

19-1 WSTĘP I UWARUNKOWANIA

W obecnych czasach lobbiny w niewielkim tylko stopniu jest przyjmowany w odczuciu społecznym jako wystawne jedzenie i picie połączone z ukrytym świadczeniem wzajemnych względów. Nadal jednak nieuchronnie dochodzi do sytuacji, w której członkowi Kongresu proponuje się coś wartościowego, jak np. podróż do fabryki należącej do wyborcy, odpłatne wygłoszenie odczytu, symboliczny podarunek, dyskretne przyjęcie w restauracji w celu umożliwienia lobbysty spokojnego przedstawienia określonej sprawy. Gdzie zatem przebiega granica, której nie mogą przekroczyć lobbysci i jak ją wyznaczyć?

Problem ten leży zarówno w sferze polityki i odbioru społecznego, jak też przepisów, i to właśnie one stanowią niezbędne ramy i punkt wyjścia naszych dalszych rozważań.

Przepisy te tworzą system mający za podstawę następujące źródła: *Ethics in Government Act* [Ustawę o etyce władzy] z 1978 r., *Federal Election Campaign Act* [Ustawę o kampanii wyborczej do władz federalnych], inne ustawy karne i cywilne mające zastosowanie do działalności kongresowej, Kodeks Etyki Zawodowej Senatu, zawarty w zasadach regulaminowych 34-42 Senatu, regulamin Izby Reprezentantów oraz opinie i interpretacje komisji odpowiedzialnych za stosowanie tych przepisów przez każdą z izb. Komisje te to Komisja Izby Reprezentantów do Spraw Postępowania Urzędowego (Komisja Izby) i Specjalna Komisja Senatu do Spraw Etyki (Komisja Senatu).

W ciągu ostatnich trzydziestu lat przepisy regulujące sprawy etyki zawodowej w Kongresie oraz mechanizmy ich stosowania były wielokrotnie zmieniane. Kilka zasadniczych nowelizacji wprowadzono w następstwie skandali obyczajowych, zapoczątkowanych w 1964 r. sprawą Bobby Bakera, w wyniku której w Senacie powołano Komisję do Spraw Etyki. W latach osiemdziesiątych uwaga prasy i opinii publicznej skupiała się głównie na problematyce etyki zawodowej, na związanych z nią sprawach finansowania kampanii wyborczych, zaś organizacje osób prywatnych oraz media zaczęły poddawać obserwacji i ostrej krytyce wysokie wpłaty na komitety akcji politycznej (PAC), honoraria kongresowe oraz różnorodne powiązania gospodarcze pomiędzy kongresmenami a osobami zasługującymi na zainteresowanie Kongresu w związku z prowadzoną działalnością.

Stan ten osiągnął szczyt w 1989 roku, gdy w następstwie zarzutów o nieprawidłowości w zakresie etyki miały miejsce takie zdarzenia, jak rezygnacje Speakera Izby i whipa większości w Izbie, dochodzenie Komisji Izby w sprawie czterech jej członków oraz skazanie innego członka za przestępstwo karne, jak również postawienie zarzutu naruszenia norm etycznych w trzech odrębnych dziedzinach siedmiu senatorom, czego rezultatem było wszczęcie formalnego dochodzenia wobec każdego z nich. Pod koniec wspomnianego roku Kongres przyjął *Ethics Reform Act*¹ [Ustawę z 1989 r. o reformie etyki] (Ustawę z 1989 r.), w której dokonano istotnej nowelizacji przepisów regulujących kwestie podarunków, podróży i honorariów, jak też ich ujawniania. Kolejne reformy wprowadził Kongres w 1991 r.². Obie komisje, Senatu i Izby, dokonują bieżącej interpretacji obowiązujących zasad regulaminowych oraz wprowadzają nowe przepisy³.

Przepisy te dotyczą zasadniczo jedynie kongresmenów, funkcjonariuszy (*clerks, sergeants-at-arms*) oraz pracowników Kongresu⁴. Lobbyista, który z naruszeniem omawianych przepisów ofiarowuje podarunek, wypłaca honorarium lub inne wynagrodzenie lub zapewnia darmową podróż, nie ponosi odpowiedzialności prawnej i nie podlega karze, o ile swoim postępowaniem nie naruszy przepisów ustaw federalnych o przekupstwie. Zwłaszcza obecnie, w warunkach nowego podejścia do problematyki etycznej, każdy lobbysta uwikłany w naruszenie norm etycznych mógłby zaszkodzić swej reputacji i interesom klienta. Z tego powodu lobbysci winni znać stosowne przepisy i traktować je równie poważnie, jak kongresmeni i pracownicy, których one dotyczą.

Na wstępie należy odnotować trzy kolejne uwagi. Po pierwsze, ponad wszelkimi innymi przepisami i nakazami w tym zakresie obowiązuje zasada, zgodnie z którą nic nie powinno być nigdy dawane, lub sprawiać takiego wrażenia, w celu wywarcia wpływu na działanie albo postępowanie członków lub pracowników Kongresu. Ustawy federalne o przekupstwie uznają taką

działalność za przestępstwo⁵, zaś regulaminy Izby i Senatu zabraniają swoim członkom i pracownikom przyjmowania jakiegokolwiek świadczenia, "którego przyjęcie byłoby skutkiem wpływu niewłaściwie przezeń wywieranego"⁶.

Po drugie, niniejszy rozdział dotyczy rzeczy wartościowych przeznaczanych osobiście dla kongresmenów, nie zaś darowizn na cele ich kampanii politycznej. Kwestie zabiegania o darowizny oraz ograniczania darowizn związanych z wyborami federalnymi są regulowane w *Federal Election Campaign Act*⁷. Fundusze na kampanię nie mogą być w zasadzie wykorzystywane na cele osobiste; przepisy odnoszące się do tego skomplikowanego zagadnienia wykraczają poza ramy niniejszego rozdziału.

Po trzecie, w wielu przypadkach przepisy mające zastosowanie w Izbie różnią się od przepisów obowiązujących w Senacie, zaś wewnątrz każdej z izb zasady regulaminowe dotyczące kongresmenów różnią się w istotny sposób od zasad dotyczących pracowników.

19-2 DOCHODY ZE ŹRÓDEŁ DODATKOWYCH I HONORARIA

19-2.1 Dochody ze źródeł dodatkowych

Senatorowie, członkowie Izby Reprezentantów oraz pracownicy Kongresu od dłuższego czasu mogą przyjmować wynagrodzenie za usługi świadczone poza swoim oficjalnym zakresem obowiązków - tj. w praktyce, podejmować dodatkowe zatrudnienie - podlegając przy tym licznym ograniczeniom, dotyczącym zarówno charakteru tych usług, jak również sum, jakie wolno im przyjmować.

Zgodnie z Ustawą z 1989 r. wraz z poprawkami, senatorom, członkom Izby Reprezentantów, funkcjonariuszom oraz wyższym rangą pracownikom Kongresu nie wolno przyjmować z dodatkowych źródeł dochodów przekraczających 15% wysokości wynagrodzenia przewidzianego dla II kategorii zaszerogowania pracowników rządowych szczebla kierowniczego⁸. Przykładowo, w 1992 r. kwota ta wynosiła 19 425 USD⁹. Wysokość tego limitu zmienia się wraz ze wzrostem poziomu uposażenia pracowników federalnych.

19-2.1.1 Senat

Zasada regulaminowa nr 37 Senatu zakazuje senatorom i pracownikom Senatu prowadzenia interesów oraz podejmowania zatrudnienia poza izbą, które "nie byłyby do pogodzenia z sumiennym wykonywaniem obowiązków służbowych". Ponadto, zasada ta wyraźnie zabrania przyjmowania przez senatorów i wyższych rangą pracowników świadczeń z tytułu przynależności do firmy lub spółki zawodowej, zezwalania na wykorzystywanie swojego nazwiska przez firmę lub korporację, przyjmowania świadczeń za wykonywanie zawodu wymagającego ukształtowania stosunków opartych na zaufaniu, oraz działalności w charakterze funkcjonariusza lub członka zarządu jakiegokolwiek stanowiącej publiczną własność lub publicznie zarządzanej korporacji, instytucji finansowej lub jednostki gospodarczej. Fakt podjęcia zatrudnienia poza izbą wszyscy członkowie personelu muszą zgłaszać swoim przełożonym.

