973–96*, „State Politics and Policy Quarterly”, 2003, vol. 3, nr 1, s. 45, 56.

⁹ S. C. Gilman, *Government Ethics: If Only Angels Were to Govern !*, „Phi Kappa Phi Forum”, 2003, vol. 83, issue 2, s. 30.

dowodzą badania, wysokość zarobków deputowanych jest odwrotnie proporcjonalna do gotowości poddawania się kontroli komisji etyki¹⁰.

4. Pierwsze stanowe komisje etyki powstały w stanach New Jersey i Hawaje w 1968 r. W 1980 r. istniały w 22 stanach. Obecnie działają w większości stanów USA¹¹. Komisje te mają również swój odpowiednik na poziomie lokalnym (samorządowym) i federalnym¹², chociaż wyraźnie podkreśla się, że regulacja federalna miała znikomy wpływ na kształt regulacji stanowych¹³. Dodatkowo, w parlamentach większości stanów funkcjonują wewnętrzne komisje etyki. Brak polskiego odpowiednika dla angielskiego rozróżnienia na „*committee*” („komisja” – parlamentarna) i „*commission*” („komisja” – stanowa) może prowadzić do nieporozumień. Dlatego, a także ponieważ komisje parlamentarne podejmują podobną działalność i często współpracują z komisjami stanowymi, warto poświęcić im trochę miejsca.

Podstawową różnicą między oboma typami komisji jest fakt, że o ile w skład organów parlamentu wchodzi nieomal wyłącznie deputowani, o tyle szeregi komisji stanowych co do zasady zamknięte są dla polityków, urzędników i funkcjonariuszy partyjnych. Parlamentarne komisje etyki mają najczęściej charakter stały („*standing committee*”). Część regulaminów izb parlamentów stanowych przewiduje możliwość powołania komisji nadzwyczajnych (specjalnych) lub *ad hoc* – zamiast komisji stałej (np. CO¹⁴, ID¹⁵, KS, LA, MA, SD). W stanie Montana w obu izbach istnieją, co prawda, komisje stałe, ale zwoływane przez przewodniczącego tylko w razie potrzeby¹⁶.

W przypadku dwuizbowych parlamentów stanowych w części z nich odrębne komisje (zazwyczaj o bliźniaczym ustroju i stałym charakterze) działają w każdej z izb (np. CA, DE, IN, IA, ME, MS, MO, PA, SC, TN, UT, VA¹⁷, WY) lub

¹⁰ B. A. Rosenson, op. cit. s. 46–49, 54.

¹¹ M. Comlossy, P. Kerns, *Commissions restore trust*, „State Legislatures”, July–August, 2011, s. 44.

¹² US Office of Government Ethics zajmuje się działalnością funkcjonariuszy centralnych organów władzy wykonawczej, Federal Election Commission – etyką w wyborach federalnych. Na straży etyki w działaniach federalnej legislatury czuwają komisje parlamentarne – osobna w Senacie i Izbie Reprezentantów.

¹³ B. A. Rosenson, op. cit. s. 53.

¹⁴ Colorado House Rule 49 „*Committee on Ethics*”, Colorado Senate Rule 43.

¹⁵ House Rule 76, Senate Rule 53.

¹⁶ Senate Rules: 30–10, 30–20, 30–160, House Rule 30–10.

¹⁷ W stanie Virginia kwestie etyki powierzono w każdej z izb parlamentu dwóm komisjom stałym (Ethics Advisory Panel oraz do spraw wyborów i przywilejów – Privileges and Election Committee), a ponadto w Izbie Reprezentantów istnieje podkomisja ds. standardów zachowania w ramach Komisji Regulaminowej (*Rules Committee*). Zob. House Rule 23, 24, Senate Rules Art. VI § 18(h), Art. VIII § 20., Va. Code Ann., § 30–112, §30–114, §30–116.

tylko w jednej¹⁸. W legislatywie stanu Floryda¹⁹ i Texas²⁰ kwestiami etyki zajmuje się stała senacka komisja regulaminowa, która nie ma odpowiednika w drugiej izbie, gdzie można powołać jedynie komisję etyki *ad hoc* (jej skład ustala i powołuje Speaker izby). Na Hawajach jest odwrotnie (stała, mieszana komisja w Izbie Reprezentantów i *ad hoc* w Senacie). W Minnesocie funkcjonuje stała komisja w Izbie Reprezentantów, a w Senacie – stała podkomisja w ramach Komisji ds. Regulaminowych i Administracyjnych²¹ (w NM – odwrotnie). W stanie Alabama istnieje tylko komisja senacka, stała, z brakiem chociażby komisji *ad hoc* w drugiej izbie²². W Wisconsin odwrotnie, a w stanie Oregon komisja *ad hoc* może być powoływana tylko w Senacie²³.

Skład komisji powołuje co do zasady przewodniczący (Speaker) izby. Rządziej wybiera go cała izba. Kadencja komisji pokrywa się zazwyczaj z kadencją izby, ale bywa krótsza.

Nierzadkim przypadkiem jest brak jakiejkolwiek wyspecjalizowanej komisji ds. etyki w parlamencie (w 11 stanach: AR, CT, IL, KY, MI, NE, NY, ND, OK, RI, VT). O ile, wśród nich, w regulaminie Senatu Arkansas i Izby Reprezentantów Illinois przewidziano nadzwyczajną procedurę, która umożliwia skierowanie kwestii naruszenia zasad etyki przez senatora Arkansas²⁴ pod obrady całej izby lub utworzenie specjalnej komisji śledczej *ad hoc* przez spikera Izby w Illinois²⁵, o tyle w pozostałych nie przewidziano nawet takiej możliwości. Wszelkie kwestie dotyczące etyki w życiu publicznym przekazano stanowej komisji etyki, względnie – zajmują się nimi inne komisje, wedle uznania spikera izby (Oregon).

