ABSTRAK

Pada tahun 2004, pemerintah Kanada menunjuk seorang komisaris etika yang melapor langsung ke Parlemen. Saya memperlihatkan bagaimana daya tarik komisaris etika menemukan daya tariknya di tiga bidang masalah. Pertama, ada peningkatan ketidaksukaan di Kanada untuk patronate/pelindung dan bentuk-bentuk keberpihakan serupa lainnya dalam politik, tetapi ada ketidakpastian umum tentang standar konstitusional atau etika yang harus diterapkan. Kedua, bahasa kritik demokratis dan reformasi Parlemen berakar kurang dalam praktik konstitusional aktual daripada dalam arti ideal tentang bagaimana Parlemen harus bekerja, masalah yang diperburuk oleh kehadiran contoh Amerika yang terus-menerus. Akhirnya, kedua hal ini menjadi pelepasan dari politik partai tradisional dan keinginan untuk melakukan pemeriksaan yang lebih 'independen' atau non-partisan terhadap pemerintah, di mana Kantor Auditor General menjadi contoh yang populer. Sebagai pemeriksaan independen, Parlemen, dan non-partisan terhadap pemerintah, komisaris etika tampaknya berfungsi sebagai setidaknya solusi parsial untuk banyak hal yang salah dengan sistem politik Kanada.

Sejak pertengahan 1970-an, banyak yurisdiksi politik di tingkat provinsi, negara bagian, dan nasional telah mengadopsi semacam rezim etika yang dikodifikasi untuk pejabat publik. Ada sejumlah alasan untuk ini, yang terutama, mungkin, adalah efek Watergate: kekhawatiran tentang skandal, korupsi, dan penyalahgunaan di sektor publik yang mengarah ke tingkat sinisme yang belum pernah terjadi sebelumnya tentang politik (Saint-Martin, 2003). Tetapi keinginan untuk kode etik formal juga mencerminkan penurunan yang lebih umum dalam penghormatan publik terhadap elit yang memerintah, dan pergeseran ke pendekatan yang lebih manajerial atau profesional terhadap pemerintah. Dalam platform pemilihan Buku Merah 1993, Partai Liberal Kanada berjanji untuk mengembalikan integritas ke kantor publik (setelah sembilan tahun penuh skandal di bawah Konservatif, dipimpin oleh Brian Mulroney) dengan menunjuk seorang penasihat etika independen yang akan ditunjuk setelah berkonsultasi dengan pemimpin semua pihak di House of Commons, dan akan melapor langsung ke Parlemen (Liberal Party of Canada, 1993). Setelah berkuasa, kaum Liberal agak mengingkari janji ini: Perdana Menteri Jean Chre´tien menunjuk seorang penasihat etika yang melaporkan tidak ke Parlemen, tetapi kepada perdana menteri sendiri. Sebenarnya, ada alasan yang sangat baik untuk keputusan ini, meskipun pemerintah maupun media tidak melakukan pekerjaan yang sangat baik untuk mengkomunikasikannya kepada publik. Salah satu pekerjaan penasihat etika adalah mengelola kode etik untuk pejabat publik senior, termasuk menteri kabinet. Masalahnya adalah karena perdana menteri memiliki tanggung jawab konstitusional tunggal untuk komposisi kabinet, untuk merekrut dan menunjuk menteri, ia juga memiliki tanggung jawab utama untuk mengawasi perilaku etis mereka dan mendisiplinkan mereka sesuai dengan itu. Tanggung jawab atas perilaku para menteri adalah masalah bagi Crown, dan diyakini bahwa memiliki seorang pejabat Parlemen - pengawas legislatif - mengawasi kode etik akan melibatkan campur tangan legislatif yang tidak tepat dengan eksekutif (SaintMartin, 2003). Dengan demikian, diputuskan bahwa penasihat etika harus menjadi penasihat yang melapor langsung kepada perdana menteri. Situasi ini terungkap kurang memuaskan ketika Chre 'tien kemudian dituduh melanggar pedoman etika sendiri, dalam apa yang disebut perselingkuhan Shawinigate. Chre´tien dibebaskan dari konflik kepentingan oleh Howard Wilson, penasihat etika, tetapi bagi banyak kritik ini hanya membuktikan hal tersebut: karena penasihat etika pada akhirnya adalah pelayan pria yang seharusnya dia selidiki, dia sendiri dalam suatu konflik, dan tidak dapat dihindari bahwa anjing penjaga akan menjadi anjing gembala (Democracy Watch, 1994). Ketika ia mengambil alih sebagai pemimpin kaum Liberal dan menjadi perdana menteri pada bulan Desember 2003, Paul Martin memperkenalkan Rencana Aksi Reformasi Demokratis berdasarkan tiga pilar demokrasi: etika dan integritas, peran representatif dan deliberatif anggota parlemen, dan akuntabilitas eksekutif (Privy Council Office, 2004). Pada bulan Maret 2004, Senat Kanada meloloskan RUU C-4, suatu tindakan yang menetapkan posisi komisaris etika sebagai seorang pejabat Parlemen yang akan mengawasi baik kode etik untuk para menteri maupun kode etik baru untuk para anggota parlemen. Pada akhir April 2004, mantan Kepala Sekolah McGill Bernard Shapiro diangkat sebagai komisaris etika pertama. Meskipun efektivitas utama kantor masih harus dilihat, ada antusiasme yang meluas di antara partai-partai oposisi dan masyarakat umum untuk posisi komisaris etika, dan tujuan saya dalam bab ini adalah untuk mencoba memahami permohonan banding itu. Saya mulai dengan asumsi berikut: tidak ada masalah serius dengan perilaku etis pejabat publik, khususnya menteri kabinet, dalam politik federal Kanada. Artinya, tidak ada bukti bahwa etika menteri di Kanada sangat lemah, baik oleh standar historis atau internasional, dan pejabat publik di Kanada umumnya memiliki standar etika yang lebih tinggi daripada eksekutif di sektor swasta (Heath, 2004). Ini akan membuat banyak orang merasa naif. Namun terlepas dari retorika oposisi dan antusiasme jurnalistik untuk skandal dan hal-hal yang berakhir dengan "-gerbang," adalah pendapat saya bahwa masalah sebenarnya, dan apa yang sebenarnya memotivasi daya tarik yang mendasari komisaris etika, bukanlah kekhawatiran atas etika pemerintah, tetapi kekhawatiran tentang keberpihakan yang berlebihan dan majoritarianisme. Artinya, bukan karena tindakan individual dan kolektif menteri kabinet telah membuat kita jijik, itu adalah bahwa mereka semakin gagal memobilisasi persetujuan kita. Dengan demikian, daya tarik komisioner etika adalah bagian dari apa yang disebut defisit demokrasi Kanada, istilah yang digunakan untuk menggambarkan perasaan yang dimiliki banyak orang Kanada bahwa pemerintah federal telah menjadi tidak responsif dan tidak representatif, dan bahwa Parlemen semakin tidak mampu memegang pemerintahan atau birokrasi yang bertanggung jawab. Ada perasaan bahwa tidak ada lagi pemeriksaan yang efektif pada kekuasaan eksekutif, dan akibatnya, orang Kanada hidup dalam kediktatoran yang ramah (Simpson, 2001) atau tidak ramah (Pue, 2002). Di sini, saya mencoba menunjukkan bagaimana daya tarik komisaris etika menemukan daya tariknya di tiga bidang masalah. Pertama, ada peningkatan ketidaksukaan di Kanada untuk patronase dan bentuk-bentuk keberpihakan serupa lainnya dalam politik, tetapi ada ketidakpastian umum tentang standar konstitusional atau etika yang harus diterapkan. Kedua, bahasa kritik demokratis dan reformasi Parlemen berakar kurang dalam praktik konstitusional aktual daripada dalam arti ideal tentang bagaimana Parlemen harus bekerja, masalah yang diperburuk oleh kehadiran contoh Amerika yang terus-menerus. Akhirnya, keduanya memberi makan backbenchers, kabinet bayangan, dan sebagainya. Bahkan jika kita memperlakukan anggota parlemen hanya sebagai wakil dari daerah pemilihan, ada banyak teori perwakilan yang saling bersaing. Beberapa peran ini didefinisikan secara konstitusional, tetapi banyak yang tidak, dan tidak jelas bahwa ada satu deskripsi peran yang cukup jelas dan kuat yang dapat menjamin etika profesional yang cocok untuk pejabat terpilih. Mari kita fokus pada pemerintah, yaitu perdana menteri dan anggota kabinet. Dalam sebuah makalah baru-baru ini, Glor dan Greene (2002-07) berpendapat bahwa pilar pemerintahan yang etis demokratis adalah integritas. Selain persyaratan bahwa pemilu harus bebas dan adil, integritas berarti bahwa harus ada mekanisme untuk memastikan pemerintahan yang transparan dan akuntabel, serta aturan untuk pengambilan keputusan yang etis. Menurut Glor dan Greene, pengambilan keputusan etis mencakup ketidakberpihakan, pertanggungjawaban, dan pelaksanaan tanggung jawab fidusia. Para menteri adalah penjaga kepercayaan publik, dan arahan etis utama mereka adalah untuk tidak menyalahgunakan atau melanggar kepercayaan itu. Kuncinya terletak pada menentukan apa yang merupakan penyalahgunaan atau pelanggaran kepercayaan publik. Larangan konflik kepentingan merupakan hal yang sentral dalam setiap kode etik profesi, dan kode perilaku untuk politisi tidak terkecuali. Ada alasan yang jelas untuk ini: jika agen berada dalam posisi untuk mencapai keuntungan pribadi dari pelaksanaan tugas fidusia mereka, mungkin ada konflik yang jelas antara apa yang menjadi kepentingan agen dan apa yang menjadi kepentingan kepala sekolah. Ketika menyangkut para menteri yang menjalankan tanggung jawab eksekutif mereka, mereka memiliki kewajiban untuk bertindak sehingga mereka tidak - atau tidak dapat - mendapat untung secara pribadi dari kantor publik. Menurut konflik federal tentang kode kepentingan untuk kabinet, para menteri memiliki kewajiban untuk mengatur urusan pribadi mereka dengan cara yang akan menanggung pengawasan publik terdekat, yang mencakup mencegah timbulnya konflik kepentingan yang nyata, potensial, atau nyata. Namun larangan konflik kepentingan lebih dari sekadar tidak menerima suap atau menerima hadiah atau bantuan sebagai imbalan atas pemberian manfaat publik. Seperti yang dikatakan Ian Greene, konflik kepentingan dilarang oleh dua prinsip konstitusional yang tidak tertulis, aturan hukum dan persamaan sosial. Dengan demikian, aturan yang menentang konflik kepentingan adalah bagian dari aturan umum yang menentang bias: para menteri harus membuat keputusan secara adil dan tidak memihak. Tidak hanya mereka seharusnya tidak mendapat keuntungan secara pribadi dari kantor mereka, tetapi juga mereka