Zgodnie z interpretacją senackiej Komisji do Spraw Etyki, zakaz świadczenia usług zawodowych obejmuje kwestie z zakresu prawa, inżynierii, rachunkowości i pokrewne. Senatorowie i personel Senatu mogą jednak podejmować zatrudnienie w innych dziedzinach, o ile nie prowadzi to do powstania konfliktu interesów¹⁰. Komisja ustaliła, iż senatorowie oraz personel Senatu nie mogą - nawet nieodpłatnie - podejmować zatrudnienia, jeśli prowadziłyby to do powstania konfliktu interesów - np. pracownik obsługi Senatu zasiadający w zarządzie kolegium korzystającego z funduszy federalnych¹¹.

19-2.1.2 Izba Reprezentantów

Zgodnie z zasadami wprowadzonymi przez Ustawę z 1989 r., członkowie oraz wyżsi rangą pracownicy Izby objęci są zakazem przyjmowania wynagrodzenia z tytułu przynależności do firmy zawodowej, zezwalania na wykorzystywanie swoich nazwisk przez jakąkolwiek firmę lub organizację, przyjmowania wynagrodzenia za wykonywanie zawodu wymagającego ukształtowania stosunków opartych na zaufaniu, odpłatne zajmowanie stanowiska nauczyciela bez zgody Komisji Izby, oraz zasiadania, za wynagrodzeniem, w zarządach spółek lub organizacji¹².

Komisja Izby wyraziła pogląd, że pojęcie "zawodu, którego wykonywanie wymaga ukształtowania stosunków opartych na zaufaniu" powinno obejmować co najmniej świadczenie usług w zakresie prawa, obrotu nieruchomościami, doradztwa i konsultacji, lecznictwa, architektury i finansów, i zaproponowała, że będzie "oceniać charakter i okoliczności każdego przypadku zatrudnienia na zasadzie indywidualnej"¹³. Jeżeli firma zatrudniająca członka lub pracownika Izby nie świadczy wymienionych usług we własnym zakresie, przyjęcie wynagrodzenia ze strony takiej firmy jest zabronione, o ile członek lub pracownik Izby świadczył usługi zawodowe na rzecz tej firmy w warunkach, które mogłyby prowadzić do powstania konfliktu interesów, stwarzać wrażenie wykorzystywania stanowiska służbowego do uzyskiwania osobistych korzyści, lub sprawiać wrażenie próby obejścia zakazu przyjmowania honorariów.

Komisja Izby przyjęła również ścisłe kryteria rozpatrywania wniosków o wyrażenie zgody na odpłatne prowadzenie nauczania, stawiając m.in. wymóg, by takie nauczanie było częścią regularnego kursu nauki oraz by członek lub pracownik Izby ponosił odpowiedzialność (na ogólnych warunkach) za przygotowanie klasy i ocenę studentów¹⁴.

Poza tymi szczególnymi ograniczeniami Komisja Izby stwierdziła, iż oczekuje od członków i pracowników Izby podporządkowania się ogólnym zasadom Kodeksu Etyki Zawodowej Pracowników Służb Państwowych, wprowadzającym zakaz konfliktu interesów oraz stawiającym wszystkim pracownikom rządowym wymóg "wykonywania pracy w pełnym wymiarze jej opłaconego czasu, wkładania w nią wszystkich sił i najlepszych umiejętności"¹⁵. Ponadto, regulamin Izby zabrania jej członkom zatrudniania pracowników, których zakres obowiązków jest niewspółmierny do otrzymywanego przez nich wynagrodzenia¹⁶.

Na potrzeby Izby wprowadzono kilka istotnych wyjątków od pojęcia "dochodów osiąganych poza Izbą". Nie obejmuje ono dochodów z prowadzenia interesów rodzinnych, uzyskiwanych zarówno w wyniku posiadania udziałów własnościowych, jak osobistego świadczenia usług, o ile świadczone usługi osobiste nie przysparzają dochodu o znacznej wysokości¹⁷. Nie obejmuje także tantiem autorskich "uzyskiwanych od uznanych wydawców stosownie do ogólnie przyjętych warunków umów"¹⁸.

19-2.2 Honoraria

Ustawa o etyce władzy definiuje honorarium jako "świadczenie pieniężne lub jakąkolwiek wartościową rzecz przekazaną członkowi Izby w zamian za wystąpienie publiczne, odczyt lub artykuł"¹⁹. Definicja ta nie obejmuje "faktycznych lub niezbędnych kosztów podróży" poniesionych przez członka Izby, jego współmałżonka lub przez towarzyszącą osobę opłacaną przez organizację sponsorującą²⁰.

19-2.2.1 Ograniczenia i zakazy

Jak odnotowano powyżej, pod koniec lat osiemdziesiątych praktyka przyjmowania honorariów została poddana wzmożonej kontroli ze strony prasy i grup reformatorów, które postawiły zarzut, iż przyjmowanie przez członków Izby wypłat od grup interesu prowadzących działalność lobbistyczną jest co najmniej przejawem handlu wpływami. W Ustawie z 1989 r. Izba zakazała

swoim członkom przyjmowania honorariów, zaś Senat rozpoczął proces stopniowego odchodzenia od ich przyjmowania. W 1991 r. Senat wprowadził przepis zakazujący przyjmowania honorariów przez senatorów.

Według stanu na dzień 1 stycznia 1991 r., wszyscy członkowie, funkcjonariusze i pracownicy Izby Reprezentantów byli objęci zakazem przyjmowania wszelkich honorariów²¹. Według stanu na dzień 14 sierpnia 1991 r., zakazem przyjmowania honorariów objęci byli wszyscy senatorowie oraz funkcjonariusze i pracownicy Senatu²².

Członek Izby Reprezentantów, senator lub członek personelu może zezwolić, by spółka lub organizacja sponsorująca odczyt, wystąpienie publiczne lub artykuł dokonała w jego imieniu wpłaty bezpośrednio na rzecz organizacji charytatywnej²³. Niemniej jednak, kwota takiej wpłaty nie może przekroczyć 2 tys. USD, ponadto członek Izby, senator, członek personelu ani żaden członek ich najbliższej rodziny nie może być zainteresowany finansowo w tej organizacji charytatywnej. Oprócz tego, z uwagi na fakt, iż członkowie Izby, podobnie jak ich personel, nie mogą przyjmować honorariów, nie można dokonywać odpisów podatkowych z tytułu takich wpłat²⁴.

19-2.2.2 Omijanie ograniczeń i zakazów

W przeszłości podnoszono kwestię, czy określone wypłaty zgłaszane jako dochody były traktowane jako honoraria przy rozpatrywaniu dopuszczalnego limitu. Wątpliwości w tej sprawie mogą występować również w przyszłości, ponieważ przyjmowanie honorariów jest zakazane, podczas gdy uzyskiwanie pewnego rodzaju dochodów poza Izbą jest w dalszym ciągu dopuszczalne.

Jak zauważono powyżej, Ustawa o etyce władzy definiuje honorarium jako "świadczanie pieniężne lub jakąkolwiek wartościową rzecz przekazaną w zamian za wystąpienie publiczne, odczyt lub artykuł"²⁵. Przyjmowanie takiej wypłaty jest zabronione *niezależnie* od tego, czy przedmiot świadczenia, za które ona przysługuje, jest w jakikolwiek sposób związany z zakresem obowiązków służbowych członka Izby lub jego personelu²⁶. Komisja Izby ustaliła, że pojęcie "odczytu" nie obejmuje prowadzenia nauczania zatwierdzonego na podstawie regulaminu Izby²⁷. Pojęcie "artykułu" nie obejmuje książek, za które tantiemy otrzymuje się "stosownie do ogólnie przyjętych warunków umów"²⁸.

Do czasu wprowadzenia zakazu przyjmowania honorariów, przepisy Federalnej Komisji Wyborczej przewidywały, że wypłaty z tytułu komentarzy radiowych i telewizyjnych wygłaszanych w ramach stałych cykli stanowią stypendium, które jest raczej dochodem niż honorarium²⁹. Jednakże, wprowadzając w 1991 r. zakaz przyjmowania honorariów przez senatorów, Kongres dokonał zmiany definicji honorarium poprzez włączenie do niej wypłat z tytułu serii wystąpień publicznych, odczytów i artykułów, "jeżeli ich przedmiot jest bezpośrednio związany z zakresem obowiązków danej osoby albo gdy wypłata jest dokonywana w związku z jej statusem wobec rządu"³⁰. Zatem, zgodnie z wyjaśnieniami Komisji Izby, senatorowie i członkowie Izby nie mogą być nadal wynagradzani za cykliczne komentarze radiowe i telewizyjne, jednakże członkowie personelu mogą otrzymywać wynagrodzenie za artykuły dotyczące filatelistyki³¹.