Standardowym rozwiązaniem jest ustalenie parytetów partyjnych w składzie komisji w taki sposób, aby żadna partia nie posiadała przeważającej większości, a ponadto, aby swoich przedstawicieli miały również grupy mniejszościowe. Przykładowo skład senackiej komisji ds. etyki w stanie Alabama musi zawierać po jednym przedstawicielu ugrupowań mniejszości oraz czarnoskórych deputowanych.

Ciekawym i rzadkim rozwiązaniem są parlamentarne komisje mieszane, które składają się z przedstawicieli obu izb, a także z członków pochodzących

¹⁸ Stałe komisje ds. etyki działają ponadto w Senatach: Portoryko i Amerykańskich Wypł Dziwicznych.

¹⁹ Senate Rules: 1.41, 1.42, 9, House Rules: 17.2, 17.3, 18.2.

²⁰ Tex. Gov't Code Ann. § 301.017, House Rule 3–15 i 4–2.

²¹ Senate Rule 55, House Rule 6.10.

²² Rules of The Senate of Alabama, Rule 48 (22).

²³ Senate Rule 3.33, 18.01–18.09.

²⁴ Arkansas 2013 Senate Rules, Rule 24.08 – 24.09.

²⁵ House Rule 91–97. 5 ILCS 430/25–5 (Ch. 5–430, Art. 25–5).

spoza legislatywy. W New Hampshire skład komisji tworzy 4 deputowanych i 3 obywateli spoza składu parlamentu²⁶. W stanie Alaska obywateli (5) jest więcej niż deputowanych (po 2 z każdej izby), a także zasiadają oni w komisji przez dłuższą kadencję (odpowiednio: 3 lata i 2 lata). Tylko członek komisji pochodzący spoza składu parlamentu może jej przewodniczyć. Komisja dzieli się na dwie podkomisje – dla każdej z izb. W ich skład wchodzi wszyscy członkowie nie-deputowani oraz dodatkowo dwóch przedstawicieli danej izby²⁷.

W Georgii, obok osobnych komisji ds. etyki w każdej z izb parlamentu, funkcjonuje komisja wspólna („*Joint Legislative Ethics Committee*”). Jej skład tworzą w równej liczbie przedstawiciele obu izb – po 2 z partii rządzącej i partii opozycyjnej oraz przewodniczący obu izb. Co ciekawe, obaj przewodniczący izb parlamentarnych są współprzewodniczącymi komisji. Prowadzą jej obrady na zmianę, w latach parzystych i nieparzystych²⁸.

W stanach: MD, NJ, NC, OH, WA, WV przewidziano wyłącznie komisję wspólną, bez odrębnych komisji ds. etyki dla każdej z izb. W skład 14-osobowej komisji w Maryland wchodzi, oprócz 6 deputowanych z każdej izb, przewodniczący tych izb, z urzędu i bez prawa głosu. Obaj, wspólnie powołują przewodniczącego i jego zastępcę²⁹.

Komisje parlamentarne (stałe i *ad hoc*) działają z reguły na wniosek, w sprawach dotyczących naruszeń zasad etyki przez deputowanych, ale także przez personel administracyjny organów legislatywy. Mają prawo do wzywania świadków w celu złożenia wyjaśnień, zazwyczaj pod przysięgą. Obowiązkowym elementem procedury wyjaśniającej bywa także wysłuchanie publiczne organizowane na wstępnym etapie postępowania (np. AR³⁰). Komisje stałe z własnej inicjatywy wydają i nowelizują kodeksy etyki, zazwyczaj osobno dla każdej z izb. Część komisji ma prawo do nakładania kar o charakterze regulaminowym. W sprawach poważniejszych naruszeń zasad etyki określonych w aktach o charakterze ustawowym i nakładania sankcji właściwe są na ogół komisje stanowe.

5. Stanowe komisje etyki istnieją obecnie w 41 stanach amerykańskich (nie powołano ich tylko w 9: AZ, ID, NH, NM, ND, SD, VT, VA i WY).

Zakres podmiotowy działania niemal wszystkich komisji obejmuje funkcjonariuszy władzy wykonawczej³¹ (40 stanów) i ustawodawczej (35), rzadziej –

²⁶ N.H. Rev. Stat. Ann., § 14-B:2.

²⁷ Alaska Statutes 2012, Section 24.60.130.

²⁸ Ga. Code Ann., § 45–10–91 (Title 45, Ch. 10, Art. 2, Part 6).

²⁹ MD Code, § 2–703.

³⁰ Ariz. Rev. Stat., Title 38, Ch. 3, Art. 8.1, § 38–519.

³¹ W stanie Michigan jurysdykcją State Board of Ethics objęci się tylko pracownicy władz stanowych pionu wykonawczego oraz osoby mianowane z wyłączeniem pochodzących z wyboru.

tylko jednej. W tym drugim wypadku w kilku stanach kompetencje wyłączne wobec deputowanych posiadają wyspecjalizowane komisje parlamentarne, wspomniane wyżej. Większość komisji stanowych zajmuje się także działalnością lobbystów (30 stanów) oraz kandydatów na urzędy publiczne (28 stanów). W 23 stanach, a więc nieco poniżej połowy, kontroli stanowych komisji etyki podlegają urzędnicy organów władzy lokalnej. Tylko w 9 stanach jurysdykcja komisji obejmuje dostawców towarów i usług świadczonych na rzecz organów władzy publicznej³².