mungkin tidak menunjukkan favoritisme kepada teman dan rekan. Ini juga bisa berarti bahwa para menteri tidak boleh menunjukkan favoritisme kepada anggota partai dan bahwa mereka harus mendiskualifikasi diri mereka sendiri kapan pun mereka tampak parsial. (Greene, 1990, hal. 241)

Cita-cita administrasi hukum yang adil, tidak memihak, dan tidak memihak oleh eksekutif ini menemui sejumlah kesulitan langsung. Pertama, ada pertanyaan tentang perlindungan. Jika kita menerima definisi patronase yang cukup luas sebagai pemberian janji temu, kontrak, dan bentuk preferensi terukur lainnya kepada pendukung pemerintah saat itu, maka banyak hal yang dianggap sebagai patronase di Kanada bukanlah kejahatan atau secara etis salah (Simpson, 1988). Terlepas dari statusnya sebagai istilah universal dari oposisi politik, patronase memiliki banyak fungsi yang sah dan bahkan berguna. Seperti yang Jeffrey Simpson tunjukkan dalam bukunya, Spoils of Power, apakah bentuk-bentuk patronase tertentu bersifat etis atau tidak tidak akan dapat ditentukan oleh aturan atau prinsip-prinsip yang eksplisit, tetapi sebaliknya akan banyak berhubungan dengan mata yang melihatnya, dikondisikan oleh budaya politik negara atau provinsi '' (Simpson, 1988, hal. 9), atau bahkan oleh popularitas relatif pemerintah pada saat tertentu. Pertanyaan terkait adalah sejauh mana aturan terhadap konflik kepentingan harus berlaku untuk keputusan yang memiliki konsekuensi partisan. Sekali lagi, sulit untuk melihat bagaimana aturan umum yang menentang bias atau konflik dapat membantu kita untuk membedakan kasus-kasus di mana mungkin sah bagi seorang menteri untuk memihak pada kepentingan partai daripada yang tidak (Greene, 1990). Masalahnya bukan hanya bahwa garisnya buram. Ada perasaan yang lebih dalam di mana politik adalah tentang memilih pihak, membela satu set kepentingan terhadap yang lain. Politik partai demokratik bukan hanya pertarungan tentang siapa yang akan mengelola undang-undang, itu juga pertarungan kekuasaan. Dalam politik, ada taruhannya. Masalah dalam memutuskan apa yang dianggap sebagai konflik kepentingan dalam politik diperparah oleh tiga fitur yang membedakan politik dari profesi lain. Dalam hubungan profesional-klien yang khas, profesional bertanggung jawab untuk menerapkan (1) tubuh pengetahuan yang cukup terbatas dan esoteris (kedokteran, hukum) menuju (2) tujuan dominan tunggal (kesehatan, kepentingan hukum), atas nama (3) ) satu individu atau sekelompok kecil orang. Sebaliknya, menteri kabinet bertanggung jawab atas (1) pelaksanaan kekuatan secara umum (2) dampak sosial potensial yang hampir tak terbatas, atas nama (3) populasi umum. Menteri secara serentak adalah agen untuk sejumlah kepala sekolah yang tumpang tindih atau saling bertentangan, yang mengumpulkan banyak tujuan yang berpotensi bertentangan. Pertimbangkan berbagai peran tanggung jawab seorang menteri di pemerintah federal di Kanada:

bertanggung jawab secara hukum kepada Crown untuk administrasi portofolionya; bertanggung jawab secara konstitusional kepada Parlemen; bertanggung jawab kepada konstituen untuk masalah lokal; bertanggung jawab untuk mewakili kepentingan regional atau provinsi (sebagai menteri politik); bertanggung jawab kepada perdana menteri; Masalah berbagai tujuan dan banyak kepala sekolah seringkali berfungsi sebagai kartu bebas penjara, karena, ketika dituduh gagal mengejar satu set kepentingan, agen selalu dapat mengklaim bahwa mereka berusaha untuk memenuhi set pengaturan konflik lain tanggung jawab Inilah yang terjadi dengan apa yang disebut skandal Shawinigate, ketika Jean Chre'tien dituduh melakukan campur tangan yang tidak benar, sebagai perdana menteri, dengan kepala bank. Jawabannya - akurat sejauh itu berjalan - adalah bahwa, sebagai anggota parlemen, ia hanya menjalankan tugasnya atas nama konstituen. Mengutip Jeffrey Simpson, sulit untuk melihat bagaimana masalah konflik kepentingan dapat diterima oleh pengawasan yang tidak memihak dan independen, karena apa yang dianggap sebagai konflik dalam politik akan sering bergantung pada sisi mana House of Commons secara politis, atau secara harfiah. , duduk. Itulah salah satu alasan mengapa mekanisme tradisional kita untuk meminta pertanggungjawaban pemerintah atas perilaku etis mereka bukanlah independen dan legalistik, tetapi bermusuhan dan politis. Melalui oposisi yang bertanggung jawab, kami memastikan pemerintah yang bertanggung jawab. Inilah yang terjadi dengan apa yang disebut skandal Shawinigate, ketika Jean Chre'tien dituduh melakukan campur tangan yang tidak benar, sebagai perdana menteri, dengan kepala bank. Jawabannya - akurat sejauh itu berjalan - adalah bahwa, sebagai anggota parlemen, ia hanya menjalankan tugasnya atas nama konstituen. Mengutip Jeffrey Simpson, sulit untuk melihat bagaimana masalah konflik kepentingan dapat diterima oleh pengawasan yang tidak memihak dan independen, karena apa yang dianggap sebagai konflik dalam politik akan sering bergantung pada sisi mana House of Commons secara politis, atau secara harfiah. , duduk. Itulah salah satu alasan mengapa mekanisme tradisional kita untuk meminta pertanggungjawaban pemerintah atas perilaku etis mereka bukanlah independen dan legalistik, tetapi bermusuhan dan politis. Melalui oposisi yang bertanggung jawab, kami memastikan pemerintah yang bertanggung jawab.

MAKNA PEMERINTAH YANG BERTANGGUNG JAWAB

Undang-Undang Dasar, 1867 mengatakan bahwa Kanada akan memiliki konstitusi yang pada prinsipnya sama dengan Kerajaan Inggris, yang dipahami berarti bahwa yang mendasari tatanan konstitusional Kanada, adalah sistem gaya pemerintahan bertanggung jawab parlementer ala Westminster. Ada banyak perdebatan tentang berbagai arti tanggung jawab, tetapi dalam mendefinisikan hubungan antara pemerintah dan legislatif di Parlemen, istilah ini memiliki dua makna penting. Dalam pengertian utamanya, itu berarti bahwa para menteri secara hukum bertanggung jawab untuk menggunakan kekuasaan eksekutif Crown. Kedua, itu artinya

para menteri tidak hanya bertanggung jawab atas penggunaan kekuasaan ini, tetapi juga bertanggung jawab dan bertanggung jawab kepada parlemen. Parlemen, dan khususnya House of Commons, akibatnya adalah forum sentral untuk diskusi tentang penggunaan dan penyalahgunaan kekuasaan politik, dan merupakan sumber legitimasi dan otoritas pemerintah. (Franks, 1987, hlm. 11)

Inti dari demokrasi parlementer adalah akuntabilitas pemerintah kepada badan legislatif terpilih. Rakyat diwakili oleh anggota House of Commons, dan untuk tetap berkuasa, pemerintah harus mempertahankan dukungan mayoritas anggota parlemen.

Di bawah sistem kabinet pemerintahan, pemerintah yang bertanggung jawab menggambarkan dua cara di mana para menteri bertanggung jawab kepada Parlemen. Pertama, setiap menteri memikul tanggung jawab pribadi untuk pekerjaan departemennya. Kedua, para menteri memikul tanggung jawab kolektif untuk kebijakan pemerintah. Pemerintah harus mempertahankan kebijakan dan tindakannya di hadapan Dewan Perwakilan Rakyat, dan pemerintah harus mengundurkan diri jika dikalahkan berdasarkan tagihan substansi atau berdasarkan pemungutan suara. Doktrin solidaritas kabinet adalah pusat dari sistem ini. Itu dimulai sebagai alat untuk melindungi para menteri, mencegah raja dari campur tangan pemerintah dengan memilih menteri satu per satu. Ketika konstitusi Inggris berkembang dan kekuasaan bergeser dari raja ke Commons, solidaritas kabinet menjadi cara lain untuk mengekspresikan prinsip pemerintahan yang bertanggung jawab: ada pemerintahan yang terdiri dari perdana menteri dan kabinet, yang memiliki dukungan dan bertanggung jawab untuk House of Commons. Kabinet, sebagai pemerintah, berdiri atau jatuh sebagai satu kesatuan. Walaupun doktrin ini menjelaskan bahwa pemerintah berada di bawah Parlemen, doktrin ini juga menegaskan perbedaan penting antara Parlemen dan pemerintah. Kecuali mereka adalah anggota kabinet, anggota parlemen tidak - dan tidak boleh - berusaha untuk memerintah. Pemerintah yang bertanggung jawab bergantung pada dua domain yang berbeda, '' satu untuk menteri untuk memerintah dan yang lain untuk Dewan untuk meminta pertanggungjawaban pemerintah dan, jika diinginkan, untuk mengeluarkan pemerintah dari kekuasaan '' (Savoie, 2003, hal. 33 ). Ada makna ketiga dari pemerintah yang bertanggung jawab yang melampaui doktrin kembar tentang tanggung jawab hukum dan parlemen. Ini adalah bentuk tanggung jawab yang lebih luas, atau lebih tinggi, dipahami sebagai serangkaian kewajiban moral yang terkait dengan tanggung jawab kepemimpinan dalam demokrasi konstitusional. Rasa tanggung jawab yang lebih tinggi ini adalah apa yang disebut Amery '' keadaan pikiran, yang menimbang konsekuensi dari tindakan dan kemudian bertindak, terlepas dari, mungkin, dari persetujuan atau persetujuan orang lain '' (Amery, 1964, hlm. 30– 31). Ini adalah tanggung jawab kepemimpinan, keyakinan, hati nurani, penilaian, dan integritas. Ia menghindari keberpihakan belaka atau mayoritarianisme, demi mengejar kepentingan publik dan kepentingan nasional. Kita bisa menyebutnya etika profesional pemerintah yang bertanggung jawab, dan walaupun tidak pernah dikodifikasi secara ketat atau bahkan dituliskan di mana pun, itu mencakup aturan dan norma tidak tertulis yang membentuk sebagian besar warisan konstitusional kita. Karena kabinet dapat menggunakan banyak hak prerogatif Crown yang tidak diperiksa, sangat penting bahwa standar-standar kewajiban ini diinternalisasi oleh mereka yang berkuasa dan diterima sebagai mengikat terlepas dari kemungkinan ditangkap atau dihukum. Ini bukan untuk mengatakan bahwa tidak ada penegakan perilaku etis pemerintah: cek adalah sistem pemerintahan yang bertanggung jawab, pengawasan eksekutif oleh Parlemen. Namun apa yang dilakukan pengawasan ini tidak sepenuhnya jelas, sebagian besar karena tidak jelas hanya apa hubungan antara pemerintah dan Parlemen seharusnya. Masalahnya adalah kita memiliki dua konsepsi tentang pemerintahan yang bertanggung jawab, yang masing-masing memberikan akun yang berbeda tentang peran anggota parlemen, hubungan antara kabinet dan House of Commons, dan keseimbangan kekuatan yang tepat antara kedua elemen utama Parlemen ini.