Gdy w 1990 r. przyjmowanie honorariów zostało ograniczone, lecz nadal pozostawało dozwolone, senacka Komisja do Spraw Etyki głosowała za ukaraniem senatora, który dopuścił się kolejno wykroczeń, m. in. przyjęcia od wydawcy wynagrodzenia za wygłoszenie odczytów w celu promocji książki. Niektórzy słuchacze odczytu senatora byli proszeni o wnoszenie opłaty (*speaking fees*) na rzecz wydawcy. Komisja ustaliła, iż takie wynagrodzenie stanowi honorarium, nie zaś stypendium³². Podobnie, rozpatrując przypadek byłego Speakera, Johna Wrighta, Komisja Izby stwierdziła, iż naruszył on ograniczenia dotyczące honorariów, prosząc zgromadzone osoby o zakup książki, której był autorem, w sytuacji, gdy otrzymywał za nią tantiemy autorskie zamiast honorarium, natomiast wpływy ze sprzedaży tej książki podczas takiego wystąpienia przekroczyły 2 tys. USD³³.

19-3 PODARUNKI

19-3.1 Zasady ogólne

Senat i Izba Reprezentantów definiują pojęcie "podarunku" jako:

wypłatę, przedpłatę, zaliczkę, zwłokę, świadczenie lub lokatę pieniędzy, usług albo wartościowych przedmiotów, w tym jedzenia, noclegów, przejazdów i rozrywek, oraz zwrot kosztów innych niż niezbędne, którym nie odpowiada wzajemne świadczenie takiej samej lub większej wartości...³⁴

Dopuszczalne są jednak liczne wyjątki. Regulaminy zarówno Senatu³⁵, jak i Izby Reprezentantów³⁶, wraz z poprawkami wprowadzonymi przez Ustawę z 1989 r. oraz dalsze akty prawne³⁷, zabraniają senatorom, członkom Izby Reprezentantów, funkcjonariuszom i pracownikom obu izb przyjmowania od kogokolwiek podarunków o łącznej wartości przekraczającej w roku kalendarzowym kwotę 250 USD lub "wartość minimalną" określoną w *Foreign Gifts and Decorations Act* [Ustawie o podarunkach i odznaczeniach zagranicznych], w zależności od tego, która z nich jest wyższa³⁸. Według stanu na 1 stycznia 1990 r. ww. "wartość minimalna" była ustalona na poziomie 200 USD³⁹, tak więc obowiązuje limit 250 USD.

Do czasu wejścia w życie Ustawy z 1989 r. przyjmowanie podarunków było, zgodnie z regulaminami Izby Reprezentantów oraz Senatu, zabronione jedynie wówczas, gdy ofiarodawcami były osoby "bezpośrednio zainteresowane procesem legislacyjnym". Z punktu widzenia obecnie obowiązującego regulaminu Izby fakt zainteresowania ofiarodawcy aktem prawnym nie ma znaczenia.

19-3.2 Współmałżonkowie i osoby pozostające na utrzymaniu

Ograniczenie przyjmowania podarunków dotyczy także współmałżonków i osób pozostających na utrzymaniu senatorów, członków Izby Reprezentantów oraz funkcjonariuszy i personelu obu izb. Zasady regulaminu Senatu stosuje się do "współmałżonka i osoby pozostającej na utrzymaniu" senatora, funkcjonariusza lub pracownika⁴⁰. Zasady regulaminowe Izby stosuje się do podarunków przyjmowanych w sposób bezpośredni i pośredni⁴¹. Komisja Izby ustaliła, iż podarunki przekazywane współmałżonkom i osobom pozostającym na utrzymaniu są zazwyczaj podarunkami pośrednimi⁴².

Komisja Izby utrzymuje jednak, iż ww. ustalenia nie powinny być stosowane wówczas, gdy podarunek dla współmałżonka lub osoby pozostającej na utrzymaniu "jest odwzajemnieniem za ... usługi, przyjacielskie przysługi lub inne świadczenia nie mające związku z zakresem obowiązków służbowych członka, funkcjonariusza lub pracownika Izby"⁴³. Komisja Izby ustaliła, że podarunek przyjęty przez współmałżonka lub osobę pozostającą na utrzymaniu będzie uznawany za podarunek pośredni, "o ile okoliczności nie wskażą wyraźnie, iż podarunek taki jest rzeczywiście dawany niezależnie od związków łączących współmałżonka lub osobę pozostającą na utrzymaniu z pracownikiem lub członkiem Izby"⁴⁴. Powyższa zasada została zawarta - częściowo - w regulaminie Senatu, który stanowi, że pojęcie "podarunku" nie obejmuje "wartościowej rzeczy danej współmałżonkowi lub osobie pozostającej na utrzymaniu osoby składającej sprawozdanie, przez pracodawcę tego współmałżonka lub osoby pozostającej na utrzymaniu w dowód uznania dla wyświadczonej przez nich usługi"⁴⁵.

19-3.3 Świadczenie wzajemne

Zasady regulaminu dotyczące podarunków obejmują wszystkie wartościowe rzeczy, których otrzymaniu nie towarzyszy wzajemne świadczenie takiej samej wartości. Bezpłatne noclegi, przejazdy i rozrywki są traktowane jako podarunki, o ile nie

stanowią "kosztów niezbędnych" - o tej złożonej kwestii traktuje rozdział 19.4. Podobnie, z wyłączeniem niżej opisanych przypadków, za podarunek uważa się przekazanie do nieodpłatnego użytkowania samochodu, domku rekreacyjnego oraz innych urządzeń, jak również umożliwienie zakupu akcji przez członków lub personel Kongresu, udziału w inwestycji lub transakcji gospodarczej na korzystnych, niedostępnych dla innych, warunkach. Ponadto, regulaminy Senatu i Izby Reprezentantów zgodnie stanowią, że aby pożyczka nie została uznana za podarunek, musi być udzielana na "racjonalnych, komercyjnych warunkach", które obejmują "wymóg zwrotu pożyczki wraz z racjonalnie ustalonymi odsetkami"⁴⁶.

Krótko mówiąc, w każdej sytuacji, w której lobbyści dają coś wartościowego członkom lub personelowi Kongresu, powinni koniecznie brać pod uwagę odpowiednie zasady regulaminowe omówione w niniejszym rozdziale.

19-3.4 Ocena wartości

Lobbyści muszą niekiedy rozstrzygać, czy wartość dawanych w prezencie biletów na imprezy sportowe, koncerty itp. mieści się w granicach przewidzianych dla podarunków. Zgodnie z regulaminami Izby Reprezentantów i Senatu pozycje te powinny być wyceniane według ich pełnej wartości rynkowej; abonamenty powinny być wyceniane według pełnej wartości lub kosztu nabycia, niezależnie od stopnia faktycznego ich wykorzystania przez członków lub personel izby⁴⁷. W odniesieniu do przynależności klubowej, Komisja Izby zaleciła, by koszt członkostwa wyceniać w pełnej wysokości opłat klubowych tylko wówczas, gdy uzyskujący członkostwo członek Izby lub jej personelu korzysta regularnie z klubu⁴⁸. Senacka Komisja do Spraw Etyki stwierdziła jednak, iż wartość członkostwa klubowego powinna być wyceniana według cen rynkowych na dzień przyjęcia członkostwa, niezależnie od faktycznego wykorzystania członkostwa klubowego⁴⁹.

Innym, częstym zjawiskiem jest dawanie członkom izby darmowych biletów na przyjęcia połączone z kwestą prowadzoną na cele polityczne lub charytatywne. Komisje ds. etyki obu izb przyjęły zasadę, zgodnie z którą wartość biletu wyznacza nie tyle koszt jego nabycia, ile raczej wartość kolacji; wydatki za kolację według faktycznej wysokości rachunku zwykle korzystają ze zwolnienia zgodnie z zasadą stosowaną wobec tzw. posiłków służbowych (*local meals*)⁵⁰.