Celem istnienia komisji ds. etyki jest zapewnienie przestrzegania przepisów odnoszących się do kwestii etycznych w działalności osób pełniących funkcje publiczne (dodatkowo również kandydatów ubiegających się o te funkcje oraz lobbystów jako wywierających wpływ na funkcjonariuszy publicznych). Każdy stan reguluje kwestie etyczne w sposób i w zakresie przez siebie uznany za właściwy, można jednak mówić o ogólnym standardzie takich zachowań i wymogów ustawodawcy. Do najczęstszych kwestii poruszanych w regulacjach dotyczących etyki należą: przeciwdziałanie i ewentualnie sankcjonowanie konfliktu interesów (np. w zakresie decyzji legislatury podejmowanych w interesie deputowanego), ograniczenia w zakresie przyjmowania korzyści majątkowych (honoraria, bilety na wydarzenia kulturalne i sportowe, udział w kolacjach, przyjęciach, konferencjach i innych atrakcjach towarzyskich, finansowanie podróży urzędnika, stypendia i pożyczki itp.), egzekwowanie zasady „drzwi obrotowych” (zakazu wykonywania określonej działalności zawodowej w wyznaczonym okresie po, ewentualnie również przed objęciem funkcji publicznej), korzystanie ze środków i majątku państwowego, zamówienia publiczne z udziałem firm związanych z urzędnikiem, przestępstwa (łapownictwo, płatna protekcja, dezinformacja lub naruszanie tajemnicy służbowej), wreszcie – egzekwowanie przestrzegania zasady jawności życia publicznego w sferze majątkowej (oświadczenia majątkowe, rejestry korzyści, rejestr współpracowników itp.).

Szczegółowe kompetencje i zadania komisji można podzielić na związane z: obsługą procedur sprawozdawczych, funkcją edukacyjno-popularyzatorską, sprawozdawczą, a także proceduralno-śledczą.

Komisje posiadają kompetencje do sporządzania wzorów formularzy sprawozdawczych dotyczących działań i faktów podlegających ujawnieniu (37 stanów) i instrukcji ich wypełnienia (33 stanów). Komisje większości stanów mają również uprawnienia do badania poprawności składanych raportów oraz spełnienia wymogów w zakresie ich złożenia (zachowanie terminów, kompletność

³² CO, GA, IN, LO, MA, NJ, OH, TX. W stanie Maryland komisja ma jedynie obowiązek opublikowania corocznie listy podmiotów, które współpracują z władzami stanowymi w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej.

formularza i wymaganych załączników). Zakres uprawnień poszczególnych komisji jest w tej kwestii bardzo zróżnicowany. Po pierwsze – w części z 34 stanów, gdzie taka kontrola się odbywa, ma ona charakter wyrywkowy (np. Texas) albo określony procentowo (Waszyngton), a w części stanów obejmuje wszystkie złożone formularze³³. Kontrola ma zazwyczaj charakter formalny (sprawdzeniu podlega kompletność formularza i załączników), ale w części stanów komisje przeprowadzają kontrole audytorskie (np. MA, MN). Komisje w 38 stanach mają prawo do wzywania świadków i żądania złożenia stosownych wyjaśnień. W 20 stanach komisje mają ponadto prawo do wydawania decyzji, którym sąd nadaje klauzulę wykonalności.

44 stanowe komisje organizują kursy i szkolenia w zakresie etyki urzędniczej. W większości takie szkolenia mają charakter obowiązkowy – zarówno dla adresatów, jak i dla samych komisji³⁴. Szkolenia organizują również komisje (16), które nie są do tego zobligowane przez przepisy. Obejmują nie tylko pracowników etatowych, ale także funkcjonariuszy pochodzących z wyboru. Szkolenia obejmują: funkcjonariuszy władzy wykonawczej (w 32 stanach), pracowników urzędów obsługujących organy władzy wykonawczej (29 stanów), deputowanych do parlamentów stanowych (32 stany), pracowników parlamentów (25), funkcjonariuszy i pracowników samorządowych (19).

Szkoleniami objęci są także lobbyści (25 stanów), a nawet ich zleceniodawcy. W stanie Alaska jest to obowiązek (w stanie Maryland dla lobbystów, których aktywność obejmuje dwie kolejne sesje parlamentu, ale już nie dla zleceniodawców). W pozostałych stanach, które organizują szkolenia dla lobbystów, są one dobrowolne. Większość kursów organizowanych dla urzędników i funkcjonariuszy obejmuje regulacje lobbingsowe.

Publikowanie corocznych raportów dotyczących przestrzegania norm etycznych w życiu publicznym jest obowiązkowym zadaniem komisji w 26 stanach.

W 9 stanach³⁵ (łącznie 13 komisji) można już składać skargi na naruszenie norm etycznych za pośrednictwem internetu. W stanie Massachusetts skargę można złożyć również za pośrednictwem e-maila lub telefonicznie³⁶. Przepisy

³³ AK, SC, MD, MA, PA, RI, TN.

³⁴ Przykładowo w stanie Massachusetts szkolenie dotyczące kwestii etycznych ze szczególnym uwzględnieniem konfliktu interesów musi odbyć każdy pracownik urzędów publicznych szczebla stanowego, powiatowego i miejskiego. Co roku agencje stanowe mają obowiązek przekazać każdemu pracownikowi zestawienie przepisów regulujących kwestie etyczne. Każdy pracownik musi odbyć szkolenie online na stronie komisji (*General Laws of Massachusetts*, Part IV, Title I, Ch. 268A, sec 28).

³⁵ AL, IL (obie komisje), IN (2), MA, MI, MT, NJ (1), NY (1), WA (2), WI.

³⁶ Na stronie internetowej komisji podano numer telefonu, pod którym można

w większości stanów nadal wymagają, aby skargi były składane osobiście lub za pośrednictwem tradycyjnej poczty. Większość komisji opublikowała na swoich stronach instrukcje dotyczące składania oświadczeń, raportów, skarg oraz wymogów, jakie przed urzędnikami i funkcjonariuszami publicznymi stawia prawo w kwestii etyki.

