

Regulacje dotyczące etyki zawodowej
w parlamentach
Stanów Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii
i Francji

Maj 1997

Danuta Łukasz

Raport

Nr 102

W ostatnich latach badania opinii publicznej w większości krajów demokratycznych wykazują niski poziom zaufania do polityków. Jedną z istotnych przyczyn tego zjawiska są ujawniane raz po raz przez media nieuczciwe i niewłaściwe zachowania funkcjonariuszy publicznych i wykorzystywanie zajmowanych stanowisk do załatwiania interesów osobistych lub partyjnych. Czasem wywołuje to jedynie niesmak lub poczucie zażenowania, w innych wypadkach budzi poważniejsze zastrzeżenia. Na ogół, trudno tego typu postępowanie określić i ocenić w kategoriach czysto prawnych, a solidarność instytucjonalna i polityczna sprawia, że kwestia odpowiedzialności rozmywa się w trakcie długotrwałych i skomplikowanych procedur.

Wprowadzenie

W ostatnich latach badania opinii publicznej w większości krajów demokratycznych wykazują niski poziom zaufania do polityków. Jedną z istotnych przyczyn tego zjawiska są ujawniane raz po raz przez media nieuczciwe i niewłaściwe zachowania funkcjonariuszy publicznych i wykorzystywanie zajmowanych stanowisk do załatwiania interesów osobistych lub partyjnych. Czasem wywołuje to jedynie niesmak lub poczucie zażenowania, w innych wypadkach budzi poważniejsze zastrzeżenia. Na ogół, trudno tego typu postępowanie określić i ocenić w kategoriach czysto prawnych, a solidarność instytucjonalna i polityczna sprawia, że kwestia odpowiedzialności rozmywa się w trakcie długotrwałych i skomplikowanych procedur.

Nie świadczy to bynajmniej, że ostatnie lata XX w. wieku upływają pod znakiem powszechnego upadku moralności i obyczajów w życiu politycznym i szerzej - w życiu publicznym. Mamy raczej do czynienia z istotnymi zmianami w stylu i ogólnych warunkach uprawiania polityki. Oznacza to konieczność dostosowania dotychczas funkcjonujących norm i praktyki do nowych zjawisk. We wczesnej fazie rozwoju demokracji parlamentarnej było nie tyle lepiej, co inaczej. Życie polityczne toczyło się w kręgu wąskiej elity władzy i pieniądza. Pełnienie funkcji publicznych traktowano jako dodatkowe i tymczasowe zajęcie. Odsetek ludności posiadającej prawa wyborcze na skutek stosowania rozmaitych cenzusów (płciowy, majątkowy, podatkowy, edukacyjny) był bardzo niski. Praktyki powszechnie stosowane w XVIII i XIX a nawet na początku XX w. mogłyby zdziwić dzisiejszego obserwatora. Za całkiem normalne (a przynajmniej dopuszczalne) uchodziło kupowanie urzędów, miejsc w parlamencie, uchwalanie ustaw pod dyktando konkretnych prywatnych interesów, otwarte czerpanie dochodów z tytułu piastowanego urzędu. Skandale i afery rozgrywały się jednak wśród swoich za zamkniętymi drzwiami, rzadko odbijały się szerszym echem i niewiele interesowały przeciętnego obywatela, do którego informacje docierały sporadycznie, a sami "możni tego świata" byli niedostępni. Skromny był także zakres ingerencji państwa w życie społeczne i gospodarcze, a co zatem idzie wpływ rządu i parlamentu na codzienne życie większości obywateli był minimalny.

Współczesne warunki uprawiania polityki w systemach demokratycznych dążących do realizowania zasad państwa prawa, wystawiają polityków, parlamentarzystów, członków rządów i osoby piastujące wysokie stanowiska publiczne na surowy i raczej bezlitosny osąd opinii publicznej. Jest to wynik trwającej przez kilka ostatnich dziesięcioleci intensywnej edukacji demokratycznej społeczeństw, coraz bardziej świadomych swoich praw i coraz bardziej wymagających wobec swoich przedstawicieli, bowiem polityka i instytucje państwa są wszechobecne i wywierają bezpośredni, namacalny wpływ na wszystkie dziedziny życia.

Rozwój mediów radykalnie zmniejszył dystans między elitą władzy a społeczeństwem. Pozycja i wizerunek polityka są kształtowane codziennie na oczach szerokiej publiczności. Politycy przedstawiają się jako zwykli obywatele i tak też są przez wyborców traktowani. Zakres przywileju - jaki opinia publiczna jest gotowa jeszcze dzisiaj przyznać politykom - ogranicza się niezbędnemu minimum, na przykład limuzyna z kierowcą, przestronny gabinet z palmą i grubym dywanem i ewentualnie miejsce w łożu honorowej w trakcie galowego przedstawienia w operze.

Charakterystyczną cechą ostatnich kilku dekad jest także stale rosnąca profesjonalizacja polityki. Bycie politykiem stało się jedną z wielu karier zawodowych, zajęciem stanowiącym podstawowe źródło utrzymania, określające pozycję majątkową i status społeczny polityka. Zatem oczekuje się od polityków przestrzegania zasad rzetelności i etyki zawodowej, podobnie jak od osób pełniących inne role społeczne. Większość pracodawców w zamian za wynagrodzenie wymaga od swoich pracowników bezwzględnej lojalności i poświęcenia się interesom firmy. Prowadzenie na boku prywatnych interesów z wykorzystaniem zasobów i możliwości, jakie firma stwarza, może być tylko powodem natychmiastowego zwolnienia. W wypadku polityków (pełniących tak funkcje wykonawcze jak i przedstawicielskie), pracodawcą są podatnicy, którzy wymagają lojalności i poświęcenia, intuicyjnie wyczuwając, że w przeciwieństwie do ornitologa - który nie koniecznie musi umieć fruwać - minister finansów powinien płacić podatki, a publiczni moralizatorzy winni świecić własnym przykładem.

Wszystkie te okoliczności sprawiają, że nacisk opinii publicznej na przestrzeganie przez osoby i instytucje zasad etycznych jest dzisiaj większy niż był - czy mógł być - w przeszłości.

Podstawową sferą, którą obejmuje etyka służby publicznej jest rozwiązywanie sprzeczności mogących występować pomiędzy obowiązkami publicznymi a prywatnymi

interesami osób pełniących funkcje publiczne - pomiędzy działaniem dla dobra ogółu a realizowaniem wąskich interesów partykularnych. Stanowione normy i reguły mają zapewnić ochronę interesu publicznego i dobro ogółu. Z jednej strony idzie o to, by zapobiegać wykorzystywaniu stanowisk do czerpania prywatnych korzyści - co podważa zaufanie do funkcji publicznych, z drugiej zaś - o przeciwdziałanie niekorzystnym wpływom lobbingu (niezależnie czy jest to działalność określona w danym systemie prawnym czy nie) czyli prowadzenia przez grupy interesów zorganizowanego nacisku na ośrodki decyzyjne w państwie w celu uzyskania korzystnych dla siebie rozwiązań.

Konstytucyjne i ustawowe regulowanie tej dziedziny w odniesieniu do władzy wykonawczej ma tak długą tradycję jak nowoczesna demokracja. Służy temu: zasada nie łączenia stanowisk, odpowiedzialność rządu przed parlamentem, funkcje kontrolne parlamentu, a także system zawodowej, apolitycznej kadry urzędniczej (państwowa służba cywilna). Stosunkowo niedawno natomiast potrzebę określenia zasad postępowania w kategoriach etyki zawodowej zaczęły dostrzegać również parlamenty. Członkowie parlamentu pełnią co najmniej cztery główne role: ustawodawców, kontrolerów władzy wykonawczej, członków partii politycznej i oczywiście przedstawicieli wyborców. Hierarchia tych ról może się zmieniać w zależności od indywidualnej sytuacji, systemu politycznego a także może podlegać zamianom w czasie, niemniej rodzaj i charakter zewnętrznych powiązań i interesów są niezwykle istotne dla każdej z nich.

Stosowane w poszczególnych krajach rozwiązania różnią się znacznie co do zakresu i rangi prawnej norm i przepisów, co wynika z ogólnych koncepcji ustrojowych danego systemu oraz z tradycji i zwyczajów politycznych. Wszystkim regulacjom przyświeca jednak ten sam cel, a mianowicie zapewnienie jawności i przejrzystości działania na arenie publicznej.

Poniższe opracowanie przedstawia przykłady takich rozwiązań w Stanach Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii i Francji - w systemach niejako modelowych, stanowiących wzór i przykład dla większości państw budujących ustroje demokratyczne. Koncentruje się zasadniczo na regulacjach dotyczących etyki parlamentarnej, uwzględniając tam gdzie to konieczne również normy stosowane przez organy władzy wykonawczej, a także przedstawia szerzej dyskusję i okoliczności jakie towarzyszyły wprowadzaniu kodeksu etyki parlamentarnej w Wielkiej Brytanii.

STANY ZJEDNOCZONE

Wstęp

Kongres USA posiada rozbudowany system regulacji w zakresie etyki zarówno członków Kongresu, jak i pracowników jego administracji. System obejmuje: przepisy konstytucyjne, ustawy i regulaminy izb oraz szczegółowe instrukcje i wytyczne odpowiednich komisji parlamentarnych. Najbardziej doniosłe regulacje zawierają następujące akty prawne:

1. Konstytucja: art. 1, ust. 5 i 6. - niepołączalność stanowisk, uprawnienia dyscyplinarne izb Kongresu.

2. Regulamin Izby Reprezentantów:

- 43. Zasada regulaminowa - Kodeks Etyki Zawodowej,

- 44. Zasada regulaminowa - oświadczenie o stanie majątkowym i o dochodach zewnętrznych,

- 52. Zasada regulaminowa - przyjmowanie prezentów i uczestnictwo w imprezach.

5. Wspólna Uchwała Izby Reprezentantów i Senatu z 11 lipca 1958 r. - Kodeks Etyki Zawodowej Pracowników Służb Państwowych.

4. Ustawa o etyce zawodowej pracowników państwowych z 1978 r. z późniejszymi poprawkami. Część tego aktu włączono do regulaminu, jako 44. Zasadę regulaminową.

Kwestie szczegółowe regulują natomiast następujące zasady:

8. Zasada regulaminowa - Obowiązki członków (Izby Reprezentantów),

9. Zasada regulaminowa - Sprawy przywilejów Izby (pierwszeństwo wniosków dotyczących przywilejów Izby przed innymi wnioskami),

10. Zasada regulaminowa - Komisje i ich zakres działania - zakres działania i kompetencje Komisji Etyki Zawodowej (jest to komisja odrębna od Komisji Regulaminowej),

11. Zasada regulaminowa - Zasady postępowania w komisji,

32. Zasada regulaminowa - Prawo wstępu do pomieszczeń Izby,

41. Zasada regulaminowa - Kwalifikacje pracowników Izby,

45. Zasada regulaminowa - Zakaz posiadania nieoficjalnego konta,

46. Zasada regulaminowa - Ograniczenia w korzystaniu z opłaty, skredytowanej w prowadzonej korespondencji,

47. Zasada regulaminowa - Dochody z tytułu wynagrodzenia ze źródeł zewnętrznych.

I. Zasada niepołączalności stanowisk

Jest to zasada konstytucyjna - zakaz łączenia mandatu reprezentanta lub senatora z innymi stanowiskami publicznymi ma charakter absolutny i nie dopuszcza żadnych wyjątków. Szczegółowe przepisy dotyczące pełnienia innych funkcji oraz ograniczenia działalności pozaparlamentarnej, omówione są dalej w części poświęconej zewnętrznym dochodom kongresmenów.

II. Uprawnienia parlamentu w zakresie dyscypliny członków

Zgodnie z anglosaską tradycją jednym z przywilejów parlamentu jest prawo do oceny zachowania jego członków oraz stosowania odpowiednich sankcji. Konstytucja Stanów Zjednoczonych upoważnia każdą z Izb Kongresu do nakładania kar na członków za niewłaściwe zachowanie, do pozbawienia mandatu włącznie (art. 1, ust. 5). Należy też zaznaczyć, że na mocy Konstytucji, immunitet chroni kongresmenów wyłącznie w zakresie czynności podejmowanych w trakcie postępowania w Kongresie, nie chroni natomiast przed wszczęciem postępowania sądowego, przed zatrzymaniem czy aresztowaniem w związku z wykroczeniami, przestępstwami pospolitymi czy też naruszaniem porządku publicznego.

W latach 1789 - 1967 r. Izba podejmowała postępowania dyscyplinarne wobec swoich członków ponad 25 razy. Zarzuty naruszenia zasad etycznych dotyczyły bardzo różnorodnych zachowań i czynów. Od udziału w pojedynkach, do zamieszczania obscenicznych materiałów w dokumentach kongresowych. Przynajmniej w jednym wypadku Izba odmówiła oskarżonemu prawa do obrony. Podejmowano też próby ukarania byłych członków Kongresu, którzy wcześniej sami zrezygnowali z mandatu.