19-3.5 Wyjątki

Regulaminy Izby Reprezentantów i Senatu oraz interpretacje obu komisji ds. etyki ustanowiły liczne wyjątki od zasad dotyczących podarunków.

19-3.5.1 Wartość poniżej 100 USD

Każdy podarunek o wartości mniejszej niż 100 USD nie jest uznawany za "podarunek" w rozumieniu regulaminu i w związku z tym jego wartości nie bierze się pod uwagę przy porównywaniu łącznej wartości podarunków z obowiązującym limitem⁵¹. Jeżeli np. lobbysta dał senatorowi trzy osobne podarunki, każdy wartości 90 USD, to nie spowoduje to przekroczenia granicy 250 USD, ponieważ każda z otrzymanych pozycji "formalnie" nie jest "podarunkiem". Jednakże przyjęcie dwóch podarunków, każdy wartości 150 USD, spowoduje przekroczenie wymienionego limitu⁵². Ponadto Komisja Izby ustaliła, iż osoba przyjmująca podarunek może "obniżyć" jego wartość poniżej ustalonej granicy: np. przyjmując bilety do teatru wartości 300 USD, może zapłacić za nie 50 USD, tak by wartość podarunku mieściła się w granicach 250 USD⁵³.

19-3.5.2 Posiłki służbowe

Posiłki i napoje, niezależnie od swojej wartości, nie są zaliczane do podarunków, o ile nie są spożywane w związku z korzystaniem z podarowanego noclegu⁵⁴. Innymi słowy, zaproszenie członka izby lub jej personelu na obiad w Waszyngtonie, lub w okręgu wyborczym członka izby podczas jego pobytu w tym okręgu, nie jest zaliczane do podarunków branych pod uwagę przy ustalaniu łącznej wartości podarunków porównywanej z obowiązującym limitem. Jednakże wszelkie posiłki podawane podczas podróży opłaconej lub zapewnionej przez ofiarodawcę są podarunkami, do których stosuje się zasady regulaminowe odnoszące się do podróży⁵⁵. Także wydatki na rozrywkę, w tym na spektakle teatralne, koncerty, imprezy sportowe, dawniej wyłączone spod zasad dotyczących podarunków, o ile nie zostały poniesione w ramach podróży za miasto, obecnie są w każdych okolicznościach uznawane za podarunki⁵⁶.

19-3.5.3 Osobista gościnność

Zgodnie z regulaminem Izby, noclegi i posiłki przyjmowane w ramach "osobistej gościnności osób fizycznych" nie są zaliczane do podarunków. W pierwszym sprawozdaniu Komisji Izby, w którym ustanowiono niniejszy wyjątek, "osobistą gościnność" definiuje się jako "gościnność okazywaną w celach pozagospodarczych przez osobę fizyczną, a nie korporację lub organizację, w majątku lub pomieszczeniach stanowiących własność tej osoby fizycznej lub jej rodziny"⁵⁷. Zatem członek Izby lub jej personelu nie przyjmuje podarunku, przebywając w czyimś domu lub domku rekreacyjnym albo na ranczo. Również posiłki podawane przez gospodarza nie stanowią podarunków, o ile budynki, w których są one podawane, stanowią osobistą własność gospodarza. Z *Podręcznika etyki dla Izby Reprezentantów* wynika, że wyjątku odnoszącego się do osobistej gościnności nie stosuje się wówczas, gdy co najmniej część wydatków poniesionych przez osobę okazującą osobistą gościnność została zwrócona przez korporację lub organizację⁵⁸.

Zgodnie z regulaminem Izby, wraz z poprawkami wprowadzonymi przez Ustawę z 1989 r., za "osobistą gościnność" może być uznawane udzielanie gościny przez okres nie przekraczający 30 dni w roku kalendarzowym⁵⁹. Ponadto, Komisja Izby zaleciła swoim członkom i personelowi przygotowywanie (do akt) notatek służbowych w celu udokumentowania faktu spełnienia kryteriów wyłączenia w każdym przypadku, gdy okazana gościnność przekracza cztery dni lub trzy noce⁶⁰.

Również regulamin Senatu wprowadza wyjątek dla "podarunków będących osobistą gościnnością osób fizycznych". Senacka Komisja do Spraw Etyki ustaliła, iż wyjątek dotyczący osobistej gościnności nie znajduje zastosowania w sytuacji, gdy pomieszczenia, w których jest okazywana, stanowią własność korporacji lub organizacji, albo są wynajmowane przez gospodarza od jego pracodawcy⁶¹. Regulamin Senatu nie wprowadza żadnych ograniczeń czasowych, w których osobista gościnność może być okazywana.

19-3.5.4 Przyjęcia i imprezy organizowane w celu pozyskania funduszy

Jeśli na cześć członka Kongresu organizowane jest przyjęcie lub bankiet, to wówczas koszt jedzenia i napojów - zarówno uhonorowanego członka, jak i gości - nie stanowi podarunku⁶². Jednakże członek Kongresu w żadnym razie nie może zatrzymać do osobistego wykorzystania jakichkolwiek funduszy pozyskanych podczas takich imprez⁶³. Wszelkie fundusze pozyskiwane w ten sposób przez członka izby powinny być traktowane jako wpłata na fundusz wyborczy; stosuje się wobec nich przepisy *Federal Election Campaign Act*, dotyczące zabiegania o wpłaty na kampanię wyborczą przed wyborami federalnymi.

19-3.5.5 Wyroby pochodzące z rodzimego stanu

Komisje ds. etyki Izby Reprezentantów i Senatu ustaliły, iż członkowie Kongresu mogą przyjmować nieodpłatnie, z przeznaczeniem do spożycia przez wyborców odwiedzających biuro kongresmena, towary konsumpcyjne pochodzące ze stanu, którego są reprezentantami⁶⁴. Powszechnie przyjętą praktyką jest przyjmowanie przez kongresmenów i podawanie w formie poczęstunku w swoich biurach cukierków, jabłek, orzeszków ziemnych itp. pochodzących ze stanu, który reprezentują. Senacka Komisja do Spraw Etyki wyjaśniła jednak, że omawiany wyjątek nie obejmuje przyjmowanych w postaci подарunku produktów firm zlokalizowanych poza stanem reprezentowanym przez senatora oraz produktów wynoszonych przez senatora lub jego personel z przeznaczeniem do osobistego wykorzystania poza biurem⁶⁵.

19-3.5.6 Zwolnienia od ograniczeń

W przypadkach "nadzwyczajnych" lub "wyjątkowych" komisje ds. etyki mają, zgodnie z regulaminami Senatu oraz Izby Reprezentantów, uprawnienia do przyznawania zwolnień od obowiązujących ograniczeń dotyczących wartości przyjmowanych подарunków⁶⁶.

19-4 PODRÓŻE

Zapewnienie darmowych przejazdów, noclegów lub posiłków w czasie podróży zasadniczo stanowi podarunek, podobnie jak zwrot kosztów ww. świadczeń⁶⁷. Koszty podróży zazwyczaj przekraczają dopuszczalne limity. Zatem, zapewnianie oraz opłacenie przejazdu i noclegu powinno być w większości przypadków zabronione, o ile nie jest objęte wyjątkiem.

Zasady regulaminowe, zwłaszcza w Izbie Reprezentantów, wykazują zróżnicowanie w traktowaniu podróży opłacanych przez firmy i organizacje prywatne z jednej strony oraz podróży opłacanych lub sponsorowanych przez organizacje rządowe i afiliowane przy rządzie z drugiej strony.

19-4.1 Podróże finansowane przez prywatnych sponsorów

W regulaminach Izby Reprezentantów i Senatu z definicji "podarunku" wyłączono "niezbędne wydatki". W regulaminie Senatu wyłączenie to jest wyraźne⁶⁸, podczas gdy Izba dokonała interpretacji swego regulaminu, wskazując na istnienie takiego samego wyłączenia⁶⁹. Występują dwie kategorie podróży krajowych i zagranicznych finansowanych przez prywatnych sponsorów⁷⁰, których koszty są uznawane za "niezbędne wydatki", a mianowicie: (a) podróże w celu ustalenia faktów i (b) podróże w celu wygłoszenia odczytu lub innego rodzaju uczestnictwa w imprezie sponsorowanej przez prywatną organizację.