Odrębnym zagadnieniem są opinie wydawane przez komisje, a dotyczące zasad etycznych. Najczęściej mają one charakter aktów wiążącej dla adresata wykładni norm. Co do zasady opinie są publikowane, przy czym w 14 stanach³⁷ utajnia się dane podmiotu, którego pytanie lub wniosek był podstawą sformułowania opinii. W Pennsylvanii i Karolinie Płd. wnioskodawca może zastrzec, aby odpowiedź na jego pytanie została utajniona. W Delaware, na Hawajach i Nevadzie publikuje się tylko streszczenie opinii. W 14 stanach opinie mają charakter ostateczny i ustalają obowiązującą wykładnię aktów prawnych³⁸. W większości stanów można się jednak od nich odwołać do sądu (w zależności od stanu są to sądy różnego szczebla – od sądów najniższej instancji po sądy najwyższe (np. AK, CT, MA). W 4 stanach (GA, IL, NV, WA) opinie komisji etyki podlegają procedurze „*judicial review*”.

Nieomal wszystkie komisje stanowe (z wyjątkiem czterech: DE, IL, TN, UT³⁹) posiadają uprawnienia do przyjmowania i rozpatrywania skarg na naruszenia zasad etyki.

Przeszło 30 komisji posiada kompetencje do ścigania naruszeń zasad etyki. Komisje w 6 stanach nie mają w ogóle takich uprawnień⁴⁰, a w 7 stanach mogą złożyć wniosek o wszczęcie śledztwa przez odpowiedni organ (np. parlament lub gubernatora)⁴¹. W przypadku stwierdzenia naruszenia przepisów dotyczących etyki większość komisji posiada uprawnienia do nakładania odpowiednich kar. Komisje w 12 stanach nie mają pełnych kompetencji do nakładania sankcji i w sprawach poważniejszych naruszeń prawa (wnioskują o to do odpowiednich organów). Komisje w 4 stanach (FL, MI, OH i OK) w ogóle nie mają uprawnień do nakładania sankcji. Sankcje różnią się w zależności od stanu i zależą od typu i skali naruszenia oraz podmiotu naruszającego. Do typowych sankcji

zgłaszać skargi w dni powszednie w godzinach 12:00–17:00 (zob. <http://www.mass.gov/ethics/commission-services/complaints/file-a-complaint.html>).

³⁷ AL (2), KY, NY, FL, IL, ME, MD, MA, MN, MS, MO, NC, TX, WV.

³⁸ AL, AK (1), CA, CO, DE, IN (1), KY (1), MD, MI, MN, OK, TX, WV, WI.

³⁹ W Illinois i Tennessee uprawnienia takie przyznano odpowiednim organom kontrolnym (*state attorney general, legislative attorney general, executive inspectors general*).

⁴⁰ AL, IL, KS, MS, OH, TN.

⁴¹ HI, IN, LO, ME, MO, NC, OR. W stanie Louisiana nakładaniem kar, na wniosek komisji, zajmuje się Rada Orzecznicza ds. Etyki złożona z 3 sędziów sądów administracyjnych.

należą: nagana, zwrócenie uwagi, odszkodowanie, zadośćuczynienie, zawieszenie uprawnień, sankcje dyscyplinarne, zwolnienie z pracy⁴². Najczęściej występującą (35 stanów) w regulacjach sankcją jest kara finansowa. Jeżeli naruszenie przepisów dotyczących etyki wypełnia znamiona przestępstwa (lub wykroczenia), odpowiedni organ może nałożyć sankcję karną. Przeważają kary grzywny w wysokości (w zależności od typu przestępstwa lub wykroczenia) maksymalnie od 200 USD (Dakota Pd.) do 750.000 USD (Colorado), a także kary pozbawienia wolności na okres maksymalnie od 30 dni (Dakota Pd.) do 20 lat (Alabama)⁴³.

Ważną kwestią jest ustalenie, kto może inicjować postępowanie komisji. W 34 stanach może to uczynić „ktokolwiek” („*anyone*”). W stanie Ohio wystarczy „posiadanie stosownej wiedzy”. W Missouri skargę może zgłosić każda osoba fizyczna. W Tennessee musi posiadać obywatelstwo stanowe. Wnioskodawca w Teksasie musi być albo rezydentem, albo posiadać nieruchomość na terenie stanu. Część komisji ma prawo wszcząć postępowanie na podstawie anonimowego zgłoszenia⁴⁴.

W zależności od stanu postępowanie może być wszczęte także: z urzędu przez komisję (w 20 stanach), na wniosek jej członka (40 stanów), funkcjonariusza publicznego (38) lub urzędnika (36). Przepisy stanu Utah wymagają, aby skargę na deputowanego złożyło przynajmniej 2 innych deputowanych z tej samej izby lub co najmniej dwie osoby figurujące w rejestrze wyborców do danej izby.

6. Zasadą jest istnienie jednej stanowej komisji ds. etyki. Rzadziej spotyka się osobne komisje ds. poszczególnych władz (np. 2 w stanie NY⁴⁵, IL, IN, KY i aż 3 w stanie Waszyngton⁴⁶). W stanie Wisconsin w 2008 r. doszło do scalenia w jeden organ 2 dotychczasowych komisji. Z kolei *Office of Governmental Accountability*, który utworzono w stanie Connecticut w 2011 r., powstał z połącze-

⁴² Do innych sankcji należą: obowiązek zwrotu świadczeń i korzyści uzyskanych bezpodstawnie lub z naruszeniem prawa, pozbawienie funkcji kierowniczych w partii, klubie parlamentarnym lub komisji (AL), kara finansowa w wysokości podwójnej wartości przyjętej nielegalnie korzyści (CO).

⁴³ Na podstawie danych: *Criminal Penalties for Public Corruption/Violations of State Ethics Laws* (National Conference of State Legislatures, <http://www.ncsl.org>, odczyt: 2.7.2013).