O potrzebie wprowadzenia kodeksu etyki parlamentarnej oraz zasady jawności dochodów i stanu majątkowego kongresmenów zaczęto dyskutować na przełomie lat czterdziestych i pięćdziesiątych. W 1958 r. obie izby Kongresu w drodze wspólnej uchwały przyjęły Kodeks etyki zawodowej pracowników służb państwowych. Uchwała zawierała podstawowe zasady, jakimi winni się kierować członkowie Kongresu w trakcie wykonywania swoich obowiązków. W szczególności zwracano uwagę na następujące powinności:

- przestrzeganie fundamentalnych norm moralnych;
- rzetelne i sumienne wykonywanie pracy za otrzymywane wynagrodzenie;

- niedyskryminowanie i niefaworyzowanie osób i wąskich grup obywateli poprzez specjalne traktowanie i przysługi;
- nieprzyjmowanie przysług i korzyści, które mogłyby być postrzegane jako próba wpływania na podejmowane decyzje;
- unikanie dawania prywatnych obietnic związanych ze sprawami urzędowymi;
- nie angażowanie się w stosunki kontraktowe z urzędami i agendami państwowymi, kolidującymi z wykonywaną funkcją;
- nie wykorzystywanie poufnych informacji uzyskanych drogą służbową do własnych interesów.

Komisja do Spraw Etyki Zawodowej

Wobec powtarzających się wypadków niewłaściwego wykorzystania przez członków obu Izb funduszy na działalność urzędową oraz nadużywania stanowiska dla osiągnięcia osobistych korzyści, Wspólna Komisja do Spraw Organizacji Kongresu zaleciła izbom powołanie odrębnych komisji do rozpatrywania tego typu spraw. Jako pierwsza powstała w 1964 r. senacka specjalna komisja do spraw etyki. Izba Reprezentantów powołała analogiczną komisję pod koniec 1966 r. Jej mandat był ograniczony czasowo i merytorycznie. Miała ona przedstawić propozycje dodatkowych regulacji gwarantujących ściślejsze przestrzeganie przez członków i personel Izby ogólnych zasad postępowania oraz przekazywać odpowiednim władzom sądowym, stanowym i federalnym, sprawy członków i pracowników, którzy naruszyli prawo. Na początku kolejnej 90 kadencji Kongresu - w kwietniu 1967 r. - powołano w Izbie Reprezentantów Stałą Komisję do Spraw Etyki.

Do zadań Komisji należy badanie doniesień o naruszeniu ustaw lub przepisów odnoszących się do zasad etyki zawodowej członków, funkcjonariuszy i pracowników Izby, oraz opracowanie zaleceń co do dalszego postępowania Izby. Komisja może oddalić doniesienie i podjąć innego typu działania, na przykład udzielić członkowi lub pracownikowi pisemnej nagany. . Za zgodą Izby, Komisja może przekazać sprawę poważnego naruszenia prawa przez członka lub pracownika Izby odpowiednim władzom sądowym.

Niektóre z zasad postępowania obowiązujące członków i pracowników Kongresu mają umocowanie w przepisach karnych. W tego typu sprawach naruszenia mogą pociągnąć za sobą orzeczenie kary grzywny lub pozbawienia wolności, albo jednej i drugiej sankcji łącznie. Ponadto w wypadku przywłaszczenia środków publicznych

(środków na prowadzenie działalności parlamentarnej) lub majątku publicznego, albo fałszywe zeznania co do wydatków i dochodów, Ministerstwo Sprawiedliwości może dochodzić zwrotu zawłaszczonych wartości.

Warunki składania skarg i doniesień

Doniesienie dotyczące naruszenia przez członka (funkcjonariusza lub pracownika) Izby Reprezentantów obowiązujących zasad etyki zawodowej musi być wniesione na piśmie, pod przysięgą i musi być opatrzone datą.

Członek może wnieść doniesienie w imieniu własnym lub przekazać skargę osoby nie będącej członkiem. Jeżeli trzech kolejnych członków odmówi na piśmie przekazania skargi osoby nie będącej członkiem Izby, to osoba taka może wnieść skargę bezpośrednio do Komisji.

Skarżący ma obowiązek dostarczenia kopii skargi osobie objętej zarzutami, w przeciwnym wypadku Komisja nie przyjmuje doniesienia. Komisja nie przyjmuje również doniesienia na członka w ciągu 60 dni od daty jego wyboru.

Osobę objętą zarzutami powiadamia się o przyjęciu bądź oddaleniu skargi. Osobie objętej zarzutami umożliwia się złożenie wyjaśnień i przedstawienia dowodów.

Komisja z reguły nie przyjmuje doniesień i skarg dotyczących naruszeń, które nastąpiły w okresie wcześniejszym niż trzy kadencje wstecz (maksymalnie 6 lat).

Tryb postępowanie w Komisji Etyki Zawodowej

Po przyjęciu doniesienia (stwierdzeniu poprawności wniosku i uznaniu się za kompetentną do rozstrzygnięcia) Komisja może rozpocząć głosami przynajmniej 8 z 14 członków Komisji dochodzenie wstępne. Dochodzenie prowadzi powołana w tym celu podkomisja, która przygotowuje sprawozdanie. Jeżeli w sprawozdaniu zostaną przedstawione konkretne zarzuty, przewodniczący mianuje drugą podkomisję (z pozostałych członków Komisji) w celu przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego. Jeżeli zarzuty zostaną uznane za uzasadnione, przeprowadza się ostateczne postępowanie w gronie całej Komisji, która podejmuje decyzje co do rodzaju kary i dalszego postępowania przed całą Izba.

Komisja może zalecić Izbie zastosowanie jednej z następujących kar (lub kilku łącznie):

- wykluczenie ze składu Izby (pozbawienie mandatu),

- upomnienie,
- nagana,
- grzywna,
- zawieszenie lub ograniczenie praw, immunitetu i przywilejów, jakie Konstytucja przewiduje w stosunku do członków, a także wszelkie inne sankcje, jakie Komisja uzna za właściwe.

W całej historii Kongresu (do 1991 r.) tylko czterech członków zostało pozbawionych mandatu: trzech z powodu zdrady wobec Unii w czasie wojny secesyjnej i jeden za łapówkarstwo. Od czasu powołania Stałej Komisji Etyki Zawodowej, w 1967 r., czterem członkom udzielono nagany, siedmiu upomnienia. Ponadto Komisja w trzech wypadkach oddaliła skargę, odmawiając dalszego postępowania przed Izbą, a także odnotowała 5 przypadków naruszeń kodeksu etyki nie zasługujących na postępowanie przed Izbą. 10 członków zrezygnowało z mandatu, po wniesieniu przeciwko nim oskarżenia lub po zawiadomieniu o wyroku wydanym przez sąd, zanim komisja zdążyła podjąć stosowne działania.

Funkcje doradcze Komisji

Komisja prowadzi Biuro Doradcze, które udziela konsultacji członkom oraz pracownikom Izby mającym wątpliwości co do tego, czy ich postępowanie jest zgodne z zasadami etyki. Konsultacje te są poufne i nikt nie może być pociągnięty do odpowiedzialności z powodu przedstawienia swojej sprawy.

III. Ograniczenia jakim podlegają członkowie oraz pracownicy Izby Reprezentantów

A. Dochody z tytułu wynagrodzenia ze źródeł zewnętrznych

Zasady dotyczące dodatkowego zatrudnienia i wynagrodzenia mają na celu przede wszystkim wyeliminowanie sytuacji konfliktu interesów, czyli takich sytuacji, w których:

- prywatne zobowiązania szkodzą wykonywaniu zadań publicznych,
- pojawia się możliwość niewłaściwego wpływu na działalność urzędową,
- poświęca się czas i uwagę, których wymaga praca w Kongresie, na inne sprawy,

- powstaje wrażenie, że kongresmen czerpie osobiste korzyści ze sprawowanej funkcji.

Obowiązują następujące ograniczenia:

1. Członkowie Kongresu, funkcjonariusze i pracownicy administracji Izby:

- nie mogą przyjmować honorariów za wystąpienia, przemówienia lub artykuły;
- nie mogą reprezentować, jako osoby prywatne, innych osób wobec instytucji rządowych;

- nie mogą przyjmować żadnego wynagrodzenia od obcego rządu ani działać jako przedstawiciele zagranicznego pracodawcy;

- nie mogą przyjmować żadnych pieniędzy z racji swojej pozycji urzędowej.

2. Członkowie i pracownicy zarabiający powyżej 120% stawki zaszeregowania GS-15 (\$ 83 160 w 1996 r.):

- nie mogą przyjąć w ciągu roku dodatkowego wynagrodzenia o łącznej wysokości ponad 15% wynagrodzenia odpowiadającego II grupie zaszeregowania w tabeli płac wysokich funkcjonariuszy państwowych (jest to stawka określająca również wysokość wynagrodzenia kongresmenów i wynosi \$133 000, a więc górna granica dodatkowego wynagrodzenia wynosi \$20 040 w 1996 r.);

- nie mogą przyjmować wynagrodzenia za usługi opierające się na zasadzie pełnego zaufania¹, ani być zatrudnionymi w instytucjach świadczących usługi o takim charakterze (firmy prawnicze, maklerskie, ubezpieczeniowe, handlu nieruchomościami, etc.);

- nie mogą pozwalać, by ich nazwisko było używane, niezależnie od tego czy pobierają wynagrodzenie czy nie, przez organizacje wymienione wyżej (np. na liście członków-partnerów firmy prawniczej);

- nie mogą przyjmować wynagrodzenia w charakterze członka zarządu lub funkcjonariusza jakiegokolwiek organizacji (gospodarczej i niedochodowej);

- nie mogą przyjmować wynagrodzenia za działalność dydaktyczną bez uprzedniego zezwolenia Komisji Etyki Zawodowej;

- zobowiązani są do składania oświadczeń o stanie majątkowym.

3. Członkowie oraz pracownicy zarabiający co najmniej 75% wynagrodzenia podstawowego przewidzianego dla członków izb (\$100 200 w 1996 r.):

¹ Świadczenie takich usług zobowiązuje usługodawcę do działania w najlepiej pojętym interesie klienta, natomiast wzajemne stosunki opierają się na zaufaniu do uczciwości, lojalności i zdolności do właściwej oceny sprawy.

- nie mogą prowadzić działalności lobbystycznej w stosunku do byłych kolegów przez rok po opuszczeniu stanowiska;

- nie mogą reprezentować obcych rządów przez rok po opuszczeniu stanowiska.

4. Członkowie Izby Reprezentantów:

- nie mogą być stroną w kontraktach zawieranych przez rząd federalny;

- nie mogą występować przed Claims Court (sąd orzekający w sprawach o odszkodowania finansowe od władz federalnych) ani przed sądem apelacyjnym Okręgu Federalnego.

Za naruszenie powyższych przepisów grozi kara grzywny do \$ 10 000 lub do wysokości bezprawnie pobranego wynagrodzenia, jeżeli przekroczy ono wymienioną sumę.

(Ethics in Government Act Government-Wide Limitation on Honoraria, Outside Earned Income and Employment - 5 US Code, appedix 7, § 501; Regulamin Izby - 47. Zasada regulaminowa)

B. Środki na prowadzenie działalności urzędowej

Członkowie Izby Reprezentantów otrzymują, poza zasadniczym wynagrodzeniem parlamentarnym, znaczne środki na prowadzenie działalności związanej z pracami Kongresu. Są to różnego rodzaju fundusze i ryczałty przeznaczone na organizację biur, opłaty pocztowe, podróże, wydatki reprezentacyjne itp.) i ryczałty opatrzone klauzulą "na prowadzenie działalności urzędowej". W żadnym wypadku nie można przeznaczać tych środków bezpośrednio lub pośrednio na cele prywatne (na przykład na zamawianie usług w firmie będącej własnością osoby spokrewnionej), polityczne lub na kampanię wyborczą. Bardzo szczegółowe przepisy w tym zakresie wydaje Komisja ds. Administracji Izby. Każdy fundusz i ryczałt na wydatki urzędowe kongresmena (są to wyodrębnione pozycje w budżecie Izby) obwarowany jest precyzyjnymi instrukcjami co zasad jego wydatkowania i rozliczenia. Sprawy sporne lub wątpliwe rozstrzyga Komisja Etyki Zawodowej.

Członkowie Izby nie dysponują bezpośrednio funduszami na wynagrodzenia pracowników i innymi środkami na działalność, ale mogą w pewnych granicach dokonywać przesunięć środków pomiędzy poszczególnymi pozycjami. Mają prawo na przykład zmniejszyć fundusz płac i zwiększyć wydatki rzeczowe lub na odwrót.

(Nadmieśmy iż, każdy członek Izby Reprezentantów ma prawo do zatrudnienia maksymalnie 18 pracowników. Na wniosek kongresmena pracowników biur zatrudnia szef kancelarii Izby - Clerk).