19-4.1.1 Podróże w celu ustalenia faktów

Komisja Izby ustaliła, iż jej członkowie i personel mogą zezwalać na opłacenie przez spółkę lub organizację kosztów przejazdów, posiłków i noclegów, poniesionych w celu "uczestniczenia w zdarzeniach i czynnościach, których prawnie dozwolony cel jest bezpośrednio związany z zakresem kompetencji Kongresu"⁷¹. "Podstawowym celem takiej podróży jest uzyskanie bliższych informacji w sprawie ściśle związanej z zakresem kompetencji służbowych"⁷².

Podobne ustalenia powzięła senacka Komisja do Spraw Etyki; zgodnie z nimi senatorowie i personel Senatu mogą przyjmować zwrot kosztów przejazdów, posiłków i noclegów, "poniesionych w celu ustalenia faktów w związku ze sprawami leżą-

cymi w sferze bezpośrednich zainteresowań senatora, jego wyborców lub organizacji sponsorującej"⁷³.

Postanowienie Komisji do Spraw Etyki zawiera następujące wskazówki, przedstawiające cechy charakterystyczne podróży mającej na celu ustalenie faktów:

(1) *Cel podróży* - celem podróży powinna być bezpośrednia obserwacja pewnych sytuacji, biegu czynności lub miejsc, związana z zainteresowaniami legislacyjnymi członka izby. Zgodnie z zaleceniem Komisji Izby, np. "spółki naftowe mogą sponsorować podróż mającą na celu inspekcję należących do nich morskich platform wiertniczych, zaś spółki drzewne mogą w odległych miejscach organizować pokazy nowych sposobów pozyskania drewna"⁷⁴. Podobnie senacka Komisja do Spraw Etyki zaliczyła do tej grupy podróże mające na celu przeprowadzenie kontroli w pomieszczeniach należących do przedsiębiorstwa⁷⁵.

(2) *Wystąpienia publiczne nie mające ceremonialnego charakteru* - wystąpienia o wyłącznie ceremonialnym charakterze, jak np. przecięcie wstęgi, nie należą do kategorii podróży w celu ustalenia faktów. Komisja Izby ustaliła, iż udział w uroczystości wodowania statku lub w locie inauguracyjnym nową trasę lotniczą nie może być uznawany za podróż w celu ustalenia faktów⁷⁶.

(3) *Podróże poza okręg wyborczy* - koszty podróży związane z przejazdem członków Izby do ich okręgów wyborczych (lub reprezentowanych przez nich stanów - w przypadku senatorów) nie mogą zazwyczaj być opłacane, nawet wówczas, gdy prawnie dozwolonym celem ich podróży jest złożenie wizyty w pomieszczeniach korporacji mającej siedzibę na terytorium stanu, który reprezentują. Członkowie Izby Reprezentantów i senatorowie mają urzędowo zagwarantowane świadczenie na pokrycie kosztów podróży do swoich okręgów lub stanów, zatem koszty takich podróży nie mogą być uznawane za niezbędne wydatki⁷⁷. Niemniej jednak, Komisja Izby wskazała na "istnienie wyjątku wówczas, gdy członek lub pracownik Izby odbywa podróż, wchodząc w skład większej delegacji. W takiej sytuacji zasady regulaminowe nie wymagają, by taka osoba odłączyła się od grupy w celu uniknięcia przyjazdu do okręgu wyborczego"⁷⁸.

(4) *Podróże pozasłużbowe* - XLV zasada regulaminowa Izby Reprezentantów, zakazująca "nieoficjalnych rozliczeń służbowych", skutecznie "uniemożliwia korzystanie z prywatnych funduszy lub z usług ze źródeł zewnętrznych w celu prowadzenia działalności służbowej"⁷⁹. Tak więc, w żadnym razie koszty podróży nie mogą być pokrywane z zewnątrz, jeśli celem tej podróży jest faktyczne wykonywanie obowiązków służbowych (np. kontrola prowadzona przez komisję Kongresu w terenie), w odróżnieniu od podróży związanych z obowiązkami służbowymi, jak to wyjaśniono powyżej⁸⁰.

W przypadku Senatu sytuacja jest bardziej skomplikowana. Do 1991 roku regulamin Senatu zezwalał senatorom na pokrywanie z funduszy wyborczych kosztów podróży związanych z wykonywaniem obowiązków służbowych oraz na przyjmowanie zwrotu kosztów podróży mającej na celu uczestniczenie w imprezie lub wygłoszenie odczytu sponsorowanego przez organizację zapewniającą zwrot kosztów. Przepisy prawne wprowadzone w życie w 1991 r., które miały na celu dostosowanie zasad regulaminowych Senatu do odpowiednich przepisów Izby Reprezentantów, stanowią, iż senatorowie nie mogą pokrywać wydatków "służbowych" ze źródeł zewnętrznych, włącznie z "funduszami uzyskanymi jako zwrot wydatków poniesionych przez senatora lub członka Izby Reprezentantów w związku z usługami świadczonymi osobiście przez tego senatora lub członka Izby Reprezentantów na rzecz osoby dokonującej zwrotu wydatków"⁸¹.

Komisja Senatu ustaliła, że te nowe regulacje nie miały na celu "zmiany aktualnej praktyki opłacania wydatków związanych z obowiązkami służbowymi" ze źródeł zewnętrznych - w tym w szczególności kosztów podróży - dozwolonego na podstawie zasad regulaminowych dotyczących podarunków⁸². Jednocześnie oczywiste jest, że, podobnie jak w regulaminie Izby Reprezentantów, wydatki na podróże w celu prowadzenia spraw czysto służbowych - w odróżnieniu od zdarzeń związanych z obowiązkami służbowymi - są objęte nowymi przepisami i nie mogą być ponoszone oraz zwracane przez osoby prywatne lub organizacje⁸³.

(5) *Miejsce będące celem podróży musi wykazywać związek z organizacją sponsorującą* - pomieszczenia, miejsce lub czynności wizytowane w ramach podróży mającej na celu ustalenie faktów muszą wykazywać związek z organizacją sponsorującą⁸⁴. I tak np. firma nie może bezpłatnie przewieźć członka izby swoim samolotem na seminarium, którego sponsorem jest uniwersy-

tet.

Jeżeli członek izby lub jej personelu odwiedza pomieszczenia wykazujące związek z organizacją sponsorującą, ale podczas tej samej podróży odwiedza także inne pomieszczenia, organizacja sponsorująca może opłacić jedynie wydatki niezbędne w celu odwiedzenia jej własnych pomieszczeń⁸⁵.

19-4.1.2 Istotny udział w imprezie

Regulaminy Senatu oraz Izby Reprezentantów za "niezbędne wydatki" uznają koszty związane ze świadczeniem na rzecz organizacji "usług osobistych", takich jak wygłoszenie odczytu lub udział w seminarium⁸⁶. Koszty przejazdów, noclegów oraz posiłków związane z podróżą w celu wygłoszenia odczytu lub podobnego wystąpienia nie są uznawane za część honorarium wypłacanego za ten odczyt lub wystąpienia⁸⁷. Dlatego też senatorowie, członkowie Izby Reprezentantów oraz personel mogą nadal przyjmować zwrot tych kosztów z tytułu "istotnego udziału" w imprezie, mimo iż nie mogą już przyjmować honorariów⁸⁸.

W sprawie "istotnego udziału" Izba Reprezentantów stosuje następujące wytyczne:

(1) Udział członka Izby lub personelu musi być "istotny", tzn. znaczny i poważny. Samo uczestniczenie w spotkaniu lub konferencji nie wystarczy, by zastosować w przypadku danej podróży takiego rodzaju wyłączenie⁸⁹.

(2) Organizacja zapewniająca podróż lub opłacająca jej koszty musi być tą, która sponsoruje imprezę. Opłacanie kosztów udziału członka Izby lub personelu w spotkaniach innej organizacji stanowi podarunek, gdyż takie świadczenie pieniężne nie jest niezbędne w celu świadczenia przez członka Izby usług na rzecz organizacji dokonującej wypłaty⁹⁰.