⁴⁴ M. D. Bradbury, *Toward a Cost-Effectiveness Assessment of State Ethics Commissions. An Analysis of Enforcement Outputs*, „Public Integrity”, 2007 (Fall), vol. 9, nr 4, s. 339.

⁴⁵ The New York State Joint Commission on Public Ethics i NYS Legislative Ethics Commission.

⁴⁶ Washington State Legislative Ethics Board, WA Public Disclosure Commission i WA Executive Ethics Board.

nia dotychczasowych 9 niezależnych agencji zajmujących się różnymi aspektami etyki w życiu publicznym.

Ustrojowe usytuowanie komisji stanowych jest zróżnicowane. Część z nich posiada status naczelných organów konstytucyjnych (CO⁴⁷, TX⁴⁸, UT⁴⁹). Większość to agencje rządowe, zaliczane do pionu władzy wykonawczej, których jurysdykcja wykracza poza egzekutywę (obejmuje legislatorów, kandydatów na urzędy publiczne i lobbystów).

Kadencja Komisji wynosi od 2 (KS, FL) do 7 lat (DE). Najczęściej są to 4 lata (CA, CO, CT, HI, IL, IN, KY, MI, MN, MS, MO, NV, NC, OR, TN, TX). Skład komisji tworzy najczęściej 5 lub 9 osób. Liczebność niektórych komisji sięga nawet 12 (WV) i 14 osób (NY). Oryginalne rozwiązanie przyjęto w Montanie, jedynym stanie, w którym powołano 1-osobowy organ ds. etyki⁵⁰.

Członkowie pełnią swoją funkcję z możliwością jednej reelekcji (WV⁵¹, TX, TN, PA, OK, NV, MD, ME, LA, IL – tylko komisja ds. legislatury, HI, FL) lub bez takiej możliwości (AR, AL, CA, CT, MA, MT, NE, NC, OR, RI). W 7 stanach istnieje możliwość nieograniczonych reelekcji, przy czym dotyczy to zarówno kadencji 6-letnich (IA, OH), jak i 2-letnich (Kansas). W stanie Georgia kadencja jest zróżnicowana: 1 z członków wybierany jest na 2 lata, 2 na 3 lata i 2 na 4 lata (podobnie w stanie Alaska – kadencje różnią się w zależności od kategorii członka).

Interesująco kształtuje się kwestia składu komisji. Każdy stan wprowadził w tej mierze własne, oryginalne rozwiązania. Szczegółowe procedury powoływania członków komisji i wymogi dotyczące kandydatów mają zapewnić ich wysoki poziom etyczny. Cechą charakterystyczną komisji jest fakt, że ich członkowie nie mogą być aktywnymi politykami – deputowanymi do parlamentu, funkcjonariuszami lub pracownikami partii politycznych czy członkami rządu⁵². Kandydat na członka komisji co do zasady musi się legitymować obywatelstwem amerykańskim i rezydenturą w danym stanie. Część przepisów wymaga ponadto,

⁴⁷ Art. XXIX Konstytucji Stanu Colorado z 1876 r., dodany w 2006 r.

⁴⁸ Art. 3 Sec. 24A Konstytucji Teksasu z 1876 r.

⁴⁹ Art. VI, sec. 10 Konstytucji Utah z 1895 r. Konstytucjonalizacja komisji nastąpiła w 2010 r. w wyniku nowelizacji konstytucji (B. Loomis, *Voters approve ethics, other amendments*, „The Salt Lake Tribune”, 2.11.2010, <http://archive.sltrib.com/article.php?id=11832170&itype=storyID>, odczyt: 3.7.2013).

⁵⁰ *Commissioner for Political Practice* (Mont. Code Ann., § 13–37–101).

⁵¹ W. V. Code, § 6B–2–1.

⁵² Wyjątek znajdujemy w stanie Colorado, gdzie czterech członków komisji powołanych przez organy stanowe, wybiera wspólnie piątego – który musi być funkcjonariuszem lub pracownikiem organów stanowych. W stanie Michigan w skład komisji wchodzi *ex officio attorney general*, ale bez prawa głosu.

aby posiadał czynne prawo wyborcze. Spotykamy także dodatkowe, zastrzone wymogi. W stanie Kentucky zakaz kandydowania obejmuje także małżonka i dzieci osoby, której nie wolno kandydować⁵³. Członek komisji etyki stanu Wisconsin nie może być członkiem partii politycznej, a ponadto może to być wyłącznie osoba, która pełniła w przeszłości funkcję sędziego z wyboru. W stanie Nevada wśród osób powoływanych przez gubernatora i legislaturę (każdy po 4 osoby) – 2 muszą być byłymi urzędnikami publicznymi, a 1 posiadać uprawnienia do wykonywania zawodu adwokata⁵⁴. Regulacja w stanie Minnesota jest wyjątkowo szczegółowa – wśród 6 członków komisji musi znaleźć się 1 były deputowany z tej samej partii, co aktualny gubernator, 2 osoby, które nie pełniły żadnej funkcji publicznej w ciągu minionych 3 lat, 2 pozostali członkowie nie mogą popierać tej samej partii politycznej. W stanie Utah wszyscy członkowie komisji muszą legitymować się odpowiednim stażem zawodowym – wśród 5 członków musi znaleźć się 3 byłych sędziów i 2 byłych deputowanych. Żaden z członków oczywiście nie może być lobbystą. Skład komisji musi zatwierdzić większością 3/5 głosów każda z izb stanowej legislatury⁵⁵.