DUA KONSEP KONSTITUSI

Model parlementer dasar memberi fleksibilitas yang cukup besar dalam konfigurasi kekuasaan, dan selama pengembangan sistem Westminster, kekuatan relatif Crown (atau pemerintah) dan Commons telah berubah dan menyusut (Franks, 1987). Apa yang kita miliki sekarang adalah dua pemahaman umum tentang konstitusi, dua bahasa yang kita gunakan untuk berbicara tentang sistem pemerintahan kita yang bertanggung jawab. Ada yang oleh Birch (1964) menyebut model liberal-individualis, yang melihat House of Commons yang kuat dan anggota parlemen yang berpikiran bebas sebagai pemeriksaan paling efektif terhadap pemerintah. Lalu ada model yang berpusat pada eksekutif yang berfokus pada peran sentral kabinet dalam menetapkan agenda parlementer dan pada dominasi disiplin partai di Commons. Pada model ini, pemeriksaan paling efektif terhadap pemerintah adalah opini publik, dimotivasi oleh oposisi partisan yang efektif di Parlemen. Mungkin pendukung paling terkenal dari konsep konstitusi liberal-individualis adalah Walter Bagehot. Bagehot adalah pandangan dasarnya republik tentang konstitusi Inggris, dengan kekuasaan mengalir dari pemilih ke perwakilan mereka di Parlemen, dan kemudian dari anggota parlemen ke kabinet. Tanggung jawab, pada gilirannya, mengalir ke arah lain: dari kabinet ke House of Commons, dan dari Commons ke pemilih. Bagi Bagehot, Mahkota sekarang mewujudkan bagian yang digali dari konstitusi, dapat menggerakkan roh-roh dari jenis-jenis manusia yang ruder, tetapi tidak menggunakan kekuatan efektif yang sebenarnya (Bagehot, 1867/1974). Bagehot sebenarnya menggambarkan Inggris Raya sebagai republik terselubung, dengan Commons sebagai perguruan tinggi pemilihan melalui mana orang memilih presiden dan eksekutif mereka. Dia mengatakan bahwa kabinet adalah komite DPR, ‘‘ dewan kontrol yang dipilih oleh legislatif, dari orang-orang yang dipercaya dan diketahui, untuk memerintah bangsa '(Bagehot, 1867/1974, p. 11). Bagehot melihat ini lebih unggul dari Sistem Amerika, memberikan pemeriksaan yang lebih efektif pada kekuatan eksekutif. Di bawah pemerintahan yang bertanggung jawab, Commons adalah pemilihan berkelanjutan; itu ‘‘ mengawasi, membuat undang-undang, kursi, dan menggulingkan kementerian dari hari ke hari ’(Bagehot, 1867/1974, hlm. 22) Dan tidak seperti kampus pemilihan Amerika yang palsu, Commons adalah

tubuh yang benar-benar memilih, memilih orang-orang yang disukainya. Dan itu menolak siapa yang disukainya juga. (Bagehot, 1867/1974, p. 116)

Sebagian besar, ini adalah pandangan konstitusi selama pertengahan hingga akhir abad ke-19. Dicey, John Stuart Mill, Gladstone, dan banyak lainnya memiliki pandangan yang serupa, dan pada akhir tahun 1880-an, supremasi Parlemen - yang dipahami sebagai dominasi Commons atas eksekutif - telah dianggap sebagai aksioma kardinal konstitusi. (Birch, 1964). Sebagai deskripsi parlemen Victoria, ini adalah pandangan yang agak akurat. Periode antara Undang-Undang Reformasi tahun 1832 dan 1867 ditandai oleh pemerintahan yang lemah dan tidak stabil menghadapi Commons yang kuat dan berpikiran independen. Banyak menteri tidak bertahan lama, dan kekalahan pemerintah pada tagihan adalah hal biasa. Tetapi keseimbangan kekuatan ini tidak bertahan pada pergantian abad, dirusak oleh perluasan franchise, pertumbuhan disiplin partai, dan dominasi Parlemen oleh eksekutif berikutnya. Namun kesulitan yang signifikan dengan konsep konstitusi liberal-individualis adalah bahwa hal itu membingungkan hubungan antara Parlemen dan pemerintah. Birch mengutip pidato tahun 1893 di House of Lords oleh Lord Hartington:

Parlemen membuat atau membuat kementerian kita salah, itu merevisi tindakan mereka. Kementerian dapat membuat perdamaian dan perang, tetapi mereka melakukannya dengan rasa sakit karena pemecatan instan oleh Parlemen karena mereka memintanya [Parlemen] benar-benar dan praktis dalam segala hal mengatur langsung Inggris, Skotlandia, dan Irlandia. (Birch, 1964, hlm. 73)