Kongresmenów obowiązuje zakaz wykorzystywania środków na prowadzenie działalności w Kongresie do finansowania kampanii wyborczych oraz pokrywania z funduszy wyborczych kosztów działalności w Kongresie.

C. Ograniczenia w przyjmowaniu prezentów

16 listopada 1995 r. Izba Reprezentantów uchwaliła nową Zasadę regulaminową nr 52 (weszła ona w życie 1 stycznia 1996 r.) znacznie zostrzającą poprzednio obowiązujące ograniczenia dotyczące przyjmowania prezentów.

Podarunkiem w rozumieniu Zasady regulaminowej nr 52 są wszelkie przekazywane nieodpłatnie rzeczy, usługi i świadczenia mające wartość pieniężną, (przedmioty, przysługi, upusty, rozrywki, gościnność, pożyczki, zaniechanie roszczenia lub pobrania opłaty, pokrywanie kosztów transportu, szkolenia, zakwaterowanie, wyżywienie, zarówno w naturze jak i poprzez wykupienie biletu, przedpłatę lub refundację kosztów, etc.).

Wyjątki obejmują:

1. Wszystko za co kongresmen lub pracownik zapłaci normalną cenę rynkową lub niezwłocznie odda ofiarodawcy (produkty nietrwałe można podarować organizacjom charytatywnym lub zniszczyć);
2. Prezenty od rodziny i przyjaciół (tzw. prezenty osobiste);
3. Datki na działalność polityczną;
4. Datki na pokrycie kosztów obsługi prawnej działalności politycznej;
5. Emerytury i inne świadczenia ze strony byłego pracodawcy;
6. Materiały informacyjne (książki, czasopisma, kasety magnetofonowe i wideo) przysyłane do biura;
7. Nagrody i wygrane w konkursach lub imprezach otwartych dla szerokiej publiczności;
8. Tytuły honorowe i inne nagrody niepieniężne przyznawane za służbę publiczną (w tym towarzyszące poczęstunki, napoje, rozrywki, a w wypadku stopni honorowych - również pokrycie kosztów podróży);
9. Szkolenia (w tym jedzenie i napoje oferowane wszystkim uczestnikom), jeżeli są one związane z zakresem działania Izby;
10. Spadki;

11. Wszystko, co jest dozwolone z mocy ustaw, w tym ustawy o prezentach i odznaczeniach oraz ustawy o wymianie edukacyjnej i kulturalnej;
12. Wszystko, co zostało opłacone z funduszy rządu federalnego, stanowego lub lokalnego lub zapewnione przez rząd poprzez umowę rządową;
13. Osobista gościnność z wyjątkiem gościnności oferowanej przez zarejestrowanego lobbystę lub zagranicznego pracodawcę;
14. Wolny wstęp na imprezy o charakterze otwartym oferowany przez bezpośredniego (sponsora) organizatora imprezy;
15. Świadczenia i korzyści (w tym pożyczki bankowe) dostępne powszechnie lub na równych warunkach dla określonych grup osób (np. wszystkich pracowników urzędów federalnych);
16. Medale, puchary i inne przedmioty o charakterze pamiątkowym;
17. Wszystko, na co w niecodziennych sytuacjach wyrazi zgodę Komisja Etyki Zawodowej;
18. Okazjonalne poczęstunki i napoje nie wchodzące w skład posiłków (przyjęcia, konferencje, etc.);
20. Produkty z rodzimego stanu (o minimalnej wartości) przekazywane w celach promocyjnych, takich jak wystawy lub bezpłatne rozdanie;
21. Przedmioty o minimalnej wartości, takie jak czapeczki lub koszulki ze znakiem firmy lub organizacji.

Posiłki

52. Zasada regulaminowa wprowadziła zakaz przyjmowania zaproszeń na tzw. posiłki lokalne czyli na terenie budynków Kongresu i w Waszyngtonie (dozwolone przez poprzednie regulacje), jeżeli płaci kto inny niż członek lub pracownik.

Podróże

52. Zasada regulaminowa pozwala członkom i pracownikom podróżować na koszt prywatnego sponsora, jeżeli udział w danym spotkaniu jest istotny z punktu wykonywanych przez nich zadań lub zachodzi potrzeba zbadania danej sprawy na miejscu. Osobie wykonującej takie zadania może towarzyszyć, również na koszt sponsora, małżonek lub jeden członek rodziny. Pokrycie kosztów w takim wypadku

traktowane jest jako zwrot kosztów działalności w Izbie a nie podarunek dla osoby podróżującej. Utrzymane zostały następujące limity w tym zakresie:

- 4 dni (96 godzin) łącznie z czasem podróży, jeżeli cel podróży znajduje się na terenie 48 sąsiadujących stanów; lub

- 7 dni bez czasu podróży, jeżeli jej cel położony jest gdzie indziej.

Komisja Etyki Zawodowej rutynowo udziela pozwolenia na przedłużenie czasu podróży sponsorowanej.

Osoba podróżująca na koszt sponsora może przedłużyć podróż na własny koszt z wykorzystaniem swojego urlopu.

W czasie takiej podróży kongresmen lub pracownik może korzystać z oferowanego mu bezpłatnie transportu, zakwaterowania, posiłków, materiałów konferencyjnych i zwolnienia z wpisowego.

Bezpłatny transport, zakwaterowanie i wyżywienie oraz inne korzyści są również dozwolone w związku z: kampaniami wyborczymi, dodatkowymi zajęciami pozaparlamentarnymi lub zewnętrznym zatrudnieniem a także z inną pozaurzędową działalnością (na przykład o charakterze religijnym).²

Członkowie Izby nie mogą traktować datków od osób zbierających fundusze jako środków własnych lub środków na potrzeby działalności w Kongresie (wszystkie zbierane środki należy traktować jako środki na kampanie wyborcze).

Członkowie i pracownicy nie mogą domagać się żadnych korzyści materialnych od osób, które:

- starają się o podjęcie przez Izbę jakiegoś działania (lobbying);
- wykonują usługi lub inne zadania na rzecz Izby;
- mają interesy, dla których działalność Izby może mieć istotne znaczenie.

D. Oświadczenie o stanie majątkowym i dochodach

Zgodnie z ustawą Ethics Reform Act 1989 (ustawa nowelizująca ustawę o etyce zawodowej pracowników państwowych z 1978 r.) obowiązek składania oświadczeń majątkowych obejmuje:

² Warunki podróży zagranicznych finansowanych przez obce rządy lub organizacje określają ustawy o zagranicznych podarunkach i odznaczeniach oraz o wymianie akademickiej i kulturalnej. Nie obowiązują tu limity i ograniczenia dotyczące podróży sponsorowanych przez podmioty krajowe.

- Członków Izby Reprezentantów oraz pracowników mających zaszeregowanie powyżej GS-15 (por. III. A. Dochody z tytułu wynagrodzenia ze źródeł zewnętrznych p. 2);

- kandydatów startujących w wyborach do Izby Reprezentantów - w ciągu 30 dni od daty zarejestrowania kandydatury;

- współmałżonków oraz osoby pozostające na utrzymaniu osoby zobowiązanej do złożenia oświadczenia, chyba że majątek ten i dochody są całkowicie niezależne i niezwiązane z interesami składającego oświadczenie.

1. W oświadczeniu należy wykazać:

- wszystkie dochody z tytułu wykonywanej pracy powyżej \$ 200 (w tym sumy przekazywane z tytułu honorariów za odczyty, artykuły itp. na cele charytatywne);

- dochody z posiadanego majątku (odsetki, dywidendy, czynsze, wypłaty z polis ubezpieczeniowych), jeżeli dochody z jednego źródła wynoszą powyżej \$ 200 rocznie; należy podać źródło dochodu i określić dokładną wysokość przychodu;

- majątek - nieruchomości, akcje, obligacje i oszczędności - jeżeli na koniec roku kalendarzowego jego wartość wynosi powyżej \$ 1000 lub jeżeli przyniósł dochód powyżej \$ 200 w skali rocznej.

Informacja o posiadanych nieruchomościach musi zawierać dane pozwalające na dokładną ich identyfikację (adres oraz plan lokalizacyjny).

Jeżeli wartość posiadanych akcji jednego przedsiębiorstwa wynosi powyżej \$ 1000 musi ono być wymienione z nazwy.

- oprocentowane konta bankowe powyżej \$ 1000, jeżeli łącznie wartość oszczędności na takich kontach przekracza \$ 5000. Konta nieopodatkowane oraz udziały w funduszach emerytalnych, jako nie dające dochodów, nie muszą być ujawniane.

- transakcje finansowe - krótki opis wszystkich transakcji dokonanych w roku poprzedzającym złożenie oświadczenia, których wartość przekracza \$ 1000, z podaniem daty, rodzaju transakcji (kupno-sprzedaż), przedmiotu transakcji i dokładnej wartości rynkowej transakcji (niezależnie od ewentualnych zysków lub strat kapitałowych);

- zobowiązania kredytowe - wszystkie zobowiązania kredytowe powyżej \$ 10 000 (nie dotyczy to zobowiązań zaciągniętych w ramach stosunków rodzinnych oraz obciążeń hipotecznych domu zamieszkałego przez właściciela);

- prezenty i finansowanie podróży - Od 1992 r. w wyniku ujednoczenia przepisów w zasadzie nie trzeba wykazywać w oświadczeniu dozwolonych prezentów (w tym finansowania kosztów podróży), z wyjątkiem tych, które zostały przyjęte za zgodą komisji Komisji Etyki Zawodowej;

- zajmowane stanowiska - osoba składająca oświadczenie musi wymienić wszystkie niepubliczne stanowiska, jakie zajmuje, niezależnie od tego czy pobiera z tego tytułu wynagrodzenie, dotyczy to stanowisk w biznesie, instytucjach pozarządowych, fundacjach, instytucjach oświatowych, związkach zawodowych); nie trzeba wykazywać pełnienia funkcji czysto honorowych, a także funkcji pełnionych w organizacjach społecznych, religijnych i politycznych.

2. Oświadczenie końcowe

W ciągu 30 dni od daty opuszczenia stanowiska (pełnionej funkcji) osoba zobowiązana do składania oświadczeń przedstawia oświadczenie końcowe, obejmujące okres od objęcia mandatu lub stanowiska do ostatniego dnia sprawowania mandatu lub stanowiska, chyba że przechodzi ona na inne stanowisko objęte takim samym obowiązkiem.

Zgodnie z przepisami wewnętrznymi jeden z pracowników biura obsługi kongresmena jest przydzielony do prowadzenia na bieżąco wszystkich spraw związanych z oświadczeniem majątkowym.

3. Postępowanie z oświadczeniami

a) Terminy składania, weryfikacja w Komisji, poprawki

Oświadczenie majątkowe składa się w ciągu trzydziestu dni od objęcia mandatu lub stanowiska a następnie co roku.

Oświadczenie musi być dostarczone lub wysłane pocztą odpowiednim terminie, chyba że Komisja wyjątkowo przedłuży termin (do maksimum 90 dni). W wypadku złożenia oświadczenia później niż w ciągu 30 dni wnosi się opłatę w wysokości \$ 200. Komisja może jednakże zwolnić z tej opłaty.

W ciągu 60 dni od doręczenia, komisja rozpatruje oświadczenia, by stwierdzić czy są one poprawnie wypełnione oraz czy nie zachodzą jakieś okoliczności mogące prowadzić do konfliktu interesów. Jeśli zdaniem Komisji, pojawia się taka możliwość, wyznacza ona zainteresowanemu termin na uregulowanie spraw.

Możliwe jest wprowadzanie poprawek do oświadczenia. Komisja wychodzi z założenia, że poprawki wprowadzane są w dobrej wierze i traktuje je podobnie jak oryginalne oświadczenie.

Oświadczenia oraz poprawki do oświadczeń są publikowane i dostępne do wglądu (zajmuje się tym szef kancelarii Izby).

b) Sankcje za niedopełnienie obowiązku złożenia oświadczenia lub podanie nieprawdziwych informacji

Poza karami, jakie może zalecić Komisja Etyki (por. p. II.2) Ustawa o etyce zawodowej upoważnia Prokuratora Generalnego do wszczęcia sprawy cywilnej przeciwko osobie, która świadomie podaje nieprawdziwe dane lub uchyła się od złożenia oświadczenia. Przewidziana w tym wypadku kara grzywny wynosi \$ 10 000. Ponadto przepisy kodeksu karnego przewidują grzywnę do \$ 10 000 lub/i karę pozbawienia wolności do 5 lat za fałszowanie bądź ukrywanie faktów i danych w oświadczeniach składanych władzom federalnym (US Code, Tytuł 18 - Przesłępstwa, Rozdział 47 - Oszustwa i fałszywe oświadczenia, § 1001).

Odnotowano jak dotąd jeden przypadek skazania kongresmena na karę więzienia i grzywny za konsekwentne i poważne mijanie się z prawdą w składanych przez cztery lata oświadczeniach majątkowych.

c) Rola opiniująca Komisji

Komisja Etyki Zawodowej jest upoważniona do wykładni przepisów ustawy o etyce zawodowej pracowników państwowych i do opiniowania pod tym kątem oświadczeń osób podlegających jej jurysdykcji (członków i pracowników Izby Reprezentantów). Osoba, która zgodnie z pisemną opinią Komisji działała w dobrej wierze nie podlega sankcjom przewidzianym w ustawie.