W powoływaniu składu komisji najczęściej bierze udział gubernator, a także parlament (na ogół w osobach przewodniczących izb). W kilku stanach dodatkowo – organy władzy sędziowsko-kontrolnej: *attorney general*, *chief justice*, *state secretary*, czy *state controller*. W kilku stanach (m.in. AK, AL, MD, MO, OH, WV) skład Komisji musi zatwierdzić cały parlament lub jedna z izb (najczęściej senat). O ile członek nie może być funkcjonariuszem partii politycznej, w wielu stanach to partie wskazują listy kandydatów, z których organ powołujący wybiera i powołuje członków (w stanie Alaska – 4 partie, które uzyskały najlepsze wyniki w minionych wyborach gubernatorskich⁵⁶). W stanie Louisiana kandydatów na członków komisji wskazuje 8 prywatnych uniwersytetów⁵⁷.

Wśród przepisów dotyczących powoływania składu komisji często spotyka się klauzule parytetowe, czasami bardzo szczegółowe. Przykładowo – w stanie Arkansas w skład komisji wchodzić musi co najmniej 1 przedstawiciel mniejszości etnicznej (rasowej), 1 kobieta oraz 1 przedstawiciel partii mniejszościowej w

⁵³ Chodzi o członków rodziny: lobbyisty i jego zleceniodawcy, deputowanego do parlamentu stanowego i kandydata na urząd publiczny (Ky. Rev. Stat., § 6.651 (5)).

⁵⁴ NRS § 281A.200 (1).

⁵⁵ Minn. Stat. § 10A.02.

⁵⁶ Zasada ta dotyczy tylko Alaska Public Offices Commission – jednej z dwóch działających w tym stanie (Ak. Stat. § 15.13.020).

⁵⁷ Uniwersytety tworzą komitet nominacyjny, który przedstawia po 5 kandydatów na każde miejsce w komisji, z których uprawniony organ wybiera i powołuje członka komisji (La. Rev. Stat. Ann. § 42:1132 (B) (2) (a) (i)).

parlamencie⁵⁸. W stanie California, jeśli funkcje związane z prawem do powołania członków komisji (*attorney general*, *state secretary*, *state controller*) pełnią członkowie tej samej partii (jej zawdzięczają swoją nominację), sekretarz stanu powołuje członka komisji z listy przedstawionej przez którąkolwiek inną partię⁵⁹. Pilnuje się, aby pełnego składu komisji nie tworzyli członkowie związani z jedną partią polityczną (w wielu stanach dopuszcza się sytuację niewielkiej przewagi zwolenników jednej z partii wśród członków komisji). W stanie Kansas po jednym członku wskazują przewodniczący partii opozycyjnych w każdej z izb parlamentu (*minority leader*)⁶⁰. W kilku stanach, m.in. Louisiana i Karolina Płd., przestrzega się również parytetu geograficznego – kandydaci powoływani przez gubernatora muszą pochodzić z wszystkich okręgów wyborczych. W stanie Wirginia Płn. w komisji zasiadać może nie więcej niż 1 członek z każdego okręgu wyborczego.

Charakterystyczna dla regulacji amerykańskich klauzula „drzwi obrotowych” przejawia się w ustanawianiu okresów karencji dla byłych urzędników lub funkcjonariuszy partyjnych ubiegających się o wybór do komisji. Np. w stanie Pennsylvania jest to okres 1 roku, a w stanie Georgia aż 5 lat⁶¹. W stanie Texas ustanowiono zakaz *pro futuro* – były członek Komisji nie może ubiegać się o urząd pochodzący z wyboru przez 12 miesięcy po zakończeniu członkostwa w komisji.

7. Pełna ocena działalności komisji znacznie przekracza ramy niniejszego opracowania, co wymusza ograniczenie się do podstawowych twierdzeń w oparciu o badania amerykańskie⁶².

⁵⁸ Ark. Code. Ann. § 7–6–217.

⁵⁹ Cal. Govt. Code § 83102 (b).

⁶⁰ Kan. Stat. Ann., § 25–4119a (b).

⁶¹ Ga. Code Ann., § 21–5–4 (d) (1).

⁶² Warto wskazać pozycje uważane za podstawowe i najwyżej cenione. Oprócz już przywoływanych w tej pracy, również: M. R. Goodman, T. J. Holp, K. M. Ludwig, *Understanding State Legislative Ethics Reform: The Importance of Political and Institutional Culture*, [w:] „Public Integrity Annual”, Lexington 1996. D. E. Freel, *Comparing State Ethics Laws and Ethics Trends and Issues*, [w:] „The Book of the States”, vol. 36, ss. 283–302, Lexington 2004, Idem: *Trends and Issues in State Ethics Agencies* [w:] *Ibidem*, vol. 37, ss. 366–373, Lexington 2005, G. C. Mackenzie, *Scandal Proof: Do Ethics Laws Make Government Ethical?* Waszyngton 2002, C. Lewis, S. C. Gilman, *The Ethics Challenge in Public Service: A Problem Solving Guide*, San Francisco 2005, R. W. Smith, *Enforcement or Ethical Capacity: Considering the Role of State Ethics Commissions at the Millenium*, „Public Administration Review”, 2003, Issue 63, nr 3. Co roku Council on Governmental Ethics Law (COGEL) publikuje błękitne księgi („Blue Book”) – kompendium dotyczące stanowych regulacji i agencji etycznych.