19-4.1.3 Czas trwania podróży; wielorakie cele

Czas trwania prywatnie sponsorowanych podróży mających na celu ustalenie faktów lub zapewnienie istotnego udziału, których koszty mogą być opłacane, podlega różnorodnym ograniczeniom:

1. Liczba dni, za które dokonywany jest zwrot kosztów noclegu i posiłków musi być uzależniona od charakteru sprawy, w której odbywa się podróż. Zgodnie z niedawnym zaleceniem senackiej Komisji do Spraw Etyki, "senatorowie proszeni o wygłoszenie odczytu podczas obiadu w Nowym Jorku nie są upoważnieni do przyjmowania w związku z tym odczytem 3-dniowego noclegu, gdyż wydatki odpowiadające kosztom jednodniowego pobytu powinny zwykle wystarczyć do wygłoszenia takiego odczytu⁹¹.

2. Zgodnie z Ustawą z 1989 r., maksymalny czas trwania podróży, której koszty mogą być opłacone przez jedną firmę lub organizację, podlega pewnym ograniczeniom.

W przypadku Senatu górna granica czasu podróży krajowych wynosi trzy dni, nie licząc czasu przejazdów, natomiast podróży zagranicznych - siedem dni, nie licząc czasu przejazdów⁹². Senacka Komisja do Spraw Etyki zajęła stanowisko (nie znajdujące dotychczas odzwierciedlenia w opublikowanych postanowieniach), zgodnie z którym zastosowanie limitu czasu podróży oznacza, iż kongresmen lub członek personelu powinien opuścić odwiedzane miejsce w ciągu siedemdziesięciu dwóch godzin od momentu przyjazdu w to miejsce.

W przypadku Izby Reprezentantów górna granica czasu trwania podróży krajowych wynosi cztery kolejne dni, wliczając w to czas przejazdu, oraz siedem dni, nie licząc przejazdu, w odniesieniu do podróży zagranicznych⁹³. Zgodnie z interpretacją górnej granicy czasu podróży krajowej przez Komisję Izby, podróżujący członek Izby lub personelu powinien rozpocząć powrót (albo zaprzestać przyjmowania zwrotu kosztów) nie później niż po dziewięćdziesięciu sześciu godzinach od momentu rozpoczęcia podróży⁹⁴.

3. Jeżeli podróż ma więcej niż jeden cel, organizacja sponsorująca może ponosić jedynie koszty w sposób uzasadniony niezbędne dla odbycia sponsorowanej przez nią części podróży. Jeżeli np. członek Kongresu uczestniczy w zjeździe stowarzyszenia handlowego, w którym jednego dnia wygłasza odczyt, po czym planuje na następny dzień udział w imprezie z nim nie związanej, wówczas stowarzyszenie może pokryć jedynie wydatki, które są niezbędne w celu jednodniowego wystąpienia⁹⁵.

W przypadku, gdy podróż ma więcej niż jeden cel, członek Kongresu lub personelu może przyjmować zwrot kosztów od więcej niż jednej organizacji lub firmy - pod warunkiem, że koszty opłacane przez każdą z nich są niezbędne dla udokumentowanej części sponsorowanej przez nie podróży. Jeżeli np. członek Kongresu wygłasza jednego dnia odczyt dla jednej grupy słuchaczy, zaś następnego dnia - dla innej grupy, pierwsza organizacja może zapłacić za pierwszy nocleg, natomiast druga - za drugi nocleg (następujący po wygłoszeniu przez członka odczytu dla tej grupy słuchaczy)⁹⁶.

Komisja Izby ustaliła także, iż jej członek lub personel nie może np. przyjmować ośmiu noclegów z tytułu wygłoszenia w tym samym mieście wewnątrz kraju dwóch odczytów w ciągu jednego dnia⁹⁷. Niemniej jednak członek Izby mógłby przyjąć trzy noclegi z tytułu wygłoszenia we wtorek odczytu na rzecz organizacji Z, następnie przyjąć kolejne 3 noclegi w celu uczestniczenia w odbywającej się w tym samym mieście od czwartku do soboty konferencji sponsorowanej przez organizację⁹⁸.

W powyższej sytuacji członek Izby lub personelu może przyjmować zwrot ceny biletu powrotnego od jednej z organizacji, albo po połowie od każdej z nich, lecz, oczywiście, nie może przyjmować biletu powrotnego od obu⁹⁹.

19-4.1.4 Czyje wydatki mogą być pokryte: współmałżonkowie i osoby pozostające na utrzymaniu

Wyżej opisane zasady regulaminowe znajdują zastosowanie zarówno do funkcjonariuszy i pracowników, jak i do członków Kongresu. Jeżeli zatem członek personelu odbywa podróż w celu ustalenia faktów lub wzięcia udziału w imprezie, nie towarzysząc członkowi Kongresu, koszty takiej podróży mogą być pokrywane na tych samych zasadach, jak gdyby były poniesione przez członka Kongresu. W takim przypadku członek personelu powinien spełnić określone wymogi, tj. podróż w celu ustalenia faktów musi pozostawać w związku z zakresem jego obowiązków służbowych.

Osobną kwestią pozostaje określenie zakresu, w jakim spółka lub organizacja może pokrywać także wydatki osób towarzyszących w podróży "głównemu" podróżnemu. Ustawa z 1989 r. stanowi:

(1) Jeżeli senator odbywa podróż, wówczas firma lub organizacja może pokrywać także wydatki jego współmałżonka lub dziecka oraz dodatkowo jednego członka personelu działającego w charakterze pomocnika senatora.

(2) Jeżeli "głównym" podróżnym jest członek personelu Senatu, wówczas firma lub organizacja może pokrywać także wydatki jego współmałżonka lub dziecka, ale nie innych osób¹⁰⁰.

(3) Jeżeli członek Izby Reprezentantów odbywa podróż, wówczas spółka lub organizacja może pokrywać także wydatki jego *współmałżonka lub jednego członka rodziny* nie będącego współmałżonkiem. Wydatki członka personelu towarzyszącego członkowi Izby nie mogą być pokrywane (chyba że członek personelu jest także "głównym" podróżnym, tj. zajmuje się ustalaniem faktów albo wygłaszaniem odczytu).

(4) Jeżeli członek personelu Izby Reprezentantów odbywa podróż, wówczas firma lub organizacja może pokrywać także wydatki jego współmałżonka lub jednego innego członka rodziny, ale nie innych osób¹⁰¹.

19-4.1.5 Jakie wydatki mogą być pokrywane

Może być zapewniony bezpłatny przejazd (np. samolotem należącym do firmy), może być wykupiony bilet w firmie przewozowej albo zwrócone koszty jego nabycia, mogą być także pokryte lub zwrócone koszty posiłków i noclegów, wszystko zgo-

dnie z omówionymi wyżej zasadami regulaminowymi. Żadne inne koszty nie będą uznawane, w szczególności koszty rozrywek w czasie podróży nie są zaliczane do "niezbędnych wydatków" i dlatego też są traktowane jako podarunki¹⁰².

19-4.2 Podróże sponsorowane przez organa władzy

19-4.2.1 Władze stanowe i lokalne

Zgodnie z regulaminem Izby Reprezentantów, przejazdy, posiłki oraz noclegi zapewniane "urzędowo" przez władze stanowe i lokalne nie są zaliczane do podarunków i korzystają z wyłączenia ze szczegółowych wymogów podanych wyżej, w tym z ograniczenia dotyczącego maksymalnego czasu trwania podróży¹⁰³. Jednakże w przypadku Senatu podróże oraz koszty podróży pokrywane przez władze stanowe i lokalne podlegają ogólnym przepisom regulującym sprawy podróży, w tym ograniczeniom czasu ich trwania.

19-4.2.2 Rządy obcych państw

Ustawa o podarunkach i odznaczeniach zagranicznych¹⁰⁴ zabrania przyjmowania przez urzędników federalnych, w tym członków i pracowników Kongresu, podarunków o wartości przekraczającej "wartość minimalną", która obecnie wynosi 200 USD i co trzy lata podlega zmianie stosownie do zmieniającej się inflacji (następna zmiana nastąpi w 1993 r.). Jednakże ustawa zapewnia w szczególności, że pracownicy federalni mogą przyjmować w formie podarunku "podróż lub zwrot kosztów podróży odbytej w całości poza obszarem Stanów Zjednoczonych" niezależnie od istniejących limitów, jeżeli zezwolenie na taką podróż wydała "agencja zatrudniająca"¹⁰⁵, w tym przypadku - komisje ds. etyki Izby Reprezentantów i Senatu.