V. Prawa i obowiązki pracowników

1. Pracownicy Izby Reprezentantów mają obowiązek wykonywać swoje zadania odpowiednio do wynagrodzenia, jakie otrzymują. Pracownicy Izby nie są wynagradzani natomiast za wykonywanie zadań nie związanych z zakresem ich obowiązków służbowych, o charakterze osobistym, za udział w kampaniach wyborczych na rzecz kongresmena i innych osób.

Członek Izby, funkcjonariusz lub pracownik nie może:

- przy zatrudnieniu, ustalaniu wynagrodzenia lub warunków pracy - dyskryminować kandydatów z powodu rasy, koloru skóry, wyznania, płci (w tym stanu cywilnego, posiadania bądź nieposiadania dzieci), wieku, pochodzenia narodowego oraz osób niepełnosprawnych,

- zatrudniać lub zabiegać o awans, zalecać zatrudnienie lub awansowanie osoby z nim spokrewnionej,
- obiecywać zatrudnienie w instytucjach federalnych w zamian za przysługi o charakterze politycznym lub inne korzyści;
- w celu wymuszenia przysług politycznych lub jakichkolwiek innych korzyści - przeszkadzać komukolwiek w staraniach o zatrudnienie się w instytucji federalnej, lub grozić, że uniemożliwi mu zatrudnienie w takiej instytucji.

Wynagrodzenia

Od pracowników administracji Izby nie można się domagać:

- dzielenia swojego wynagrodzenia z inną osobą;
- odstąpienia części wynagrodzenia członkowi Izby lub jego pracownikowi;
- finansowania z własnego wynagrodzenia działalności kongresmena lub jego biura.

Pracowników Izby nie obejmuje tzw. Ustawa Hatcha (dotycząca zasad prowadzenia kampanii wyborczej). Po wykonaniu swoich obowiązków w Izbie pracownicy mogą, w wolnym czasie i na własny koszt angażować się w kampanie wyborcze.

Pracownicy nie mogą prowadzić działalności politycznej na rzecz zatrudniających ich członków Izby.

Dodatkowe zatrudnienie

Z wyjątkiem ograniczeń opisanych w p.III A) pracownicy w wolnym czasie mogą podejmować pracę na zewnątrz, z tym że nie może ona kolidować z pracą w Kongresie lub prowadzić do konfliktu interesów.

WIELKA BRYTANIA

Wstęp

Zbiór zasad regulujących postępowanie posłów w parlamencie powstawał stopniowo na mocy zwyczaju, uchwał parlamentu i orzeczeń spikerów. Te wewnętrzne

regulacje parlamentu miały na celu ochronę jego suwerenności, przywileju wolności wypowiedzi oraz niezależności posłów.

Podstawową zasadą etyki poselskiej, ukształtowaną przez kilka wieków tradycji parlamentarnej, jest zakaz pobierania przez posłów wynagrodzenia za czynności podejmowane w trakcie postępowania parlamentarnego. Zasadę tę, po raz pierwszy ujętą w uchwale Izby Gmin z 6 listopada 1666 r. potwierdzono i rozwinięto w podobnej uchwale z 1852 r. oraz w licznych późniejszych orzeczeniach spikerów. Równolegle utrwalił się zwyczaj składania przez posłów ustnych oświadczeń przed zabraniem głosu w debacie, a także przed głosowaniem, jeżeli mieli oni lub mogli mieć w przyszłości bezpośrednio korzyści materialne związane z rozpatrywaną sprawą. W orzeczeniu spikera Izby Gmin z 1811 r. został z kolei usankcjonowany zwyczaj, że w takich sytuacjach zainteresowani posłowie powstrzymują się od udziału w głosowaniu. Ograniczenia te pierwotnie odnosiły się to przede wszystkim do adwokatów służących jako posłowie, należy bowiem zaznaczyć, że do połowy XIX w. znaczną część pracy parlamentu stanowiły ustawy partykularne³ dotyczące konkretnych osób, przedsiębiorstw czy też społeczności lokalnych, chodziło więc o to, by prawnicy nie wykorzystywali mandatu poselskiego do załatwiania spraw powierzonych im przez prywatnych klientów.

W późniejszym okresie rozszerzono tę zasadę na przedstawicieli wszystkich profesji i zajęć. Przyjęcie łapówki, honorarium, wynagrodzenia, nagrody, rekompensaty lub innej korzyści materialnej w związku z postępowaniem w Izbie, popieraniem projektów lub opowiadaniem się przeciwko nim, składaniem wniosków do rozpatrzenia przez Izbę lub komisje może być uznane za naruszenie przywileju wolności wypowiedzi i obrazę parlamentu i podlega sankcjom dyscyplinarnym.

Upewnienia dyscyplinarne parlamentu

Dyscyplinarne upewnienia parlamentu brytyjskiego, tak jak większa część prawa parlamentarnego, ukształtowały się na podstawie zwyczaju i precedensów. Parlament

³ We wczesnym okresie swego istnienia Parlament łączył funkcje ustawodawcze i sędownicze. Specjalne "ustawy" nadające przywileje prywatnym stronom i wyroki w sprawach o naprawienie prywatnych szkód prawie się od siebie nie różniły pod względem procedury i formy aktu. Oba typy spraw były rozpatrywane na podstawie petycji złożonej do parlamentu przez zainteresowanych. Do początku XVIII wieku większość tych aktów dotyczyła rozwodów, naturalizacji i dziedziczenia majątków ziemskich (majoraty). W epoce rewolucji przemysłowej zaczęły dominować ustawy zezwalające na budowę dróg, kanałów wodnych, linii kolejowych a także nadające upewnienia samorządom lokalnym. Obecnie większość ustaw indywidualnych jest inicjowana przez samorzady lokalne lub ustawowo powołane instytucje starające się o uzyskanie upewnienia, jakich nie posiadają z mocy ustawodawstwa powszechnego.

posiada przywileje definiowane jako suma praw szczególnych, nie wynikających z *common law* i prawa ustawowego, niezbędnych dla właściwego funkcjonowania parlamentu. Sprawy objęte przywilejem wyłączone są spod jurysdykcji sądów. Podstawowym przywilejem jest swoboda wypowiedzi w parlamencie. Każde działanie naruszające ten przywilej może być uznane za obrazę parlamentu. Za obrazę parlamentu uznaje się także wszelkie działania lub zaniechanie działania, utrudniające lub uniemożliwiające właściwe funkcjonowanie Izby lub pełnienie mandatu przez posła.

Parlamentowi przysługuje wyłączne prawo do oceny i karania posłów oraz osób postronnych za naruszenia, jakich dopuszczają się w związku postępowaniem w parlamencie.

Izba może zastosować następujące kary:

- upomnienie i naganę,
- tymczasowe zawieszenie z ewentualną utratą wynagrodzenia za okres zawieszenia,
- wykluczenie z Izby,
- karę pozbawienia wolności.

Z ze swych szerokich uprawnień Izba korzysta bardzo wstrzeźliwie. W końcu XIX w. zaniechano stosowania kary więzienia i tak już w owym czasie raczej symbolicznej.

W obecnym wieku wykluczono z Izby trzech członków, ostatnio w 1954 r. We dwóch wypadkach (konserwatysty i posła niezależnego) decyzja o wykluczeniu nastąpiła po skazaniu posłów na kary pozbawienia wolności za oszustwa i fałszerstwa nie związane z działalnością parlamentarną. Poseł labourzystowski został wykluczony za składanie fałszywych zeznań przed komisją parlamentarną i ciężką obrazę parlamentu - opublikowanie artykułu, w którym oskarżał kolegów o pijaństwo oraz pobieranie honorariów (łapówek) za dostarczanie informacji.

Wykluczenie nie pociąga za sobą utraty biernego prawa wyborczego.

Jeżeli naruszenie przywileju parlamentarnego stanowi jednocześnie przestępstwo lub wykroczenie w świetle prawa, Izba może zwrócić się do prokuratora generalnego o wszczęcie postępowania. Przekazanie sprawy do rozpatrzenia sądowi przez Izbę może być zastosowane zamiast postępowania dyscyplinarnego w parlamencie albo łącznie z karą dyscyplinarną.

W latach siedemdziesiątych Komisja do spraw Przywilejów zaleciła Izbie jak najdalej idące samoograniczenie się w korzystaniu ze swoich uprawnień dyscyplinarnych i karnych i powoływania się przy tym na przywilej parlamentarny

zwłaszcza wobec osób spoza grona parlamentarzystów. Postulowano też, by Izba formalnie zrzekła się niewykonywanego już prawa do stosowania kary pozbawienia wolności, przeważyło jednak przywiązanie do tradycji i nie podjęto w tej sprawie żadnych postanowień.

Pozaparlamentarna działalność posłów

Brytyjska doktryna konstytucyjna oraz zwyczaj parlamentarny nie ograniczają prawa parlamentarzystów do posiadania interesów i prowadzenia płatnej działalności zawodowej poza parlamentem. Uposażenia poselskie ustanowiono po raz pierwszy w 1911 r., a jeszcze w latach sześćdziesiątych posiedzenia parlamentu odbywały się przeważnie późnym wieczorem i w nocy, czyli "po godzinach pracy". Powszechnie przeważa pogląd, że parlament nie powinien się składać z samych zawodowych polityków oderwanych od praktycznego życia w rozmaitych dziedzinach. Właściwe rozstrzygnięcie ewentualnych konfliktów między sprawowaniem funkcji publicznej a interesami prywatnymi pozostawiano zdrowemu rozsądkowi i poczuciu odpowiedzialności indywidualnych posłów. Wprowadzanie drobiazgowych zakazów i nakazów uważano za niepotrzebną komplikację, wychodząc z założenia, że nie wykluczy to jednostkowych przypadków osobistej nieuczciwości, wszystkim zaś niepotrzebnie utrudni życie.

Stosunki posłów z organizacjami, instytucjami i interesami pozaparlamentarnymi zwłaszcza w ich aspekcie finansowym stały się przedmiotem szczególnej uwagi po drugiej wojnie światowej, w związku ze stale rosnącym zakresem spraw regulowanych w drodze ustaw parlamentarnych, a także z działalnością różnorodnych grup interesów dążących do uzyskania wpływu na kształt ustawodawstwa i polityki państwa. Raz po raz zaczęły się pojawiać sygnały o negatywnym, szkodzącym reputacji Izby, wpływie pozaparlamentarnych zobowiązań posłów na ich działalność w parlamencie.

W następstwie skargi posła labourzystowskiego, że sponsorujący go związek zawodowy usiłuje dawać mu instrukcje w sprawie sposobu głosowania, Izba przyjęła w 1947 r. uchwałę, która stwierdzała, że zawieranie przez posłów umów z organizacjami zewnętrznymi, które w jakikolwiek sposób kontrolowałyby lub ograniczały całkowitą niezależność i swobodę działania w parlamencie lub zobowiązywały posła do działania

w roli rzecznika takiej organizacji zewnętrznej, narusza godność Izby, jest sprzeczne z zasadą wolności wypowiedzi oraz z obowiązkami posła wobec wyborców i całego kraju.

Kolejnym wydarzeniem, które postawiło Izbę w kłopotliwej sytuacji i zmusiło do reakcji było ujawnienie przez prasę pod koniec lat sześćdziesiątych, że jeden z posłów labourzystowskich pracował dla organizacji zaangażowanej w kampanię na rzecz poprawy wizerunku greckiego rządu (tzw. rządu pułkowników) i wykorzystywał do tego forum parlamentu. Powołano wówczas specjalną komisję do oceny obowiązujących zasad oraz praktyki w zakresie składania przez posłów oświadczeń o interesach finansowych. Komisja opublikowała raport, w którym wskazywała na brak jasnych i spójnych zasad w tym zakresie, odrzuciła jako zbyt restrykcyjną i uciążliwą w realizacji koncepcję rejestru interesów finansowych, za czym opowiadała się prasa i opinia publiczna, zaproponowała natomiast opracowanie kodeksu postępowania opartego na poprzednich uchwałach Izby. Raport wzbudził spore zainteresowanie opinii publicznej, ale Izba nie podjęła nad nim debaty. Liderzy Izby indagowani przez dziennikarzy potwierdzili fundamentalną zasadę zaufania do uczciwości i poczucia odpowiedzialności posłów, uznając formalne uregulowanie tej sfery spraw poselskich za "niepożądane i niepotrzebne".