Nie ulega wątpliwości, że już samo istnienie komisji wzmacnia zaufanie obywateli do władz. Krytycy regulacji etycznych zwracają jednak uwagę na fakt, że leżąca u ich podstaw, u zarania, zasada „im więcej regulacji etycznych, tym wyższa etyka” nie jest bezwzględna receptą na sukces i nie zawsze się sprawdza⁶³. Wiele regulacji jest niepotrzebnie restrykcyjnych, a wręcz uciążliwych dla urzędników, którzy muszą wielokrotnie spełniać te same wymogi sprawozdawcze, np. pełniąc różne funkcje. Świadomość norm etycznych wśród funkcjonariuszy publicznych, szczególnie tych pochodzących z wyboru i pełniących swoją funkcję jedynie czasowo, jest niedostateczna za sprawą nie dość skutecznego systemu szkoleń. Ta sytuacja, w warunkach posługiwania się przez prawodawcę pojęciami tak niejasnymi, jak „konflikt interesów”, sprawia, że przekraczanie norm etycznych zdarza się bardzo często. Jednocześnie są wciąż sfery działania władz publicznych, które nie są objęte ścisłą kontrolą. Chodzi tutaj szczególnie o władzę sądowniczą. Poza sądami federalnymi większość sędziów stanowych pochodzi z wyboru, co stanowi pole do licznych nadużyć⁶⁴. Te kwestie nadal czekają na stosowną regulację.

Jednocześnie zauważa się swoistą grę między komisjami a politykami i urzędnikami, którzy próbują poluzowywać narzucone im więzy. Do najprostszych sposobów należy redukcja budżetów i zatrudnienia w komisjach, które w istotny sposób rzutują na ich skuteczność. Pod hasłem szukania oszczędności i redukcji biurokracji rozwiązuje się wyspecjalizowane agencje⁶⁵ lub łączy je (*vide supra*: 1 w miejsce 9 agencji w stanie Connecticut). W sytuacjach skrajnych funkcjonariusze państwowi kierują sprawy na drogę sądową. Rezultaty takich działań są zróżnicowane. Uchylenie przez legislaturę stanu Oklahoma pierwszego kodeksu etyki przyjętego przez stanową komisję w 1991 r. doprowadziło do przeniesienia sporu na salę sądową. Sąd przyznał rację komisji⁶⁶. Zarzut niekonstytucyjności doprowadził m.in. do wyroku Sądu Najwyższego Rhode Island znacznie ograniczającego uprawnienia śledcze tamtejszej komisji w zakresie monitorowania postępowania ustawodawczego, uznając je za niekonstytucyjne (parlament obecnej kadencji rozważa zmianę konstytucji stanowej umożliwiającą przywrócenie komisji jej uprawnień). Sąd Najwyższy stanu Nevada uznał, że stanowy kodeks etyczny ogranicza wolność słowa deputowanych wykonujących swoje obowiązki. W efekcie odwołania się komisji do federalnego Sądu Najwyższego, ten w 2011 r. odrzucił zarzut, że reguły etyczne dotyczące wyłączenia

⁶³ M. D. Bradbury, op. cit., s. 334.

⁶⁴ S. C. Gilman, *Government...*, s. 32.

⁶⁵ M. Comlossy, P. Kerns, op. cit., s. 45.

⁶⁶ E. N. Carney, *Stronger in the States*, „National Journal”, 2007, vol. 39, issue 13, s. 40.

deputowanego od udziału w postępowaniu ustawodawczym, z którym wiąże osobisty interes, naruszają pierwszą poprawkę do konstytucji USA⁶⁷.

Skuteczność komisji stanowych jest pochodną zakresu jej uprawnień i właściwości. Obecnie za najbardziej restrykcyjne uchodzą przepisy stanu Kentucky. W 2012 r. orzeczono tam najwyższą w historii stanu karę za naruszenie zasad etyki wobec 2 urzędników (departamentów rolnictwa i ochrony przyrody)⁶⁸. W stanie Pennsylvania rocznie ok. 150.000 funkcjonariuszy składa obowiązkowe raporty wynikające z kodeksów etycznych⁶⁹. Znane są spektakularne sukcesy w postaci wykrycia i ukarania zachowań niezgodnych z normami etyki. Wśród przykładów warto wskazać gubernatora stanu Alabama usuniętego z urzędu w 1993 r.⁷⁰ Porównanie aktywności komisji wymaga przypomnienia, że różny jest zakres ich właściwości, a nawet różne są możliwości wszczęcia postępowania (na wniosek, z urzędu). Z tym zastrzeżeniem podajmy, że na podstawie danych z lat 2002–2004 najwięcej śledztw wszczęła komisja w stanie Alabama (329), a najmniej w Minnesocie (2) i Iowa (5)⁷¹.

Szczegółowa analiza naruszeń kodeksów etyki dokonana przez M. D. Bradbury'ego przyniosła bardzo ciekawe wnioski. Liczba nadużyć o charakterze wykroczeń i przestępstw była prawie identyczna. Naruszenia norm zdarzały się liczbowo tylu politykom z wyboru, co powołanym oraz etatowym pracownikom administracji, przy czym ze względu na różną liczebność tych grup najgorzej statystycznie wypadli politycy wybierani. Do najczęstszych naruszeń prawa należał konflikt interesów: zatrudnienie członka rodziny lub ułatwienie zawarcia kontraktu rządowego, nawiązanie niedozwolonych, bliskich relacji z prywatnymi przedsiębiorcami, wyłudzenie środków publicznych na zwrot nieponiesionych kosztów, korzystanie ze środków publicznych w prywatnym celu⁷².

7. Odnosząc podane przykłady do polskiej praktyki można dojść do wniosku, że kwestia etyki polityków jest uniwersalnym problemem demokracji. Pomimo różnic w kulturze politycznej i systemie prawnym, dzielących USA i Polskę, można dostrzec wśród omówionych rozwiązań takie, które mogą stanowić inspirację dla naszych regulacji lub wprost – nadają się do przeniesienia na nasz grunt.

⁶⁷ *Nevada Commission on Ethics vs. Carrigan*. Na temat spraw wygranych i przegranych przez Komisję stanu Alabama, zob.: J. L. Sumner Jr., *The Alabama Ethics Law: A Retrospective*, „The Alabama Lawyer”, 1999 (July), s. 234–235.

⁶⁸ Obaj zostali skazani na karę 10.000 dolarów grzywny (*Ethics Commission an important watchdog*, „Messenger-Inquirer”, Owensboro, Kentucky, 10.12.2012).