W odniesieniu do podróży sponsorowanych przez rządy obcych państw zamiast wyżej omówionych ogólnych zasad regulaminowych dotyczących podróży stosuje się przepisy specjalne wydane przez Komisję Izby. Przepisy te zezwalają na przyjmowanie przez członków Izby i jej personel zwrotu kosztów podróży odbytej w całości poza terytorium Stanów Zjednoczonych wówczas, gdy podróż taka "wiąże się bezpośrednio z wykonywaniem obowiązków służbowych przez członka, funkcjonariusza lub pracownika Izby"¹⁰⁶. Członkowi Izby lub personelu może towarzyszyć współmałżonek lub osoba pozostająca na utrzymaniu. Brak jest ograniczeń czasu trwania takiej podróży, której koszty mogą być opłacone.

35 zasada regulaminowa Senatu zezwala na przyjmowanie przez senatora lub członka personelu podróży lub zwrotu kosztów podróży mającej na celu udział w programie oświatowym sponsorowanym przez rząd obcego państwa, jeżeli senacka Komisja do Spraw Etyki zatwierdziła dany program. Jeśli Komisja to uczyni, wówczas senator powinien powiadomić Komisję o swoim udziale, zaś wykaz wszystkich uczestników jest publikowany w *Congressional Record*¹⁰⁷. Przypadki opłacenia przez rząd obcego państwa kosztów wszelkich innych podróży powinny być zatwierdzane indywidualnie przez senacką Komisję do Spraw Etyki¹⁰⁸.

19-5 UJAWNIANIE

Lobbyści nie muszą wprawdzie znać w szczegółach wszystkich wymogów sprawozdawczości obowiązujących członków oraz personel Kongresu, powinni jednak zdawać sobie sprawę z ich ogólnego zakresu. W większości przypadków potencjalnie wszystko, co jest dozwolone w formie podarunków, honorariów oraz zapewnieniu podróży lub zwrotu kosztów podróży, podlega, zgodnie z Ustawą o etyce rządu, publicznemu ujawnieniu. Dlatego też jeszcze bardziej istotne staje się, aby lobbyści wyka-

zywali w swoich sprawozdaniach wszelkie wydatki wg pozycji określonych przez Ustawę o lobbingu¹⁰⁹.

Podstawowym wymogiem jest, aby członkowie i funkcjonariusze Kongresu, których uposażenie wynosi co najmniej 120% uposażenia określonego dla kategorii zaszeregowania GS-15, składali w terminie do 15 maja coroczne sprawozdania finansowe¹¹⁰. W sprawozdaniach tych należy ujawniać:

- szczegółową informację o dochodach (z pracy i od kapitału), aktywach oraz posiadanej własności nieruchomości i osobistej;
- źródła pochodzenia, daty otrzymania i wysokość honorariów oraz, począwszy od 1991 r., wypłat zastępujących honoraria dokonywanych na rzecz organizacji charytatywnych;
- wszelkie podarunki otrzymane z jednego źródła, których łączna wartość wynosi co najmniej 250 USD (z tym że podarunków o wartości nie przekraczającej 100 USD nie uwzględnia się w tych obliczeniach);
- wszelkie świadczone, opłacane lub refundowane z jednego źródła podróże, posiłki, noclegi, przejazdy oraz rozrywki, o wartości przekraczającej w roku kwotę 250 USD. Ponadto, w sprawozdaniu musi być podana trasa podróży, daty i rodzaj poniesionych wydatków, oraz
- podarunki i refundacje otrzymane przez współmałżonków i (tak jak w sprawozdaniu za 1991 r.) - przez dzieci pozostające na utrzymaniu¹¹¹.

Jeżeli zapewniona została podróż samolotem należącym do korporacji, wówczas wartość takiej podróży musi być podana w sprawozdaniu, przy czym sposób jej ustalania określają szczegółowo odrębne przepisy¹¹².

Lobbyści mogą być pomocni członkom Kongresu i personelu, którym dali podarunki, zapewnili podróż itp., potwierdzając na piśmie wysokość kwot ujmowanych w sprawozdaniach. Służyłoby to także zapewnieniu zgodności między sprawozdaniami finansowymi kongresmenów a kwartalnymi sprawozdaniami wydatków składanymi przez lobbystów.

PRZYPISY

1. Pub. L. nr 101-194, 103 Stat. 1716 (30 listopada 1989).
2. Pub.
3. Zasady regulaminowe Izby wraz z ich interpretacją zostały zebrane przez Komisję do Spraw Postępowania Urzędowego w *Ethics Manual for Members, Officers and Employees of the U.S. House of Representatives* [Podręcznik etyki dla członków, funkcjonariuszy i pracowników Izby Reprezentantów Stanów Zjednoczonych] (kwiecień 1992 r.) (zwanym dalej *House Ethics Manual* [Podręcznik etyki dla Izby Reprezentantów]). Dalsze notatki interpretacyjne wydawane sporadycznie są dostępne w biurach Komisji Izby. Postanowienia senackiej Komisji do Spraw Etyki zostały zebrane w *Interpretative Rulings of the Select Committee on Ethics* [Postanowieniach Komisji Specjalnej do Spraw Etyki w sprawie interpretacji], I sesja Kongresu 101 kadencji (marzec 1989 r.), które nie zostały uaktualnione do chwili pisania niniejszego tekstu; treść bardziej aktualnych postanowień jest dostępna w biurach Komisji Senatu.
4. Za naruszenie zasad grożą sankcje od nagany do usunięcia, a niekiedy również kary cywilne i kryminalne [criminal]. Zob. *House Ethics Manual* 9-11.
5. 18 U.S.C. [United States Code] § 201 (1988); zob. *House Ethics Manual* 52-56.
6. 37 zasada regulaminowa Senatu, XLIII zasada regulaminowa Izby Reprezentantów, § 3. Zob. także 5 U.S.C. § 7353(b)(3)(supl. 1991).
7. 2 U.S.C. § 431 i n.; zob. *Federal Election Commission, Guide for Congressional Candidates and Committees* [Federalna Komisja Wyborcza, Przewodnik dla kandydatów i komisji kongresowych] (lipiec 1988).
8. Ustawa o etyce władzy § 501(a), 5 U.S.C., zał., § 501 (supl. 1991). Wyżsi rangą pracownicy to ci, których uposażenie przekracza poziom uposażenia określonego dla kategorii zaszeregowania GS-16.
9. *House Ethics Manual* 84.
10. Postanowienie w sprawie interpretacji senackiej Komisji Specjalnej do Spraw Etyki (zwane dalej Senate I.R.) nr 93 (4 stycznia 1978); Senate I.R. nr 338 (23 września 1980).
11. Senate I.R. nr 23 (26 maja 1977).
12. Ustawa o etyce władzy § 502, 5 U.S.C., zał., § 502, z poprawkami wprowadzonymi w Ustawie z 1989 r. § 60Ś, oraz Pub. L. nr 101-280, 104 Stat. 149 (4 maja 1990) (poprawki techniczne); XLVII zasada regulaminowa Izby Reprezentantów § 2 dodany przez § 804(b) Ustawy z 1989 r.; zob. *House Ethics Manual* 99-113.
13. Notatka Komisji Izby dot. zakazu świadczenia odpłatnych usług zawodowych (23 kwietnia 1991).
14. Notatka Komisji Izby w sprawie Wytycznych dot. nauczania (24 kwietnia 1991).
15. *House Ethics Manual* 89, cytujący *Code of Ethics for Government Service* [Kodeks etyki zawodowej pracowników służb państwowych], H.Con. Res. 175, II sesja Kongresu 85 kadencji, 72 Stat., część 2B12 (1958).
16. XLIII zasada regulaminowa Izby Reprezentantów, § 8.
17. Zob. Opinia doradcza specjalnej komisji ds. etyki Izby Reprezentantów (zwana dalej House A.O.) nr 13; *House Ethics Manual* 89-91.
18. XLVII zasada regulaminowa Izby Reprezentantów, § 3 (e)(5). Tekst ten został dodany przez Ustawę z 1989 r., gdy jeden z zarzutów, który doprowadził do rezygnacji byłego Speakera Jima Wrighta, dotyczył

omijania limitu dochodów zewnętrznych poprzez pobieranie wygórowanych tantiem za książki oferowane grupom zaangażowanym w lobbying w Kongresie. Zob. *House Ethics Manual* 95.