Sprawa zewnętrznych interesów i ich wpływu na działalność parlamentarną posłów powróciła na pierwszy plan w początku lat siedemdziesiątych w związku z aferą Poulsona.⁴ Tym razem nie chodziło już o jednostkowy przypadek, lecz o grupę kilkunastu posłów z obu partii, zamieszanych w większym lub mniejszym stopniu w jeden z największych skandali korupcyjnych, jakie miały miejsce w Wielkiej Brytanii. Wówczas to, w maju 1974 r. Izba bez dłuższych dyskusji przyjęła trzy uchwały zaproponowane przez rząd. Pierwsza uchwała zobowiązywała Izbę do wprowadzenia rejestru interesów finansowych posłów, publikowanego okresowo i aktualizowanego na bieżąco. Druga uchwała powoływała Specjalną Komisję do Spraw Interesów Posłów, odpowiedzialną za przygotowanie rejestru oraz rozpatrywanie skarg i zarzutów dotyczących wpisów do rejestru. Trzecia uchwała sankcjonowała jako zasadę regulaminową, dotychczas zwyczajowy obowiązek zgłaszania interesów finansowych przed zabraniem głosu w debacie plenarnej, rozszerzając go na wypowiedzi na posiedzeniach komisji, przesłuchania świadków w trakcie postępowań prowadzonych w

⁴ Przedsiębiorca budowlany John Poulson stworzył swoje konsorcjum stosując system zachęt i nagród dla przedstawicieli i urzędników władz lokalnych w zamian za przyznawanie mu kontraktów publicznych. Konsorcjum Poulsona zbankrutowało w końcu lat sześćdziesiątych. W trakcie procesów związanych z postępowaniem upadłościowym wyszło na jaw, że z hojności i uprzejmości Poulsona korzystali także członkowie Parlamentu.

komisjach specjalnych oraz podczas kontaktów z ministrami i innymi "sługami korony" czyli urzędnikami.

W tym samym okresie uregulowano w ustawach, porządkując i upraszczając, narosłe przez wieki szczegółowe i bardzo skomplikowane zwyczaje i konwenanse dotyczące łączenia i nie łączenia mandatu z innymi stanowiskami publicznymi.

Zasada niełączenia stanowisk

Ustawa dyskwalifikująca (*House of Commons Disqualification Act, 1975*) oraz ustawa o wynagrodzeniach ministerialnych i innych (*Ministerial and Others Salaries Act, 1972*) ograniczają do 95 liczbę stanowisk ministerialnych, jakie mogą być powierzone członkom parlamentu. W wypadku powołania posła lub lorda na takie stanowisko z przekroczeniem ustawowego limitu, traci on prawo do zasiadania i głosowania w izbie do czasu gdy na skutek rezygnacji lub innych przyczyn, limit zostanie przywrócony.

Niepołączalność stanowisk występuje w postaci zakazu zasiadania w Izbie Gmin określonych kategorii osób. W wypadku stwierdzenia wyboru osoby zdyskwalifikowanej przez ustawę (*House of Commons Disqualification Act, 1975*), wybór jest uznany za nieważny, a miejsce w Izbie opróżnione. Izba Gmin może, jeśli uzna to za stosowne, i jeżeli przyczyny dyskwalifikacji ustaną, zatwierdzić wybór osoby podlegającej ustawie o dyskwalifikacji, jednak nie ma przepisów określających taką procedurę.

Ogólna zasada wynikająca z doktryny suwerenności parlamentu stanowi, że w Izbie Gmin nie mogą zasiadać osoby będące "sługami Korony" czyli osoby zajmujące płatne stanowiska w służbie państwowej (z wyjątkiem ministrów). Do tej grupy należą pracownicy państwowej służby cywilnej, która obejmuje administrację centralną i służbę dyplomatyczną; wojskowi w służbie czynnej i policjanci. Osoby takie mogą kandydować, po zwolnieniu ze służby w odpowiednim trybie. Odrębne ustawy [*House of Commons (Clergy Disqualification) Act, 1811, Roman Catholic Church Relief Act, 1829*] zakazują kandydowania duchownym.

Zgodnie z ustawą o dyskwalifikacji w Izbie nie mogą zasiadać osoby piastujące stanowiska sędziowskie, z wyjątkiem sędziów pokoju, oraz niektóre stanowiska w administracji wymiaru sprawiedliwości.

Ustawa obejmuje ponadto osoby, które w drodze mianowania przez Koronę, piastują stanowiska kierownicze i inne w około stu ciałach (komisjach, radach,

komitetach, trybunałach etc) podległych ministerstwom. Przepisy ustawy nie dotyczą ministrów, którzy z urzędu kierują takimi ciałami lub są ich członkami.

Komisja do spraw etyki w życiu publicznym (Komisja Nolana)

W październiku 1994 r. premier Major powołał niezależną komisję pod kierownictwem sędziego Lorda Nolana, w celu zbadania kondycji życia publicznego. Bezpośrednią przyczyną tej decyzji była seria skandali natury obyczajowej i finansowej z udziałem przedstawicieli elity politycznej. Reputację parlamentu najbardziej nadwerzężyła afera znana jako "pytania za pieniądze". Reporterzy z popularnej popołudniówki "Sunday Times", podający się za biznesmenów, zwrócili się do kilkunastu posłów z zapytaniem czy nie złożą interpelacji na wskazany temat w zamian za odpowiednie wynagrodzenie. Gazeta ujawniła nazwiska dwóch posłów konserwatywnych, którzy przystali na propozycję i dali do zrozumienia, że są gotowi do stałej współpracy. Towarzyszyła temu fala drobniejszych doniesień o rozmaitych usługach świadczonych przez biznesmenów politykom. Niepokój budziło obejmowanie przez ministrów, zaraz po opuszczeniu stanowiska, lukratywnych posad w prywatnym przedsiębiorstwach często działających w dziedzinach bezpośrednio podlegających ich ministerstwom. Jeszcze inne pole dla rozmaitych spekulacji stanowiły niepodlegające właściwie żadnej kontroli nominacje na stanowiska w pozaresortowych agencjach wykonawczych, tzw. *quangos* (*quasi-autonomous non-governmental organizations* - prawie autonomiczne organizacje pozarządowe), które od połowy lat osiemdziesiątych przejmowały coraz większy zakres zadań uprzednio należących do kompetencji administracji centralnej i dziś kontrolują znaczną część środków budżetowych przeznaczonych na cele publiczne. Wszystko to razem podawane w odpowiedniej oprawie przez media stwarzało wrażenie, że życiem publicznym Wielkiej Brytanii zaczęły rządzić niejasne układy i znajomości, żeby nie powiedzieć korupcja.

Komisja Nolana została powołana jako ciało stałe, okres jej pierwszej kadencji wyznaczono na trzy lata. Komisja składa się z 10 członków, w tym dwóch posłów i jednego członka Izby Lordów oraz sędziów i specjalistów w zakresie prawa konstytucyjnego. Zakres działania komisji w pierwszej kadencji obejmuje sprawy związane z:

- postępowaniem członków parlamentu;
- postępowaniem członków gabinetu, ministrów i pracowników państwowej służby cywilnej;

- zarządzaniem i sprawami kadrowymi w agencjach pozarządowych i jednostkach publicznej służby zdrowia.

Rząd nie uwzględnił postulatu komisji, by włączyć do zakresu jej kompetencji takich zagadnień jak: finansowanie partii politycznych i wynagrodzenia parlamentarzystów.

W maju 1995 r. Komisja Nolana opublikowała swój pierwszy raport zatytułowany "Etyka w życiu publicznym". Obejmował on ocenę sytuacji i zalecenia rozwiązań we wszystkich trzech dziedzinach będących przedmiotem badań komisji. Komisja nie znalazła w swoich dochodzeniach potwierdzenia dla tezy o powszechnym upadku obyczajów i panoszącej się korupcji. Stwierdziła jednak, że obowiązujące zasady w niedostatecznym stopniu wyznaczają granice między zachowaniami poprawnymi a niedopuszczalnymi, niejasne i niejednoznaczne są także procedury służące egzekwowaniu obowiązków. W odniesieniu do członków parlamentu główne konkluzje i zalecenia można streścić następująco:

- posłowie powinni zachować prawo do posiadania interesów poza Parlamentem i dodatkowych dochodów z pracy nie związanej z ich rolą jako parlamentarzystów;

- należy zakazać zatrudnienia w charakterze konsultantów w profesjonalnych firmach lobbingowych (to jest pracujących na zlecenie wielu klientów) a w dalszej perspektywie - zrewidować także przepisy dotyczące innego rodzaju doradztwa parlamentarnego;

- umowy o pracę w roli doradcy ds parlamentarnych powinny być w całości zamieszczane w rejestrze, łącznie z podaniem wysokości wynagrodzenia. Pozostałe pozycje rejestru powinny w pełniejszy i bardziej zrozumiały sposób oddawać charakter interesów poselskich;

- uchwała z 1947 r. dotycząca interesów prowadzonych przez posłów poza Parlamentem powinna zostać raz jeszcze potwierdzona i umocniona; należy opracować bardziej jasne i precyzyjne wskazówki co do zgłaszania interesów oraz środków unikania sprzeczności interesów, zwłaszcza w trakcie prac w komisjach;

- konieczne jest opracowanie jednolitego kodeksu etyki poselskiej ujmującego w zwięzły i jasny sposób wszystkie tradycyjnie stosowane zasady oraz nowe decyzje Izby;

- Izba powinna powołać niezależnego Parlamentarnego Komisarza do Spraw Etyki oraz ustalić bardziej precyzyjne zasady rozpatrywania skarg i zarzutów przeciwko posłom.

Uzasadniając potrzebę opracowania kodeksu etyki zawodowej dla członków parlamentu Lord Nolan zwrócił uwagę na fakt, że prawo parlamentarne zawiera w zasadzie wszystkie elementy pozwalające na określenie niedopuszczalnych działań parlamentarzystów, jest jednak niekonsekwentne i rozproszone w *Traktacie o prawach, przywilejach, postępowaniu i zwyczajach Parlamentu*. Dzieło to ze względu na swoją objętość (1047 stron) i rzadkość ukazywania się (raz na 7 - 8 lat), jest mało poręczne w codziennym użytku. Dlatego też istotne jest opracowanie jednolitego, zwartego kodeksu etyki, zawierającego uporządkowane i jasno sformułowane zasady postępowania. Powinno się to przyczynić się do lepszego poznania i zrozumienia obowiązujących zasad, a zatem i bardziej świadomego ich przestrzegania.

Po ogłoszeniu raportu Komisji Nolana Izba Gmin powołała własną parlamentarną Komisję do spraw etyki w życiu publicznym (*Select Committee on Standards in Public Life*), która dokonała wewnętrznej oceny kwestii związanych z etyką poselską, ustosunkowała się do ustaleń i zaleceń Komisji Nolana oraz przedstawiła Izbie odpowiednie wnioski.

W wyniku debaty nad raportem komisji (komisji parlamentarnej i Komisji Nolana), w listopadzie 1995 r. Izba Gmin przyjęła szereg uchwał nowelizujących normy dotyczące pozaparlamentarnej działalności posłów i powołała nowe organy nadzorujące ich przestrzeganie. Dwie najbardziej istotne zmiany, jakie wprowadziły te uchwały, to wyraźnie sformułowany zakaz odpłatnego reprezentowania zewnętrznych grup interesów i obowiązek ujawniania poziomu dochodów czerpanych z dodatkowej działalności w roli doradcy ds. parlamentarnych według wskazanych przedziałów wielkości.

Podsumowując można powiedzieć, że w uchwałach z 6 listopada 1995 r. Izba Gmin potwierdziła i uaktualniła zasady ustanowione w trakcie jej długiej historii, które na skutek między innymi swej "wiekowości" przestały być ściśle egzekwowane.

Komisja do spraw etyki i przywilejów

Na mocy uchwał z listopada 1995 r. powołano Komisję do Spraw Etyki i Przywilejów, która przejęła uprawnienia dwóch odrębnych dotychczas Specjalnych Komisji - do spraw interesów poselskich i do spraw przywilejów.

Do zadań Komisji należy:

- rozpatrywanie spraw związanych z przywilejami Izby;

- nadzorowanie pracy Parlamentarnego Komisarza do spraw etyki, ocena jego zaleceń i zatwierdzanie jego propozycji dotyczących sposobu prowadzenia i udostępniania Rejestru Interesów Poselskich oraz wprowadzania zamian do tego i innych rejestrów, jakie ustanowi Izba;

- rozpatrywania na wniosek Komisarza skarg i zarzutów dotyczących naruszenia kodeksu etyki zawodowej przyjętego przez komisję oraz formułowanie propozycji zamian w kodeksie.

Komisja składa się z jedenastu członków, powoływanych z reguły na czas trwania kadencji parlamentu (skład komisji specjalnych może być powoływany na okres jednej rocznej sesji). Komisja może powoływać podkomisje, składające się maksymalnie z 7 członków, do zbadania konkretnych spraw.

Komisja ta ma takie same uprawnienia jak specjalne komisje specjalne (resortowe komisje zajmujące się kontrolą działalności poszczególnych ministerstw), czyli prawo do wzywania posłów i innych osób do stawienia się przed Komisją oraz do żądania przedstawienia materiałów i dokumentów, jakie uzna za potrzebne do przeprowadzenia dochodzenia.