⁶⁹ M. D. Bradbury, op. cit., s. 343.

⁷⁰ J. L. Sumner Jr., op. cit., s. 267.

⁷¹ M. D. Bradbury, op. cit., s. 340.

⁷² Ibidem, s. 343–345.

Wprowadzenie w Polsce pozaparlamentarnej komisji etyki w kształcie przyjętym w USA wymagałoby zmian w Konstytucji (zasada autonomii parlamentu, autonomii izb parlamentu, mandatu wolnego). To, że nie są one w Polsce zbyt realne, nie zmienia faktu, że pomysł obywatelskiego składu organu odpowiedzialnego za nadzór i egzekwowanie etyki funkcjonariuszy i urzędników państwowych uznać należy za ciekawy i w pełni zgodny z ideą demokracji, a do tego przeciwdziałający niewątpliwemu konfliktowi interesów, w jaki popadają politycy oceniający sami siebie. Symboliczne sankcje nakładane przez sejmową Komisję Etyki Poselskiej czy brak efektywnego nadzoru nad rozbudowanym aparatem urzędniczym, szczególnie rozlicznych agencji rządowych, to problemy, które zasługują na rozwiązanie.

Odnosząc się jedynie do komisji etyki poselskiej, uważam, że odpowiednia modyfikacja jej kształtu w oparciu o amerykańskie wzory mogłaby zwiększyć jej skuteczność, a także stanowić chociażby częściową realizację udziału obywateli w nadzorowaniu deputowanych. Za zasadne uważam przede wszystkim zaostreżenie katalogu kar, jakimi dysponuje poselska komisja etyki, o kary finansowe, karę pozbawienia funkcji pełnionej w komisji sejmowej (np. przewodniczącego), władzach klubu i organach Sejmu. Niemożność powołania sejmowej komisji mieszanej z udziałem osób spoza składu Sejmu możnaby złagodzić konstytucyjnym konwenansem polegającym na zapraszaniu na posiedzenia komisji przedstawicieli społeczeństwa. Czynniki obywatelski w pracach Komisji Etyki uległby zwiększeniu za sprawą przyznania jej kompetencji do organizowania wysłuchań publicznych oraz wszczynania postępowania na wniosek grupy obywateli.

Zjawiskiem zauważalnym w Polsce jest kryzys systemu wartości odnoszących się do życia publicznego, przejawiający się w daleko idącym upolitycznieniu tego życia. Jak stwierdził J. Ciemniowski, prowadzi to do sytuacji, w której w sferze publicznej nie ocenia się zachowań w kategoriach dobra i zła. Nie chodzi o to, czy czyn, który ktoś popełnił był naganny, ale o to, kto go popełnił⁷³. Podobna sytuacja ma miejsce również w USA, gdzie silne upartyjnienie życia politycznego prowadzi do wielu patologii w życiu publicznym⁷⁴.

Zarówno polski, jak i amerykański polityk mają ten sam problem z właściwą oceną sytuacji pod kątem potencjalnego konfliktu interesów⁷⁵. Elementem

⁷³ J. Ciemniowski, *Prawo a zasady etyczne w działalności publicznej*, [w:] *Etyka w polityce*, Kraków 1997, s. 59–60.

⁷⁴ Zob. np. o sporach Demokratów z Republikanami: S. C. Gilman, *Government...*, s. 31–32.

⁷⁵ Na ten ważny aspekt zwracał przed laty uwagę w polskiej literaturze J. Jaskiernia, który proponował transparentność (ujawnianie, kogo poseł reprezentuje), ale nie zupełny zakaz reprezentowania przez posła interesów, byleby nie dochodziło do ewidentnego konfliktu interesu partykularnego z dobrem ogółu (zob. Idem, *Etyka parlamenta-*

działania amerykańskich komisji, którego przeniesienie na grunt polski byłoby najłatwiejsze, a wydaje się bardzo potrzebne, jest ustanowienie obowiązkowych i regularnych szkoleń, które pozwoliłyby urzędnikom, a także politykom na ustalenie, jakie zachowania są nieetyczne. Moim zdaniem, powołanie organu lub chociażby dodatkowe wyposażenie istniejących organów w kompetencje edukacyjno-konsultacyjne dałoby szansę posłowi do zasięgnięcia porady *ex ante* na wzór amerykańskich odpowiedzi na pytania urzędników w trybie prewencyjnym („*before-the-act*”).

Aby jednak politycy, w tym deputowani oraz urzędnicy, czuli się do tego zobligowani, należy zadbać nie tylko o elementy prewencyjne (system szkoleń i konsultacji), ale wzmocnić także elementy represyjne (surowsze sankcje za naruszanie zasad etycznych), poszerzyć grono osób podlegających kontroli i zwiększyć rolę obywateli w instytucjonalnym „audycie etycznym”.

US STATE ETHICS COMMISSIONS AS AN EXAMPLE OF CIVIC BODY OF ETHICS AUDIT: ORGANIZATION, COMPETENCE, FUNCTIONING

State ethics commissions are an interesting example of political ethics control exercised by the citizens. Politicians prefer self-monitoring committees. They are rather reluctant to independent commissions, as evidenced by their attempts to limit its powers, or even to terminate it. Pleas of unconstitutionality made by persons subject to the jurisdiction of the commissions led to a questioning by state supreme court the powers of the commission. Commissions, however, have had some success.

State ethics commissions are almost absent in the Polish constitutional legal literature. Objective of this paper is to present political issues related to activities of the commissions – the principles of creation, the constitutional status and competence. At the end the author has evaluated the activities of the commissions on the basis of their practical functioning. The author also attempts to look at this interesting institution from the Polish perspective, as possible source of inspiration for particular Polish solutions and regulations.