Pandangan Hartington mungkin tidak akurat secara konstitusional - Parlemen bukanlah pemerintah - namun, seperti yang akan kita lihat, Parlemen dalam banyak hal mewakili pandangan ideal tentang berapa banyak orang, terutama masyarakat umum, yang berpikir bahwa konstitusi harus beroperasi. Sebaliknya, pandangan yang berpusat pada eksekutif melihat konstitusi Inggris sebagai produk dari proses panjang keseimbangan dan penyesuaian antara dua elemen otoritas independen dan asli, Mahkota (kabinet) dan bangsa (Parlemen). Perjuangan panjang antara keduanya menghasilkan perpaduan mereka, yaitu, dalam sistem pemerintahan yang bertanggung jawab, tetapi mereka tetap entitas yang berbeda, memenuhi fungsi konstitusional yang berbeda. Mahkota, sebagaimana diwakili oleh kabinet, tetap menjadi sumber kekuatan dan inisiatif. Adalah Mahkota itu menetapkan agenda di Parlemen: ia memprakarsai sebagian besar undang-undang (dan semua tagihan uang), menetapkan kebijakan pemerintah, dan mengarahkan birokrasi administrasi. Melalui kabinet, Mahkota memerintah di dalam dan dengan - tetapi tidak oleh - Parlemen. Demokrasi parlementer tentu saja merupakan demokrasi, tetapi ini adalah sistem '' demokrasi dengan persetujuan dan bukan oleh delegasi, pemerintahan rakyat, untuk rakyat, dengan, tetapi bukan oleh, rakyat '' (Amery, 1964, hlm. 21). Ini sangat berbeda dari pandangan liberal-individualis tentang tempat kabinet. Dalam posisi yang berpusat pada eksekutif, kabinet bukan merupakan komite legislatif, atau bahkan komite mayoritas dalam legislatif. Setelah pemilihan, ratu (gubernur jenderal di Kanada) memilih sebagai perdana menteri siapa pun yang mendapat dukungan mayoritas dari House of Commons. Kemudian terserah kepada perdana menteri sendiri untuk memilih kabinet, dalam apa yang sering digambarkan sebagai pekerjaan politik yang paling sepi. Namun keputusan dibuat, prosesnya tentu tidak melibatkan pemilihan oleh, atau bahkan konsultasi luas dengan, anggota parlemen partai. Dengan demikian, perdana menteri bukanlah primus inter pares dalam kabinet, tetapi lebih seperti batu kunci kabinet lengkung (Amery, 1964). Ini adalah kabinet perdana menteri: hanya dia yang memilihnya, mengubah komposisinya, atau mengakhiri kabinet melalui pengunduran diri atau pembubaran. Poin penting adalah bahwa pada akhirnya Parlemen tidak menunjuk atau memilih, melainkan menerima, seorang perdana menteri dan kabinet. Dalam hal ini, tidak ada perpaduan kekuatan. Parlemen dan Mahkota dapat disatukan melalui kabinet, tetapi masing-masing menjalankan fungsi yang berbeda. Peran pemerintah adalah untuk memimpin, membuat undang-undang, dan mengarahkan urusan bangsa. Peran Parlemen adalah untuk membuat pemerintahan dan meminta pertanggungjawabannya. Oleh karena itu, Lord Hartington, Parlemen, dan komitenya hendaknya tidak berusaha untuk mengatur, menetapkan kebijakan, atau merebut kekuasaan eksekutif; alih-alih, fungsi utamanya adalah untuk melakukan pengawasan dan pengendalian dompet publik dan meminta pertanggungjawaban pemerintah atas tindakannya. Dalam pandangan ini, peran paling penting dari Parlemen dalam sistem pemerintahan Westminster adalah untuk meminimalkan paksaan yang terlibat dalam pemerintahan dengan membantu merekayasa persetujuan dari yang diperintah - khususnya, minoritas. Melalui pemeriksaan kritis, oposisi, dan diskusi, Parlemen berfungsi sebagai forum besar musyawarah nasional di mana pemerintah memperoleh persetujuan untuk kebijakan-kebijakannya. Keberhasilannya akan diukur dari sejauh mana ia dapat memastikan bahwa kami memiliki pemerintah yang bertanggung jawab dalam pengertian yang lebih tinggi yang dibahas di atas. Sudah lama dipikirkan bahwa salah satu kekuatan sistem Westminster adalah mendorongnya lebih tinggi rasa pemerintahan yang bertanggung jawab, dengan oposisi memainkan peran penting (Amery, 1964). Keberadaan oposisi yang mengkritik pemerintah saat itu, sementara tetap loyal kepada konstitusi, membantu membangkitkan ketegangan kreatif yang melaluinya persetujuan dimobilisasi. Pemerintah mengusulkan, dan oleh

menahan serangan oposisi dan dengan mengedepankan proposal dengan keyakinan dan semangat, membuktikan ketulusan dan keadilan dari perjuangannya. Prosesnya tidak rasional atau ilmiah, tetapi proses ini mencapai persetujuan, meskipun melalui konflik daripada kerja sama. (Franks, 1987, hlm. 15)

Dengan demikian, pemerintahan parlementer yang efektif membutuhkan pemerintah yang bertanggung jawab dan oposisi yang bertanggung jawab. Sifat dasarnya permusuhan dari sistem membantu menyederhanakan dunia politik yang berantakan dengan menawarkan hanya dua sisi untuk setiap masalah: untuk atau melawan. Ini diperkuat oleh pengaturan fisik House of Commons. Itu adalah ruang persegi panjang, dengan pendukung pemerintah di sebelah kanan pembicara, dan anggota oposisi di sebelah kirinya. Winston Churchill terkenal mendukung pengaturan ini di atas pertemuan setengah lingkaran, "yang memungkinkan setiap individu atau setiap kelompok untuk bergerak di sekitar pusat, mengadopsi berbagai nuansa merah muda ketika cuaca berubah" (dikutip dalam Franks, 1987, hal. 144). Hasilnya adalah bahwa model parlementer adalah salah satu yang cenderung mendukung sistem partai. Partai politik tentu saja tidak diperlukan untuk pemerintah yang bertanggung jawab, tetapi dalam ketidakhadiran mereka, pemerintah cenderung lemah, tidak stabil, dan - mungkin secara paradoksal - tidak dapat dipertanggungjawabkan (Smith, 1999). Apa yang dilakukan oleh para pihak adalah mendukung model konstitusi yang berpusat pada eksekutif dengan memastikan keunggulan pemerintah dalam Parlemen. Ini memperkuat dan mengklarifikasi struktur permusuhan yang mendasarinya dengan memilah anggota Parlemen menjadi partai pemerintah (yang tugasnya mendukung kabinet) dan anggota oposisi, yang tugasnya ditentang. Di bawah pemerintahan partai, kabinet menjadi puncak kaukus partai yang memerintah, dan disiplin partai hanyalah perpanjangan dari solidaritas kabinet (Aucoin, 1994). Jadi, sebagian besar, disiplin partai sangat penting bagi sistem pemerintahan yang bertanggung jawab yang berpusat pada eksekutif dan oposisi yang bertanggung jawab, dengan memperjelas siapa yang bertanggung jawab untuk mendukung pemerintah dan siapa yang bertanggung jawab untuk menentang. Seperti yang dikemukakan Sutherland,

pihak tidak mengosongkan tanggung jawab kolektif atas maknanya, tetapi memberinya makna. Mereka adalah hal yang sama dengan nama yang berbeda: keduanya merupakan preferensi bersama dan pandangan bersama tentang bagaimana preferensi dapat diterima secara nyata. Pihak membuat ini terlihat, dapat diperdebatkan, dan akuntabel. (Sutherland, 1991, hal. 96)

PENTINGNYA PELUANG TANGGUNG JAWAB

Bahkan Bagehot (1867/1974) sepakat bahwa sistem kepartaian diperlukan untuk pemerintahan parlementer yang efektif, meskipun ia menganggap penting bahwa partai-partai tidak boleh terdiri dari apa yang ia sebut partisan hangat.

Tubuh sangat bersemangat, tetapi atom-atomnya dingin. Jika sebaliknya, pemerintah parlementer akan menjadi yang terburuk dari pemerintah - pemerintah sektarian. (Bagehot, 1867/1974, p. 126)