Komisja może odbywać posiedzenia także w trakcie przerw parlamentarnych i wyznaczać posiedzenia poza gmachem parlamentu, przedkładać Izbie sprawozdania oraz powoływać doradców i ekspertów.

Jako członkowie Izby, w posiedzeniach komisji mogą uczestniczyć i udzielać jej pomocy, prokurator generalny i prokurator generalny Szkocji oraz ich zastępcy. Nie mają jednak prawa głosu i prawa do zgłaszania wniosków.

W lipcu 1996 r. Komisja do spraw etyki poselskiej i przywilejów, zgodnie z zaleceniami Izby, opracowała Kodeks etyki zawodowej wraz ze szczegółową instrukcją dotyczącą rejestracji interesów oraz zasady zakazującej odpłatnego reprezentowania cudzych interesów. (Por. "Materiały i Dokumenty BSE" nr 203 - III Raport Komisji do Spraw Etyki i Przywilejów).

Parlamentarny Komisarz do spraw Etyki

Ustanawiając urząd Parlamentarnego Komisarza do spraw etyki Izba Gmin po raz pierwszy powierzyła (częściowo) ocenę spraw poselskich czynnikowi zewnętrznemu. Komisarza powołuje się spoza grona parlamentarzystów i zawodowych urzędników parlamentarnych. Sir Gordon Downey, który objął to stanowisko w listopadzie 1995 r. w

latach 1981 - 1987 pełnił funkcję Parlamentarnego Komisarza ds. Administracji (odpowiednik polskiego Rzecznika Praw Obywatelskich).

Komisarz nie posiada własnych uprawnień, współpracuje z Komisją do spraw etyki i przywilejów. W swoich działaniach korzysta każdorazowo za jej zgodą z uprawnień, jakie przysługują Komisji.

Komisarz odpowiada za prowadzenie Rejestru Interesów Poselskich, informowanie posłów o ich obowiązkach w zakresie rejestracji, szkolenie nowowybranych posłów oraz wstępne rozpatrywanie wszelkich skarg i zarzutów dotyczących nieprawidłowości w postępowaniu członków Izby.

Dochodzenia prowadzone przez Komisarza mają charakter poufny. Komisarz decyduje o przyjęciu lub odrzuceniu skargi. Jeżeli uzna, że skarga lub zarzuty są uzasadnione, przeprowadza wstępne dochodzenie i przedstawia Komisji do spraw etyki i przywilejów sprawozdanie, zalecając podjęcie odpowiednich kroków. Dalsze postępowanie prowadzi Komisja w trybie jawnym, a ostateczne rozwiązanie zależy od decyzji całej Izby.

Wzajemne relacje między Komisarzem a Komisją nie są dokładnie określone i tak jak wiele procedur w brytyjskim parlamencie opierają się na zasadzie "gentlemen's agreement". W praktyce pozycja Komisarza będzie zależała w znacznym stopniu od jego osobistego autorytetu. Już w trakcie dyskusji nad konstrukcją tego urzędu, zwracano uwagę na to, że mogą powstać poważne problemy proceduralne w wypadku pojawienia się różnicy zdań między komisarzem a komisją. Jest z pewnością jeszcze za wcześnie na ocenę skuteczności działania Komisarza, jednak wszystko wskazuje na to, że w bardziej skomplikowanych i rozgałęzionych sprawach procedury ustanowione uchwałami Izby z listopada 1995 r. nie są w stanie zapewnić zadawalającego rezultatu. W ciągnącej się od kilku lat sprawie "pytań za pieniądze" pojawiają się coraz to nowe fakty i zarzuty wobec wysoko postawionych osób ze świata polityki i biznesu. Są one na tyle poważne, że część polityków (opozycyjnych przede wszystkim) nie negując "wiedzy prawniczej i uczciwości" Komisarza, uważa, że nie dysponuje on narzędziami, które pozwoliłyby na przeprowadzenie rzetelnego dochodzenia. Ponadto pojawiły się podejrzenia, że Komisja była poddawana naciskom ze strony czynników rządowych, by tuszować sprawy. W tej sytuacji, zdaniem liderów opozycji, jedyną metodą wiarygodnego dla opinii publicznej rozwiązania byłoby przeprowadzenie dochodzenia przez niezależnych sędziów o uznanym autorytecie.⁵

⁵ Blair and Ashdown urge full inquiry on Hamilton, "The Times", 9 października 1996, nr 199.

Rejestr Interesów Poselskich

Formularz służący do rejestracji interesów nie zmienił się w zasadzie w ciągu 20 lat od jego pierwszej wersji opracowanej w 1975 r. W następstwie zaleceń Komisji (do spraw interesów poselskich) wprowadzono w tym czasie niewielkie kosmetyczne zmiany (dwie pozycje połączono w jedną, a jedną rozbito na dwie). Rozwijano natomiast instrukcje i objaśnienia dotyczące właściwego wypełniania formularza.

W obecnej postaci formularz zawiera dziesięć pozycji:

1. Funkcje kierownicze (dyrektorskie) w przedsiębiorstwach publicznych i prywatnych - należy podać nazwę spółki oraz krótką charakterystykę jej działalności.

2. Odpłatne zatrudnienie, prowadzenie biura, wykonywanie zawodu itp. - należy szczegółowo opisać prowadzoną działalność.

3. Klienci - należy podać nazwiska osób i nazwy firm, na rzecz których poseł osobiście świadczy usługi, jeżeli charakter tych usług jest związany w jakikolwiek sposób z parlamentarną pozycją posła. Pozycja ta dotyczy kontraktów i umów o pracę w charakterze konsultanta ds. parlamentarnych.

4. Sponsorowanie - należy podać dane o pomocy pieniężnej lub rzeczowej o charakterze regularnym lub ciągłym - a) w okresie kandydowania w wyborach, jeżeli zgodnie z wiedzą posła pomoc ta stanowiła ponad 25% kosztów jego kampanii wyborczej, b) w okresie sprawowania mandatu - ze strony dowolnej osoby lub organizacji, z podaniem czy sponsorowanie to zakłada świadczenia pieniężne lub inne bezpośrednio lub pośrednio korzyści materialne.

5. Podarunki, świadczenia i gościnność (Wielka Brytania) - należy rejestrować podarunki o wartości wyższej niż 125 funtów albo i inne korzyści materialne o wartości wyższej niż 0,5% aktualnej pensji parlamentarnej otrzymane od spółki, organizacji lub osoby, jeżeli było to w jakikolwiek sposób związane z członkostwem w Izbie Gmin.

6. Wyjazdy zagraniczne - należy wpisać do rejestru w wypadku, gdy koszty wyjazdu nie są w całości pokryte osobiście przez posła lub ze środków publicznych.

7. Zagraniczne świadczenia i podarunki - rejestruje się na tych samych zasadach co podarunki i świadczenia otrzymane w kraju.

8. Grunty i nieruchomości - należy wymienić grunty i nieruchomości, inne niż dom użytkowany wyłącznie do celów mieszkalnych przez posła lub jego współmałżonka, o znacznej wartości lub przynoszące znaczny dochód. Należy podać charakter

nieruchomości (np. gospodarstwo rolne, magazyn handlowy, rezydencja dzierżawiona itp.) oraz jej lokalizację.

9. Posiadane akcje (udziały) - dotyczy akcji (udziałów) spółek publicznych i prywatnych oraz innych jednostek, których wartość nominalna: a) przekracza 25 tys. funtów, lub b) jest niższa niż 25 tys funtów, lecz wyższa niż 1% wyemitowanego kapitału akcyjnego tej spółki lub jednostki. Należy podać nazwy spółek, określić charakter ich działalności oraz podać czy udziały należą do kategorii a) czy b).

10. Inne interesy - pozycja ta przeznaczona jest do rejestracji wszelkich innych interesów nie ujętych w poprzednich pozycjach, o ile mogą one wpływać na działalność posła w parlamencie, nawet jeżeli nie wiąże się to z korzyściami finansowymi.

Do formularza należy dołączyć pełny tekst umowy (umów) o pracę w charakterze konsultanta ds. parlamentarnych. W umowie musi być podana wysokość wynagrodzenia w następujących przedziałach: do 5 000 funtów (rocznie), od 5 001 do 10 000, od 10 001 do 15 000 itd.

Po przyjęciu w listopadzie 1995 r. uchwały o zakazie odpłatnego reprezentowania cudzych interesów w parlamencie, posłowie zostali zobowiązani do wycofania się z takich umów w terminie do 31 marca 1996 r.

Tryb składania formularzy, publikacja i udostępnianie

Formularze składa się na ręce Parlamentarnego Komisarza do spraw Etyki. Poseł zobowiązany był dostarczyć formularz w ciągu trzech miesięcy od objęcia mandatu po wyborach powszechnych lub od uzyskaniu mandatu w wyborach uzupełniających. Zmiany i uzupełnienia do istniejących wpisów należy zgłaszać w terminie czterech tygodni od wystąpienia zaistnienia zmiany lub faktu wymagającego uzupełnienia danych w rejestrze (np. otrzymanie prezentu lub odbycie podróży na koszt sponsora).

Rejestr jest publikowany wkrótce po rozpoczęciu nowej kadencji parlamentu, a następnie raz do roku, w formie druku parlamentarnego i dostępny w sprzedaży, podobnie jak inne publikacje parlamentarne (teksty ustaw, raporty komisji, stenogramy z posiedzeń). Pomiędzy kolejnymi wydaniem Rejestr jest aktualizowany na bieżąco w formie skoroszytu i w takiej postaci dostępny do wglądu w Biurze Komisji Izby Gmin.

Parlamentarny Komisarz do spraw Etyki może zezwolić na wydanie kopii aktualnych wpisów, natomiast umowy załączone do rejestru można przeglądać jedynie osobiście na miejscu w gmachu parlamentu.

Zasada zgłaszania interesów finansowych podczas prac w parlamencie

Jak wspomniano wyżej, obowiązek zgłaszania osobistych interesów powiązanych z przedmiotem rozpatrywanej sprawy należy do najstarszych zasad etyki parlamentarnej. Wraz z ustanowieniem Rejestru Interesów Poselskich, zwyczaj ten ujęto formalnie w uchwale Izby, a więc zyskał on rangę zasady regulaminowej. Jednak, jak pokazywały rozmaite drobne incydenty nagłaśniane ochoczo przez prasę i wykorzystywane przez posłów do stawiania zarzutów swoim kolegom, część członków wychodziła z założenia, że zarejestrowanie interesów zwalnia ich z obowiązku zgłaszania interesów w trakcie posiedzeń i debat.

Zalecenia Komisji do Spraw Interesów Poselskich w tym względzie zostały zawarte w instrukcji z 1993 r. "Zasady rejestracji i zgłaszania interesów finansowych" wydanej przez rejestratora.

Instrukcja wskazywała, że o ile w rejestrze uwzględnione zostają interesy bieżące lub korzyści uzyskane w nieodległej przeszłości, o tyle obowiązek zgłaszania interesów odnosi się również do potencjalnych korzyści, jakich poseł może się spodziewać w przyszłości.

Poseł jest zobowiązany do zgłoszenia swoich interesów, jeżeli są one "w sposób istotny związane z przedmiotem rozpatrywanej sprawy". Podstawowym kryterium określającym czy dany interes jest związany z rozpatrywaną sprawą "w sposób istotny", polega na ustaleniu czy może być on postrzegany przez innych jako czynnik mający wpływ na takie a nie inne wystąpienie posła, zajęcie stanowiska w rozmowie z ministrem lub sformułowanie pytania poselskiego. Poseł, który jest płatnym konsultantem firmy lub organizacji zawsze powinien zgłosić interesy przy okazji zabierania głosu lub występowania w sprawie, która dotyczy interesów takiej firmy lub organizacji. Posłowie praktykujący w takich dziedzinach jak bankowość, medycyna lub prawo powinni to zgłaszać za każdym razem, kiedy interesy finansowe tych grup są w sposób oczywisty i bezpośredni powiązane z rozpatrywaną sprawą. W innych sytuacjach posłowie powinni sami oceniać - czy i jakiego należy dokonać zgłoszenia. Te same reguły zgłaszania interesów dotyczą posłów sponsorowanych przez związki zawodowe.

W latach 1994 - 1995 obowiązek zgłaszania istotnych interesów powiązanych ze sprawą został rozszerzony na wnioski "na początek dnia", interpelacje poselskich oraz wnioski zawierające propozycje poprawek do projektów ustaw. Zawiadomienia o takich

wnioskach lub interpelacjach, zamieszczone w porządku dnia, są wówczas oznaczane literą "R".

Odnosnie do specjalnych komisji resortowych (komisji nadzorujących działalność poszczególnych ministerstw), Komisja zaleciła w pierwszym raporcie z sesji 1991/92 wprowadzenie zakazu powoływania do takich komisji posłów mających istotne interesy powiązane z zakresem kompetencji ministerstwa polegającego kontroli danej komisji. Zalecenia Komisji zostały przyjęte przez Izbę tylko częściowo. Cytowana wyżej instrukcja z 1993 r. zobowiązuje członków specjalnych komisji resortowych do zgłoszenia istotnych interesów przed wyborem przewodniczącego i do zamieszczenia zgłoszeń w sprawozdaniu komisji. Członek komisji resortowej, a zwłaszcza jej przewodniczący, powinien wyłączyć się z postępowania komisji, jeżeli posiada interesy bezpośrednio powiązane z rozpatrywaną przez komisję sprawą lub z prowadzonym dochodzeniem.