Yaitu, ketika perasaan pesta yang asyik berubah menjadi keberpihakan yang panas, kemampuan Commons untuk merekayasa persetujuan akan merosot menjadi mayoritarianisme mentah, karena '' partai yang berkuasa akan melakukan apa saja yang diusulkan orator mereka '' (Bagehot, 1867/1974 , hlm. 126). Selain temperamen bahasa Inggris yang moderat secara alami, Bagehot percaya bahwa sistem parlementer adalah mekanisme yang sangat baik untuk menegakkan moderasi dalam perasaan partai, dengan menjaga agar para pemimpin partai tetap berhubungan dengan dunia. Partai oposisi yang berkuasa seperti pedagang yang tagihannya jatuh tempo. Setelah menghabiskan banyak waktu untuk mengatakan apa yang akan mereka lakukan setelah berkuasa, para menteri baru menemukan bahwa mereka sekarang harus memenuhi janji-janji itu. Namun kenyataan selalu lebih rumit daripada yang terlihat dari sisi oposisi Commons, '' dan akhirnya selalu, bahwa jalan tengah dirancang yang terlihat sebanyak mungkin seperti apa yang disarankan dalam oposisi, tetapi yang sebanyak kemungkinan fakta paten apa yang harus dilakukan '' (Bagehot, 1867/1974, hlm. 128). Ketika mereka bergiliran bergiliran melalui pemerintah dan oposisi, prinsip realitas ini memberlakukan sejumlah moderasi pada partai-partai pesaing. Ini memberikan sistem pemerintahan yang bertanggung jawab dan oposisi yang bertanggung jawab yang ‘‘ menjadikan pemerintahan partai permanen dan memungkinkan dengan satu-satunya cara yang memungkinkannya, dengan membuatnya ringan ’(Bagehot, 1867/1974, hlm. 128). Para pendukung pemerintahan berbasis partai berpendapat bahwa ini adalah cara yang efektif untuk mengelola dua tuntutan yang saling bersaing pada pemerintah: bahwa ia menjalankan kepemimpinan yang kuat, sambil tetap responsif terhadap opini publik. Disiplin partai memberi pemerintah kekuatan dan stabilitas yang diperlukan untuk mengimplementasikan agendanya, sambil memastikan bahwa akuntabilitasnya kepada warga atas catatannya benar-benar transparan (Aucoin, 1999). Sayangnya, saat ini agak sulit untuk menemukan banyak pendukung sistem partai saat ini. Bagi banyak kritikusnya, disiplin partai bukan lagi cara untuk memungkinkan pemerintah yang bertanggung jawab; itu adalah penghalang untuk itu. Disiplin tegas berarti bahwa anggota parlemen backbench di pihak pemerintah menjadi sandi belaka, bukan siapa-siapa yang tidak relevan, anjing laut yang terlatih berdiri atau duduk sebagai perdana menteri pesanan. Sementara itu, pertumbuhan dalam ukuran dan kompleksitas birokrasi permanen telah menyebabkan konsentrasi kekuasaan eksekutif di segelintir lembaga pusat - Kantor Perdana Menteri, Dewan Penasihat, Keuangan, dan Dewan Perbendaharaan (Savoie, 1999). Para menteri sendiri disingkirkan oleh kekuatan kembar dari agen-agen pusat dan pejabat permanen, dan kabinet menjadi kelompok fokus belaka bagi perdana menteri. Ketika semua ini dikombinasikan dengan tidak adanya pemeriksaan formal terhadap perdana menteri, apa yang akhirnya kita dapatkan adalah '' perdana menteri kekaisaran '' atau '' monarki terpilih. '' Semua ini berkontribusi pada apa yang kemudian dikenal. di Kanada sebagai defisit demokrasi. Yang menarik adalah bahwa bahasa kritik, dan karenanya bahasa reformasi, adalah bahasa konsepsi liberal-individualis tentang konstitusi. Harapan Lord Hartington untuk Parlemen yang benar-benar memerintah tampak besar dalam pikiran rakyat, jadi ketika sampai pada proposal untuk memperbaiki defisit demokrasi, yang paling tinggi dalam daftar adalah hal-hal seperti disiplin partai yang santai, lebih banyak suara bebas di House of Commons, dan memperkuat komite parlemen bipartisan untuk memberi anggota parlemen masukan yang lebih besar ke dalam pembuatan kebijakan dan penyusunan dan pengawasan undang-undang. Tentu saja, apa yang memotivasi ini bukanlah nostalgia bagi Parlemen era Victoria, tetapi lebih pada kesadaran obsesif dengan sistem pemerintahan kongres Amerika. Kongres A.S. dipandang sebagai perwujudan dari model liberal-individualis, dengan kontrol dan keseimbangan yang kuat serta rezim kekuasaan legislatif dan eksekutif bersama. Bagi publik, dan bahkan bagi banyak anggota parlemen, kesimpulan yang jelas adalah bahwa karena anggota parlemen tidak memerintah, atau bahkan benar-benar membuat undang-undang, House of Commons hanyalah versi Kongres Amerika yang lebih lemah dan kurang demokratis (Aucoin, 1999). Di bawah mantra konsepsi liberal-individualis, banyak kritikus melihat ujian nyata kesehatan pemerintah yang bertanggung jawab dan kekuatan Parlemen terletak pada sejauh mana ia mampu memaksa menteri untuk mengundurkan diri atau dikeluarkan dari kabinet. Jika seorang menteri dipaksa untuk mengundurkan diri, itu adalah kudeta bagi oposisi. Namun, seorang menteri yang diperangi dapat dilindungi oleh jubah solidaritas kabinet. Dengan memperluas solidaritas itu kepada partai pemerintah secara keseluruhan melalui disiplin partai, pemerintah mayoritas dapat secara efektif memeriksa setiap upaya memilih seorang menteri. Meskipun (seperti yang telah kita lihat) fungsi solidaritas kabinet justru untuk mencegah Parlemen memilih dan memilih di antara para menteri yang disukainya dengan membiarkan mayoritas untuk memerintah sebagai satu pemerintahan, ketika digunakan untuk melindungi para menteri yang lemah, sering kali dipandang sebagai '' Strategi politik agak rendah untuk melindungi yang tidak memadai '' (Sutherland, 1991, hal. 91).

Sebenarnya sangat jarang seorang menteri dipaksa keluar dari kabinet karena pelanggaran standar etika publik. Ini didukung oleh angka-angka yang disusun oleh Sutherland (1991) dalam pandangan komparatifnya pada sejarah pengunduran diri menteri di Kanada dan Inggris. Menurut Sutherland, pada tahun 1991 di Kanada telah ada 151 pengunduran diri menteri sejak Konfederasi. Dari jumlah tersebut, 28 adalah karena alasan solidaritas kabinet, 62 pergi untuk mengambil posisi sebagai patronase, dan 21 pergi karena alasan kesehatan. Sementara itu, 11 menteri mengundurkan diri karena pelanggaran etika publik (tujuh karena konflik kepentingan, tiga karena mengganggu hakim), dan hanya dua menteri dalam 124 tahun mengundurkan diri karena pertanyaan maladministrasi departemen. Sebagai perbandingan, dari 98 pengunduran diri di Inggris antara 1903 dan 1986, 80% adalah karena alasan solidaritas. Lima menteri mengundurkan diri karena skandal moral pribadi, dan setengah lusin diusir karena kesalahan politik. Satu kesimpulan yang jelas adalah bahwa di Kanada, kesehatan yang buruk seringkali mudah diatur oleh perdana menteri (lelucon Dawson - lihat Ward, 1987) sementara di Inggris, menteri yang sakit memilih untuk bertarung dengan perdana menteri sebelum ia pergi (lelucon Sutherland). Sutherland menarik kesimpulan yang lebih penting: pihak oposisi dapat memaksakan pengunduran diri '' hanya ketika ia dapat membuat kasus tentang kurangnya etika pribadi atau kejujuran yang sejenisnya dimana kolega menteri sendiri menolak untuk memperluas perlindungan tanggung jawab kolektif, atau ketika kabinet tidak dapat memperluas solidaritas karena pemerintah adalah minoritas '' (Sutherland, 1991, hal. 105). Dua poin lebih lanjut. Pertama, Parlemen sebenarnya tidak dapat memaksa menteri untuk mundur, dalam arti bahwa ia tidak memiliki kewenangan konstitusional untuk secara langsung mengeluarkan seorang menteri dari kabinet. Yang bisa dilakukan hanyalah menggunakan oposisi yang kuat dan efektif untuk membuatnya tidak layak secara politis atau berisiko bagi perdana menteri untuk melindungi menteri yang diperangi. Kedua, sejauh pengunduran diri menteri menunjukkan keefektifan mekanisme pertanggungjawaban dalam pemerintahan yang bertanggung jawab, akan terlihat bahwa oposisi parlementer tidak pernah pandai mengekspos dan memanfaatkan pelanggaran etika menteri, atau kurangnya etika etik menteri. jarang menjadi masalah serius di Kanada. Jika Anda percaya yang terakhir, kesimpulan yang jelas untuk ditarik adalah bahwa cara terbaik untuk terus memastikan pemerintah yang bertanggung jawab etis adalah memiliki oposisi yang kuat dan bertanggung jawab. Tidak ada yang membuat pemerintah jujur ​​seperti pemerintah yang menunggu dan bersatu. Tetapi Anda akan sulit sekali menemukan orang yang percaya ini. Ada konsensus luas, di Kanada dan, semakin, di yurisdiksi lain seperti Inggris dan Australia, bahwa sistem parlementer Westminster sangat cacat, jika tidak benar-benar usang. Seperti yang dikatakan Michael Atkinson, ‘seksama sangat teliti penilaian menyedihkan ini untuk menyatakan sebaliknya - bahwa semuanya pada dasarnya baik-baik saja - adalah untuk mengolok-olok '(Atkinson, 1994, hal. 717).

Di Kanada, penolakan umum terhadap politik berbasis partai tradisional ini diperburuk oleh dua masalah tambahan. Yang pertama adalah fitur lama dari politik federal Kanada: ada satu partai pemerintah dominan yang memegang kekuasaan untuk jangka waktu yang lama, dengan partai oposisi kronis yang kadang-kadang menggerakkan gelombang ketidakpuasan populis ke dalam kekuasaan. Masalah kedua, yang lebih baru adalah bahwa sejak tahun 1993 oposisi terhadap kaum Liberal yang berkuasa jauh lebih lemah dari biasanya. Perasaan bahwa politik federal telah mencapai ‘gritlock’(White &amp; Daifallah, 2001) setidaknya sebagian berkontribusi pada peningkatan kekecewaan publik, dan jumlah pemilih dalam dua pemilihan federal terakhir telah mencapai titik terendah sepanjang masa. Artinya adalah kemampuan Parlemen untuk merekayasa konsensus nasional sangat berkurang. Warga Kanada berpaling dari bentuk tradisional politik integratif, di mana para pemimpin politik berjuang untuk mengartikulasikan aspirasi kolektif melalui debat dan pertimbangan yang beralasan. Telah ada perubahan dalam preferensi terhadap bentuk pemerintahan yang lebih individualistis, partisipatif, atau berbasis warga yang curiga terhadap elite berbasis partai lama (Atkinson, 1994).

Jadi, kita tampaknya telah mencapai titik yang agak tidak menyenangkan di mana mekanisme kelembagaan tradisional untuk memastikan pemerintah yang bertanggung jawab secara etis dalam keadaan rusak dan rusak. Ini adalah situasi berbahaya yang harus dihadapi, karena yang tersisa adalah sistem di mana '' partai yang memerintah dengan mayoritas dapat memerintah dengan sedikit cara pemeriksaan dan keseimbangan politik partisan, dan dengan demikian hampir tidak memiliki insentif untuk membangun konsensus yang lebih luas untuk inisiatifnya ''(Aucoin, 1999, p. 100). Dalam hal ini, tidak dapat dihindari bahwa oposisi di Parlemen, serta publik yang lebih luas, akan mulai menuntut mekanisme lain untuk membatasi pemerintah. Lebih jauh lagi, karena pengaruh contoh Amerika dan bahasa quasirepublic tentang konsep konstitusi liberal-individualis, tidak dapat dielakkan bahwa mekanisme ini akan melibatkan upaya untuk memberikan legislatif cara untuk melakukan kontrol yang lebih langsung terhadap eksekutif dan lainnya. pejabat publik senior (Fleming &amp; Holland, 2000).

KESIMPULAN

Ini adalah lingkungan politik di mana komisaris etika menemukan tempat yang ramah. Ini menawarkan harapan pemeriksaan pada eksekutif yang independen, nonpartisan, dan parlementer, dan para pendukungnya mengabaikan atau meremehkan ketidakadilan konstitusional yang mungkin muncul. Lagi pula, jika suatu

Komisaris etika yang mengawasi eksekutif tetapi melapor ke Parlemen tidak konstitusional karena melibatkan campur tangan legislatif dalam lingkaran eksekutif, maka jauh lebih buruk untuk konstitusi (ini tampaknya menjadi sikap umum dalam fleming and holland 2000)

Tentu saja, mungkin ada baiknya memalsukan konstitusi jika kantor komisioner etika dapat mengirimkan barang seperti yang diiklankan; yaitu, jika kita dapat cukup yakin bahwa itu akan membantu memastikan integritas dan perilaku etis yang merupakan inti dari membangun kepercayaan publik dalam pemerintahan dan dalam proses politik (Privy Council Office 2004)

Itu mungkin melakukannya. Tetapi saya ingin menutup dengan menyoroti beberapa bidang yang menjadi perhatian. Yang pertama menyangkut struktur insentif yang diberikannya kepada menteri kabinet. Sifat permusuhan dari sistem kepartaian tentu memberi nilai tinggi pada persepsi publik. Dalam atmosfir partisan yang sangat bermuatan debat parlementer, terutama periode pertanyaan, oposisi sering mencoba untuk menggambarkan pemerintah sebagai pelayan yang korup, tidak etis, dan benar-benar tidak kompeten dalam urusan negara, sementara pemerintah berusaha untuk mempertahankan diri. Masing-masing berusaha mengumpulkan dukungan media dan publik, dan putusan akhir tentang perilaku etis pemerintah disampaikan di pengadilan opini publik dan, pada akhirnya, bilik suara. Itu mungkin melakukannya. Tetapi saya ingin menutup dengan menyoroti beberapa bidang yang menjadi perhatian. Yang pertama menyangkut struktur insentif yang diberikannya kepada menteri kabinet. Sifat permusuhan dari sistem kepartaian tentu memberi nilai tinggi pada persepsi publik. Dalam atmosfir partisan yang sangat bermuatan debat parlementer, terutama periode pertanyaan, oposisi sering mencoba untuk menggambarkan pemerintah sebagai pelayan yang korup, tidak etis, dan benar-benar tidak kompeten dalam urusan negara, sementara pemerintah berusaha untuk mempertahankan diri. Masing-masing berusaha mengumpulkan dukungan media dan publik, dan putusan akhir tentang perilaku etis pemerintah disampaikan di pengadilan opini publik dan, pada akhirnya, bilik suara.