Posłowie zajmujący stanowiska ministerialne

Członkowie Izby Gmin pełniący funkcje ministerialne zobowiązani są do rejestrowania interesów w rejestrze parlamentarnym, a jednocześnie podlegają dodatkowym ograniczeniom. Obowiązki ministrów w tym zakresie określają "Wytyczne dla ministrów w sprawach procedury", stanowiące swego rodzaju regulamin organizacyjny rządu.⁶

"Wytyczne" zalecają ministrom uporządkowanie spraw prywatnych w taki sposób, by nie kolidowały one z obowiązkami publicznymi. W razie wątpliwości najlepszym rozwiązaniem jest wyzbycie się interesów prywatnych. Wszystkie niejasne sytuacje należy konsultować z premierem, który podejmuje ostateczną decyzję.

Jeżeli minister zachowuje jakieś prywatne interesy, zobowiązany jest do powiadamiania o tym swoich kolegów zawsze ilekroć mogą one mieć związek z rozpatrywaną sprawą i do wyłączenia się z postępowania obejmującego taką sprawę.

Z chwilą powołania minister musi zrezygnować z wszystkich innych stanowisk publicznych, ze stanowisk kierowniczych w firmach i przedsiębiorstwach prywatnych i publicznych, niezależnie od tego czy są to stanowiska płatne czy honorowe. Zasada ta

⁶ Dokument ten nie ma określonej rangi prawnej, stanowi luźny zbiór zasad określających rozmaite aspekty pracy gabinetu, zmieniany od czasu do czasu przez kolejnych premierów. Reguły dotyczące rozwiązywania potencjalnych konfliktów interesów przez ministrów zostały sformułowane przez premiera Asquitha w 1913 r. w przemówieniu w Izbie Gmin. W 1952 r. zostały usystematyzowane przez Churchila i od tej pory stanowią część "Wytycznych", które do 1992 r. były dokumentem poufnym.

nie dotyczy zarządów rodzinnych majątków ziemskich, jednak, w wypadku gdyby udział w takim zarządzie mógł stworzyć sytuację sprzeczności interesów, minister powinien z niego zrezygnować. Ta sama zasada dotyczy stanowisk w organizacjach i fundacjach charytatywnych, jeżeli istnieje ryzyko pojawienia się sprzeczności między celami takiej fundacji lub organizacji a działaniami rządu.

Ministrowie będący partnerami w firmach prawniczych, konsultingowych, biurach rachunkowych itp. muszą zrezygnować z udziału w bieżącym zarządzaniu sprawami tych firm, nie muszą jednak rezygnować z partnerstwa lub członkostwa. W razie wątpliwości co do ich osobistej pozycji, powinni skonsultować się z premierem.

W sprawie posiadanych udziałów, akcji, papierów wartościowych itp. obowiązują takie same zasady jak w wypadku stanowisk: jeżeli istnieje ryzyko wystąpienia rzeczywistej lub pozornej sprzeczności interesów, to najbardziej zalecanym rozwiązaniem jest pozbycie się takich walorów. Alternatywnym rozwiązaniem może być przekazanie ich na czas pełnienia funkcji w zarząd "ślepego" funduszu powierniczego.

"Wytyczne" przypominają ministrom, że podjęcie lub zaniechanie podjęcia decyzji w sprawie znajdującej się w zakresie kompetencji ministra i którą był on osobiście finansowo zainteresowany, może zostać zaskarżone do sądu i przez tenże uznane za nieważne.

Ministrowie powinni unikać inwestycji, które mogłyby budzić podejrzenia o wykorzystywanie przez nich dostępu do poufnych informacji związanych z rynkiem papierów wartościowych, zwłaszcza inwestycji o charakterze spekulacyjnym i na rynku ubezpieczeniowym.

Ministrowie powinni także rozważyć i zdecydować czy inwestycje ich niepełnoletnich dzieci oraz małżonków powinny być traktowane w podobny sposób jak ich własne, mając na uwadze ewentualną sprzeczność interesów.

W razie wątpliwości jak najlepiej rozwiązać powyższe sprawy, by nie dopuścić do faktycznego lub potencjalnego konfliktu interesów, ministrowie mogą korzystać z konsultacji doradców finansowych lub Stałego Sekretarza (niepolitycznego kierownika resortu), w którym zajmują stanowisko. W ostatecznej instancji decyzja należy do samego ministra, z tym że jest on zobowiązany do złożenia oświadczenia czy i jakie kroki środki podejmuje w celu zapobieżenia powstaniu sytuacji sprzeczności interesów. Przyjętą formą takiego oświadczenia jest notatka skierowana na ręce Stałego Sekretarza ministerstwa.

Specyficzne i bardzo szczegółowe instrukcje dotyczą powiązań ministrów z towarzystwem ubezpieczeniowym Lloyds'a.

Ministrowie powinni unikać angażowania się w stosunki z organizacjami pozarządowymi, których działania mogą być w jakimkolwiek stopniu sprzeczne z polityką rządu. Nie powinni patronować jakimkolwiek grupom nacisku czy też organizacjom całkowicie lub częściowo finansowanych z funduszy budżetowych. W zasadzie nie ma przeciwwskazań do angażowania się w działalność organizacji charytatywnych, niemniej uczestnicząc w zbiórkach funduszy prowadzonych przez takie organizacje ministrowie nie mogą dopuścić do powstania jakichkolwiek zobowiązań, związanych z ich pozycją jako ministrów, wobec osób które dają środki na taką działalność.

Ministrowie nie powinni popierać i promować kandydatów do międzynarodowych nagród i wyróżnień (np. do Nagrody Nobla).

W sprawie przyjmowania prezentów (usług i gościny) "Wytyczne" stwierdzają, że zgodnie z ugruntowanym obyczajem ministrowie i funkcjonariusze państwowej służby cywilnej nie przyjmują prezentów, jeżeli mogą z tego wynikać lub może powstać wrażenie, że wynikają jakiegokolwiek zobowiązania. Ta sama dotyczy również prezentów oferowanych członkom rodziny.

FRANCJA

Wstęp

Główną instytucją prawną służącą ograniczaniu sprzeczności interesów jest ustawowo regulowana zasada niepołączalności stanowisk i funkcji. Występuje ona w dwóch postaciach: ograniczenia biernego prawa wyborczego osób pełniących określone funkcje (inelegibilité) oraz obowiązku rezygnacji z jednej z niepołączalnych funkcji po wyborze lub mianowaniu na określone stanowisko (incompatibilité). Regulaminy obu izb zakazują wykorzystywania statusu parlamentarzysty w działalności pozaparlamentarnej. Natomiast obowiązek ujawniania dochodów i stanu majątkowego wpisany jest w szerszy kontekst życia politycznego obejmującego finansowanie działalności partii politycznych i kampanii wyborczych.

We Francji, podobnie jak innych krajach, impulsem do poddania kontroli spraw majątkowych osób publicznych były skandale o charakterze polityczno-finansowym.

Nadużycia w wykorzystywaniu funduszy publicznych do finansowania działalności partii politycznych były zjawiskiem dość powszechnym we francuskim życiu politycznym i nie wywoływały większego potępienia, o ile ich rozmiary nie przekraczały pewnej granicy. Zgodnie z tradycją nowowybrany prezydent ogłasza amnestię, która zwykle obejmuje drobne przewinienia i nieprawidłowości dotyczące finansowania kampanii wyborczych. Niemniej skala nadużyć, jakie ujawniono w końcu lat osiemdziesiątych, ich zasięg oraz fakt, że część wygospodarowanych nielegalnie środków trafiała do prywatnych kieszeni położył kres tej tolerancji. W 1990 r. - po raz pierwszy w historii Francji - urzędujący minister trafił do więzienia, a ustawa amnestyjna nie objęła osób, którym udowodniono "osobiste wzbogacenie się" przy okazji operacji związanych z finansowaniem kampanii wyborczych i działalności partii politycznych.

I. Niepołączalność stanowisk i funkcji

Zakaz łączenia mandatu parlamentarnego z zajmowaniem stanowisk w rządzie reguluje art. 23 Konstytucji z 1958 r.

Szczegółowe regulacje dotyczące niepołączalności mandatu parlamentarnego z innymi funkcjami i stanowiskami reguluje Ustawa organiczna nr 58-998 z 24 października 1958 r. (Ordonance no 58-998 du 24 octobre 1958 portant loi organique relative aux conditions d'éligibilité et aux incompatibilités parlementaires), która określa także wypadki ograniczenia biernego prawa wyborczego. Ustawa zakazuje kandydowania kierownikom urzędów administracji państwowej, agencji i instytucji publicznych, sędziom, oficerom policji i wojska, w okręgach, na terenie których wykonują oni funkcje zawodowe.

Sprawowanie mandatu parlamentarnego jest niepołączalne z wykonywaniem funkcji publicznych nie z wyboru oraz w Radzie Konstytucyjnej i Radzie społeczno-ekonomicznej. W ciągu 15 dni od daty wyboru musi być powołany zastępca na opróżnione stanowisko, a status funkcjonariusza wybranego do parlamentu (urlop, rezygnacja z funkcji, zawieszenie etc.) regulują przepisy wewnętrzne odpowiednich instytucji.

Mandat parlamentarzysty jest niepołączalny ze sprawowaniem funkcji powierzonych przez państwo członkowskie Unii Europejskiej lub organizację międzynarodową i wynagradzanych ze środków tych państw lub organizacji.

Parlamentarzyści, którym specjalną misję powierzył rząd, mogą ją sprawować nie dłużej niż sześć miesięcy.

Dalsze ograniczenia łączenia mandatu z innymi funkcjami wprowadziła ustawa organiczna nr 72-64 z 24 stycznia 1972 r. Niepołączalne z mandatem parlamentarnym są stanowiska prezesa i członka zarządu, dyrektora generalnego i zastępcy dyrektora generalnego, a także pełnienie stałych funkcji doradczych w przedsiębiorstwach państwowych i publicznych o zasięgu krajowym. Nie dotyczy to wypadków, w których ustawy przewidują powołanie na takie stanowiska przedstawicieli parlamentu.

Parlamentarzyści nie mogą również sprawować głównych funkcji kierowniczych w:

- spółkach i przedsiębiorstwach korzystających z gwarancji państwowych w formie kredytów, subwencji lub dotacji, o ile gwarancje te nie wynikają automatycznie z ogólnych przepisów ustawowych;

- w spółkach nastawionych wyłącznie na działalność finansową, zajmujących się gromadzeniem oszczędności i udzielaniem kredytów;

- w spółkach i przedsiębiorstwach, których główna działalność związana jest z wykonywaniem zamówień rządowych lub świadczeniem usług na rzecz instytucji publicznych, jeżeli ponad połowa udziałów w takim przedsiębiorstwie należy do tego samego typu spółek i przedsiębiorstw.

Zakaz ten dotyczy przyjmowania stanowisk po wyborze do parlamentu. Jeżeli parlamentarzysta pełnił takie funkcje przed wyborem, to nie musi z nich rezygnować.

Deputowani będący jednocześnie członkami władz samorządowych mogą być powoływani w charakterze przedstawicieli departamentu lub gminy do instytucji o charakterze lokalnym lub regionalnym pod warunkiem, że nie zajmują one się podziałem środków finansowych i że zainteresowany nie pobiera wynagrodzenia za pełnienie funkcji. Deputowani, nawet ci, którzy nie są członkami władz samorządowych, mogą sprawować funkcje kierownicze w lokalnych lub regionalnych przedsiębiorstwach komunalnych z kapitałem mieszanym.

Deputowany wykonujący zawód adwokata nie może występować w imieniu wyżej wspomnianych spółek i przedsiębiorstw, ani przeciwko nim, w procesach sądowych (z wyjątkiem spraw toczących się przez Sądem Najwyższym), przeciwko Państwu, a także przeciwko instytucjom lub przedsiębiorstwom publicznym (Ustawa organiczna z 24 października 1958 r., art. 18).

Deputowany nie może umieszczać lub pozwolić na umieszczenie swojego nazwiska z zaznaczeniem sprawowanej funkcji w materiałach o charakterze reklamowym dotyczących instytucji finansowych, przedsiębiorstw przemysłowych lub handlowych. Za naruszenie tego zakazu właściciel lub dyrektor przedsiębiorstwa

podlega karze grzywny lub/i pozbawienia wolności od jednego do sześciu miesięcy, a w razie powtórzenia się naruszenia nawet do roku pozbawienia wolności (Ustawa organiczna z 24 października 1958 r., art. 19).