Keberadaan pemeriksaan atau batasan parlemen (yang bertentangan dengan hukum atau konstitusi) pada kekuasaan pemerintah memberikan bentuk insentif kelembagaan yang agak berbeda untuk perilaku etis. Para pemimpin pada akhirnya dikendalikan oleh rasa tanggung jawab, kewajiban, dan kewajiban profesional mereka sendiri; Parlemen berfungsi sebagai situs institusionalisasi moral (Atkinson, 1994). Perpindahan ke kode etik tertulis yang dikelola oleh pejabat independen Parlemen melibatkan perubahan mendasar dari rezim etik berbasis insentif ke rezim berbasis kontrol. Artinya, alih-alih memberikan insentif kepada menteri untuk menginternalisasi standar etika publik, gagasan komisioner etika dimulai dengan asumsi bahwa menteri akan mengeksploitasi kantor mereka untuk keuntungan pribadi jika diberi kesempatan. Apa yang dibutuhkan adalah sistem pengawasan dan kontrol eksternal yang ketat dan terkodifikasi. Langkah ini, dari ketergantungan pada insentif yang diinternalisasi ke kontrol eksternal, melibatkan perubahan mendasar dalam rezim penegakan etika publik kita, dan itu bisa dengan baik memicu kebakaran. Untuk menarik perbedaan Kantian, itu mungkin mendorong menteri untuk bertindak hanya sesuai dengan aturan (karena takut tertangkap), ketika apa yang kita inginkan adalah agar mereka bertindak karena menghormati aturan (karena itulah sifat politik tuntutan). Ini mungkin mengarah pada pembengkokan aturan dan bahkan pengambilan risiko secara etis, karena para menteri berusaha untuk dilihat mematuhi surat peraturan yang ketat, terlepas dari apa yang sebenarnya dibutuhkan barang publik. Bahkan mungkin menghasilkan lebih sedikit akuntabilitas, tidak lebih, seperti Etika Politik dan Pemerintah yang Bertanggung Jawab menteri mencari celah atau cara lain untuk menyiasati aturan (Juillet &amp; Paquet, 2002). Apa yang mendasari semua ini adalah mendasar tentang apa yang seharusnya menjadi kode etik. Apakah poin untuk benar-benar meningkatkan kebijakan menteri, atau hanya meningkatkan peluang tentang kebijakan yang seharusnya layak dikeluarkan dan diekspos? Meskipun idealnya kita harus memilih yang pertama, ada yang membuktikan aturan yang dikodifikasi untuk para menteri yang menghasilkan yang terakhir (Fleming &amp; Holland, 2000). Dalam hal itu, efek tidak menyenangkan dari komisaris etika dapat meningkatkan sinisme publik dan rasa jijik, dengan membuktikan apa yang selalu dicurigai orang; yaitu, bahwa sebagian besar politisi hanya di dalamnya untuk keuntungan mereka sendiri. Yang kedua, kekhawatiran terkait menyangkut sifat institusional dari kantor komisi etika. Sebagai kantor semi-yudisial, permintaan komisioner harus memberi premium pada proses yang seharusnya dan pengumpulan dan evaluasi bukti. Ketika komisioner terlibat dalam penyelidikan kemungkinan pelanggaran etis oleh seorang menteri, hal itu dapat memiliki efek mengeluarkan masalah sepenuhnya dari ranah politik. Sebagai mekanisme untuk meminta pertanggungjawaban pemerintah, ini dapat mendukung kebakaran dengan benar-benar mempersulit pihak oposisi untuk menahan kaki pemerintah terhadap kebakaran tersebut. Pemerintah mungkin menemukan mudah untuk mendapatkan kemungkinan skandal dari agenda dengan memarkirnya dengan komisaris etik untuk diselidiki; oposisi hampir tidak bisa terus melecehkan seorang menteri selama periode pertanyaan sementara komisaris sedang melakukan penyelidikan. Tentu saja ada preseden untuk ini. Pemerintah Kanada selalu menemukan komisi kerajaan dan penyelidikan yudisial merupakan instrumen yang sangat berguna untuk mengubur masalah-masalah politik yang tidak menyenangkan. Sebagai contoh, penyelidikan terhadap perlakuan terhadap para pemrotes pada pertemuan APEC 1997 di kampus Universitas British Columbia memakan waktu tiga tahun dan menelan biaya $ 10 juta. Komisaris Penyelidik, Ted Hughes, menggantikan komisi asli ketika ketiga panelis berhenti setelah beberapa bulan audiensi. Ketika laporannya akhirnya keluar pada Agustus 2001, hanya ada sedikit minat publik, meskipun Hughes menemukan bahwa pemerintah Liberal dua kali mencoba mengganggu operasi polisi selama pertemuan puncak. (Pue,2011). Penyelidikan secara efektif mengubur skandal itu.

Tak satu pun dari ini dimaksudkan sebagai argumen knock-down terhadap kantor komisioner etika atau terhadap kode etik untuk menteri pada umumnya. Bernard Shapiro dapat berubah menjadi bantuan yang berguna bagi Parlemen yang semakin banyak bekerja dan diperangi ketika berusaha untuk memenuhi fungsi konstitusional vitalnya dalam memberikan pengawasan terhadap tindakan pemerintah. Namun, yang perlu kita tolak adalah godaan untuk menganggap pengawasan etika – bersama dengan posisi lain seperti kantor auditor jenderal dan akses ke informasi - sebagai instrumen utama yang melaluinya kita meminta pertanggungjawaban pemerintah.

Untuk memanfaatkan perbedaan yang bermanfaat yang dibuat John Uhr di bagian lain dalam buku ini, kita harus berhati-hati bahwa obsesi dengan etika politik tidak mengurangi dari apa yang benar-benar penting, yaitu, politik etis, atau apa yang saya sebut di sini bentuk yang lebih tinggi dari pemerintah yang bertanggung jawab. Mungkin benar bahwa Kanada menderita pemerintahan yang terlalu partisan, mayoritas, dan terpusat. Sejauh ini benar, sebagian besar merupakan hasil dari fitur lama dari lanskap politik Kanada yang melihat partai pemerintah yang berkuasa memerintah untuk waktu yang lama, diselingi oleh pemberontakan populis sesekali dan berumur pendek. Salah satu konsekuensi dari hal ini adalah, alih-alih memimpin pemerintahan partai yang sejuk dan moderat, ia melahirkan kesombongan di satu sisi dan sinisme serta sikap apatis di sisi lain. Pemerintah menjadi sombong karena tahu jarang akan bertanggung jawab penuh atas kegiatannya, sementara oposisi berhenti menawarkan oposisi yang bertanggung jawab dan beralih ke skandal mongering. Sejauh ini benar, satu-satunya solusi yang layak adalah reformasi pemilihan dan kelembagaan. Sebagaimana Aucoin berpendapat dalam konteks yang sama, kita perlu berjaga-jaga

persepsi bahwa keberpihakan dalam pemerintahan bertentangan dengan pemerintahan yang baik, yaitu pemerintahan yang responsif dan bertanggung jawab. Oleh karena itu, keharusan saat ini adalah untuk mereformasi struktur partisan demokrasi perwakilan dan pemilu. Jika tanpa alasan lain, reformasi Senat dan sistem pemilihan, sebagai cara kelembagaan untuk mengurangi kekuatan eksekutif yang tidak terkendali, perlu menjadi agenda politik kita. (Aucoin, 1999, hlm. 100)

Tidak ada jaminan bahwa reformasi semacam ini akan memberi kita pemerintahan yang lebih etis. Tidak ada reformasi yang netral secara politik, dan perubahan institusional apa pun yang membawa lebih banyak elemen individual dan republik ke dalam sistem parlementer dapat membahayakan sebanyak kebaikan. Salah satu konsekuensi dari pemerintahan gaya Amerika kemungkinan akan menjadi gaya politik Amerika. Sementara itu, fokus pada etika politik dipahami secara sempit hanya akan menguras perhatian dan energi dari kepedulian kita yang sebenarnya, yang merupakan tanggung jawab pemerintah.