Na mocy ustawy nr 85-1405 z 30 grudnia 1985 r. (Loi organique n° 85-1405 du 30 décembre 1985 Tendant à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives par les parlementaires) wprowadzone zostały dodatkowe ograniczenia dotyczące kumulowania mandatów przedstawicielskich i innych stanowisk publicznych. Deputowany do Zgromadzenia Narodowego lub senator nie może łączyć mandatu parlamentarnego z więcej niż jednym z następujących mandatów i funkcji:

- deputowanego do Parlamentu Europejskiego;
- radnego w Radzie regionalnej (organ samorządowy na szczeblu regionalnym);
- radnego w Radzie generalnej (organ samorządowy na szczeblu departamentu);
- radnego w Radzie miasta Paryża;
- mera gminy liczącej ponad 20 000 mieszkańców;
- zastępcy mera w gminie liczącej powyżej 100 000 mieszkańców.

Każdy deputowany i senator zobowiązany jest zgłosić prezydium właściwej izby pełną listę pełnionych funkcji i zajmowanych stanowisk pozaparlamentarnych. Prezydium ocenia tę listę pod kątem przepisów o niepołączalności. W razie pojawienia się wątpliwości sprawę kieruje się, na wniosek prezydium, ministra sprawiedliwości lub samego zainteresowanego, do Rady Konstytucyjnej. Decyzja Rady jest ostateczna.

Rada Konstytucyjna, z urzędu, pozbawia deputowanego (lub senatora) mandatu, na wniosek prezydium właściwej izby albo ministra sprawiedliwości, w następujących okolicznościach:

- stwierdzenia naruszenia zasady niepołączalności stanowisk bezpośrednio po wyborze do parlamentu i nie podjęcia w ciągu 15 dni przez zainteresowanego stosownych kroków;
- przyjęcia w trakcie trwania kadencji stanowiska z naruszeniem zasady niepołączalności;
- naruszenia przepisów art. 18 i 19 ustawy organicznej z 24 października 1958 r.

Pozbawienie mandatu w tym trybie nie pociąga za sobą ograniczenia biernego prawa wyborczego.

II. Regulaminowe ograniczenia działalności parlamentarzystów

Art. 79 Regulaminu Zgromadzenia Narodowego zakazuje wykorzystywania funkcji parlamentarzysty w prowadzeniu działalności gospodarczej lub w wykonywaniu wolnych i innych zawodów, ogólnie do wykorzystywania tytułu deputowanego do innych celów niż wykonywanie mandatu. Deputowany nie może być członkiem stowarzyszenia lub organizacji nastawionych na ochronę interesów partykularnych, lokalnych, bądź zawodowych. Natomiast art. 23 Regulaminu (Rozdział V dotyczący tworzenia klubów parlamentarnych) zakazuje powoływania w ramach parlamentu stałych ugrupowań, których celem jest ochrona lub popieranie interesów partykularnych, lokalnych lub zawodowych.

III. Oświadczenia o stanie majątkowym

W 1988 r. na mocy ustawy o jawności finansowej życia politycznego (Loi Organique n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique) wprowadzono obowiązek składania oświadczeń o stanie majątkowym przez osoby pełniące funkcje publiczne. W pierwotnej wersji ustawa objęła cztery kategorie osób: kandydatów w wyborach prezydenckich, członków rządu, parlamentarzystów, osoby pełniące niektóre funkcje wykonawcze w organach samorządowych. Ustawa organiczna nr 95-63 z 19 stycznia 1995 r. oraz ustawa nr 95-126 z 8 lutego 1995 r. dotyczące statusu osób pełniących funkcje polityczne rozciągnęły ten obowiązek na deputowanych do Parlamentu Europejskiego, przewodniczących związków gmin liczących ponad 300 000 mieszkańców, radnych regionalnych, radnych pełniących funkcje wykonawcze na Korsyce, radnych generalnych (rady na szczeblu departamentu) wicemerów gmin liczących ponad 100 000 mieszkańców oraz osoby pełniące funkcje zlecone przez przewodniczących rad lub merów. Ustawa objęła także osoby zajmujące stanowiska kierownicze w przedsiębiorstwach państwowych i publicznych o charakterze przemysłowym i handlowym, a także w instytucjach zajmujących się tanim budownictwem. W sumie obecnie obowiązek składania oświadczeń majątkowych obejmuje 7 500 osób w tym 1 000 parlamentarzystów. Ustawy te zmieniły również niektóre warunki składania oświadczeń.

Komisja do spraw jawności finansowej życia politycznego

Jednostką organizacyjną odpowiedzialną za gromadzenie, analizowanie i przechowywanie oświadczeń majątkowych wszystkich osób publicznych objętych obowiązkiem składania oświadczeń jest Komisja do spraw jawności finansowej życia politycznego, powołana ustawą o jawności życia politycznego z 1988 r. W 1995 r. Komisja przejęła wszystkie kompetencje w zakresie oświadczeń parlamentarzystów od prezydów izb.

Komisja pierwotnie składała się z trzech członków prezesa i wiceprezesa Rady Stanu, pierwszego prezesa Sądu Kasacyjnego i pierwszego prezesa Izby Obrachunkowej. Z powodu poszerzenia zadań komisji na skutek objęcia obowiązkiem składania oświadczeń szerszego grona osób (liczba analizowanych przez komisję oświadczeń wzrosła z 300 do 7 500) i przekazania jej całości uprawnień w tym zakresie, na mocy ustawy nr 96-5 z 4 stycznia 1996 r. poszerzono jej skład o sześciu członków i sześciu zastępców, powoływanych spośród aktywnych lub honorowych członków Rady Stanu, Sądu Kasacyjnego i Izby Obrachunkowej. Wyposażono też Komisję w samodzielny sekretariat oraz przyznano własny budżet.

Tryb składania oświadczeń

Deputowani i senatorowie, a także deputowani do Parlamentu Europejskiego zobowiązani są złożyć oświadczenie o stanie majątkowym w terminie dwóch miesięcy od objęcia mandatu oraz w terminie dwóch miesięcy od dnia wygaśnięcia mandatu. Pierwotnie termin ten wynosił piętnaście dni, co jak wykazywały sprawozdania z wykonywania ustawy z 1988 r. w wielu wypadkach było niewykonalne i powodowało liczne opóźnienia. Zmiany w sytuacji majątkowej należy zgłaszać na bieżąco.

Treść oświadczenia

Oświadczenie składa się w formie pisemnej, a składający potwierdza własnoręcznym podpisem i honorem, że podane informacje są kompletne i prawdziwe. Nie obowiązuje jednolity formularz, aczkolwiek zostały opracowane formularze pomocnicze zawierające opis składników majątkowych, jakie należy wykazać. W wypadku małżeńskiej wspólnoty majątkowej należy uwzględnić majątek współmałżonka.

W oświadczeniu należy podać dokładne dane dotyczące następujących składników majątku:

1. nieruchomości z zabudowaniami (lokalizacja i charakter zabudowy, sposób nabycia, data nabycia, wartość w momencie nabycia oraz wzrost wartości po ulepszeniach, stan prawny - własność, współwłasność; obciążenia finansowe);
2. nieruchomości niezabudowane - grunty rolne, lasy, grunty budowlane itp;
3. akcje notowane i nie notowane na giełdzie (nazwa spółki, określenie rodzaju działalności, cena zakupu, udział w całości kapitału);
4. działalność handlowa (opis działalności, aktywa, pasywa);
5. działalność zawodowa (biura, kancelarie etc., opis działalności, aktywa, pasywa);
6. meble (cena zakupu albo według wyceny do ubezpieczenia);
7. kolekcje dzieł sztuki, inne drogocenne przedmioty (opis, wycena);
8. pojazdy mechaniczne, jachty, samoloty (opis, nazwa marki, data zakupu);
9. inne dobra ruchome;
10. środki pieniężne (lokaty, rachunki bieżące itp.).
11. wierzytelności (bez nieruchomości) - nazwa wierzyciela, data zaciągnięcia, cel i charakter wierzytelności, stan spłaty).

Komisja może zwracać do osób objętych obowiązkiem o uzupełnienie danych i wyjaśnienia, nie posiada jednak uprawnień do sprawdzania prawdziwości informacji podanych w oświadczeniach w innych źródłach. Jeżeli po zapoznaniu się z oświadczeniem i wysłuchaniu uwag zainteresowanej osoby, Komisja stwierdzi, że zmiany majątkowe zanotowane w kolejnych wersjach oświadczenia nie znajdują uzasadnienia, to może skierować sprawę do odpowiedniej instancji sądowej.

Niezłożenie oświadczenia majątkowego pociąga za sobą pozbawienie mandatu oraz ograniczenie biernego prawa wyborczego na jednego rok.

Postępowanie z oświadczeniami

Oświadczenia deputowanych i senatorów są przekazywane przewodniczącym izb parlamentu. W wypadku stwierdzenia przez komisję nieprawidłowości lub niedopełnienia obowiązku, Komisja informuje o tym przewodniczącego odpowiedniej izby.

Oświadczenia majątkowe deputowanych i senatorów oraz opinie wydawane na ich temat przez Komisję mają charakter poufny. Poufność oświadczeń majątkowych

podlega ochronie na mocy przepisów kodeksu karnego. Oświadczenia są udostępniane jedynie na wyraźne żądanie samego zainteresowanego, bądź kompetentnych władz albo na wniosek władz sądowych, jeżeli informacje zawarte w oświadczeniach i opiniach komisji są niezbędne do wyjaśnienia sprawy toczącej się przed sądem.

Komisja ocenia zamiany w sytuacji majątkowej osób podlegających ustawie i formułuje ogólne wnioski, bez wymieniaania konkretnych nazwisk. Zgodnie z ustawą z 1988 r. Komisja ma obowiązek ogłoszenia sprawozdania w *Journal Officiel* (francuski dziennik ustaw) co najmniej raz na trzy lata. W praktyce sprawozdania te są publikowane co roku.

Immunitet parlamentarny

Formuła immunitetu parlamentarnego obejmuje zarówno immunitet materialny, jak i immunitet formalny, z tym że ten drugi ma ograniczony zakres i poza sprawami cywilnymi nie obejmuje również wykroczeń przeciwko porządkowi publicznemu, w tym wykroczeń drogowych, oraz spraw karno-skarbowych, a także nie ma zastosowania w wypadku ujęcia sprawcy na gorącym uczynku (pojęcie to jest ściśle określone we francuskim kodeksie karnym). Reforma konstytucyjna z sierpnia 1995 r. stanowiąca najszerszą z dotychczasowych nowelizacji konstytucji francuskiej z 1958 r., zmieniła w sposób zasadniczy przepis dotyczący immunitetu formalnego. Zgodnie z nowym brzmieniem art. 26 Konstytucji jedynie środki pozbawiające deputowanego wolności osobistej lub ją ograniczające wymagają zgody i to nie całej izby, jak do tej pory, lecz prezydium właściwej izby. Stosownie do zmian konstytucyjnych zmienione zostały odpowiednie przepisy regulaminów izb w zakresie procedury uchylania immunitetu.

Bibliografia

Sleaze: Politicians Private Interests & Public Reaction, Edited by F.F. Ridley and Alan Doig, Oxford University Press.

House Ethics Manual. 102 Congress. 2d Session. April 1992. Committee on Standards of Official Conduct, U.S. Government Printing Office, Washington 1992.

Constitution. Jefferson's Manual. Rules and Practice - House of Representatives. 102 Congress, U.S. Government Printing Office, Washington 1991.

United States Code, Title 2 - The Congress, 1988 Edition, U.S. Government Printing Office, Washington 1991.

Alan Doig, *Watergate, Pulson and the Reform of Standards of Conduct*, "Parliamentary Affairs", nr 3/1983.

Erskine May, *The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, London Butterworths 1989.

J.A.G. Griffith, Michael Ryle, *Parliament: Functions Practice and Procedures*, Sweet & Maxwell 1989.

Standards in Public Life. First Report of the Committee on Standards in Public Life, HMSO, May 1995.

The Government's Response to the First Report from the Committee on Standards in Public Life, HMSO, July 1995.

Oonagh Gay, *Aspects of Nolan - Members' Financial Interests*, "Research Paper" 95/62, 16 May 1995. House of Commons Library. Home Affairs Section.

Oonagh Gay, *Aspects of Nolan - MPs and Lobbying*, "Research Paper" 95/62, 16 May 1995. House of Commons Library. Home Affairs Section.

Michael Rush, *The outside Interests of Legislators and Codes of Conduct*, Referat przygotowany na seminarium dla parlamentarzystów i naukowców w Wroxton Coleege, 3-4 sierpnia 1996.

Code électoral. Sixième édition, Editions Dalloz 1992.

Groupe de travail "Politique et argent", Assemblée nationale. Les Documents d'information. Dixième législature 1994.

Le Statut du Député, Collection Connaissance de l'Assemblée, Secrétariat Général de l'Assemblée nationale 1992

Yves-Marie Doublet, *La législation de 1995 sur le financement de la vie politique*, "Revue française de Droit constitutionnel", nr 22-1995.