19. 5 U.S.C., zał., § 505(3)(supl. 1991).
20. *Id.*; House A. O. nr 2. Zasady stosowane w odniesieniu do kosztów podróży omówiono poniżej w § 59-4.
21. Ustawa o etyce władzy, § 501(b), dodany przez Ustawę z 1989 r., 5 U.S.C., zał., § 505(b), § 601; XLVII zasada regulaminowa Izby Reprezentantów, § 5(a)(1)(B), dodany przez § 804(a) Ustawy z 1989 r.
22. Pub. L. nr 102-90.
23. § 501(c) Ustawy o etyce władzy, dodany przez Ustawę z 1989 r.
24. *Id.*; I.R.C. § 7701(k); zob. *House Ethics Manual* 98-99.
25. 5 U.S.C., zał., § 505(3)(supl. 1991).
26. *House Ethics Manual* 92.
27. *Id.* 93; zob. powyżej przypis 14 i towarzyszący mu tekst.
28. *House Ethics Manual* 93.
29. 11 C.F.R. § 110.12(c)(3)(1992).
30. Publ. L. nr 102-90, § 5(b)(14 sierpnia 1991); zob. *House Ethics Manual* 96-97.
31. *Id.*
32. Sprawozdanie specjalnej komisji ds. etyki w sprawie S.Res.311, S.Rep. 101-382, II sesja Kongresu 101 kadencji, 11-12 (1990).
33. Komisja Izby Reprezentantów do Spraw Postępowania Urzędowego, Stanowisko Komisji w sprawie członka Izby, Jamesa C. Wrighta Jr. (13 kwietnia 1989).
34. 35(2) zasada regulaminowa Senatu, z poprawkami wprowadzonymi przez Ustawę z 1989 r., § 901(a)(6); House A.O. nr 7 (9 maja 1977).
35. 35 zasada regulaminowa Senatu, z poprawkami wprowadzonymi przez Ustawę z 1989 r., § 901(a).
36. XLIII zasada regulaminowa Izby Reprezentantów, § 4, z poprawkami wprowadzonymi przez Ustawę z 1989 r., § 801(a).
37. Legislative Branch Appropriations Act for Fiscal Year 1992, Pub. L. nr 102-90, §§ 314(c)(d).
38. 5 U.S.C. § 7342 (1988 i supl. 1991).
39. Notatka Komisji Izby Reprezentantów do Spraw Postępowania Urzędowego dla wszystkich członków, funkcjonariuszy i pracowników. Dot. minimalnej wartości подарunków, które mogą być przyjmowane, 29 stycznia 1990 r. Kwota ta jest korygowana co trzy lata przez General Services Administration, najbliższa korekta ma nastąpić w 1993 r.
40. Zasada 35, Ustawa z 1989 r., § 905.
41. XLIII zasada regulaminowa Izby Reprezentantów, § 4.
42. House A.O. nr 9 (11 maja 1977); *House Ethics Manual* 35.
43. *Id.*
44. *House Ethics Manual* 35.
45. 35 zasada regulaminowa Senatu, Ustawa z 1989 r., § 901(a)(6)(A)(7).
46. *Id.* § 901(a)(6)(A)(2); House A.O. nr 7.
47. Senate I.R. nr 31 (16 czerwca 1977); Senate I.R. nr 327 (1 lipca 1980); *House Ethics Manual* 57, cytujący H.R. Rep. nr 95-1837, II sesja Kongresu 95 kadencji, 9 (1977). Senate I.R. nr 327 powołuje się na "koszty poniesione przez ofiarodawcę" nie wyjaśniając, jak ma być wyceniona wartość biletu, który sam ofiarodawca otrzymał bezpłatnie.
48. *House Ethics Manual* 20, cytujący H.R. Rep. nr 95-1837, II sesja Kongresu 95 kadencji, 9 (1977).
49. Senate I.R. nr 434 (28 kwietnia 1988); Senate I.R. nr 327 (1 lipca 1980); Senate I.R. nr 31 (16 czerwca 1977).
50. *House Ethics Manual* 57; Senate I.R. nr 7 (11 maja 1977); Senate I.R. nr 53 (25 sierpnia 1977). Na temat wyłączeń stosowanych w przypadku posiłków służbowych, zob. poniżej § 19-3.5.2.
51. 35 zasada regulaminowa Senatu, z poprawkami wprowadzonymi przez Ustawę z 1989 r., § 901(a)(5)(B) oraz późniejszymi zmianami wprowadzonymi przez P.L. 102-90, § 314(c); XLIII zasada regulaminowa Izby Reprezentantów, § 4, z poprawkami wprowadzonymi przez Ustawę z 1989 r. oraz późniejszymi zmianami wprowadzonymi przez Pub. L. nr 102-90, § 314(d). Limit 100 USD jest korygowany w tym samym czasie i zgodnie z tym samym współczynnikiem procentowym, co "wartość minimalna" określona w *Foreign Gifts and Decorations Act* [Ustawie o подарunkach i odznaczeniach zagranicznych], 5 U.S.C. § 7342 (1988 i supl. 1991). Zob. *House Ethics Manual* 27.
52. Zob. Specjalna Komisja Senatu do Spraw Etyki, Notatka personelu Komisji dot. *Ethics Reform Act* [Ustawy z 1989 r. o reformie etyki] (15 grudnia 1989); *House Ethics Manual* 27.
53. *Id.*, 27-28.
54. Ustawa z 1989 r., § 801(e)(2)(Izba Reprezentantów); 35 zasada regulaminowa Senatu z poprawkami wprowadzonymi przez Ustawę z 1989 r., § 901(a)(6)(A)(6).
55. Zob. poniżej § 19-4.
56. Specjalna Komisja Senatu do Spraw Etyki, Notatka personelu Komisji dot. *Ethics Reform Act* [Ustawy z 1989 r. o reformie etyki] (15 grudnia 1989); *House Ethics Manual* 31.
57. *Id.*, 29, cytujący H.Doc. nr 95-73, I sesja Kongresu 95 kadencji, 14 (1977).
58. *Id.*
59. Ustawa z 1989 r., § 801(e).
60. *House Ethics Manual* 29.
61. Senate I.R. nr 76 (5 października 1977); Senate I.R. nr 162 (3 sierpnia 1978).
62. House A.O. nr 7; 35 zasada regulaminowa Senatu, z poprawkami wprowadzonymi przez Ustawę z 1989 r., § 901(a)(6)(A)(5).
63. XLIII zasada regulaminowa Izby Reprezentantów, § 7; *House Ethics Manual* 47-48, 58.

64. House A.O. nr 7; Senate I.R. nr 267 (18 czerwca 1979); Senate I.R. nr 17 (23 maja 1977).
65. Senate I.R. nr 399 (15 czerwca 1986).
66. 35 zasada regulaminowa Senatu, z poprawkami wprowadzonymi przez Ustawę z 1989 r., § 901(a)(1); XLIII zasada regulaminowa Izby Reprezentantów, § 4.
67. Senate I.R. nr 300; House A.O. nr 2.
68. 35 zasada regulaminowa Senatu, z poprawkami wprowadzonymi przez Ustawę z 1989 r., § 901(a)(6)(A).
69. House A.O. nr 7.
70. Senate I.R. nr 234 (14 marca 1979) wskazuje, iż koszty podróży zagranicznej odbytej w celu wzięcia istotnego udziału w imprezie są dopuszczalne tak samo, jak niezbędne wydatki.
71. House A. O. nr 8; *House Ethics Manual* 73.
72. *Id.*, zob. *House Ethics Manual* 39-40.
73. Senate I.R. nr 305; zob. także I.R. nr 212 (1978), 217 (1979), 272 (1979). Zgodnie z definicją zawartą w Ustawie z 1989 r., "niezbędne wydatki" odróżniają wydatki poniesione "w związku z usługami świadczonymi na rzecz (lub z udziałem w imprezie sponsorowanej przez) organizacji, która dokonuje zwrotu takich wydatków". Wcześniejsze postanowienie interpretacyjne dotyczące podróży mającej na celu ustalenie faktów opierało się na przesłance, iż działalność taka została uznana za wykonywanie usług publicznych na rzecz organizacji sponsorującej. A zatem, zgodnie z logiką, postanowienie interpretacyjne Senatu o wyłączeniu podróży mającej na celu ustalenie faktów, w ramach której senator lub członek personelu nie wygłasza odczytu podczas oficjalnej imprezy, pozostaje nadal w mocy. Personel senackiej Komisji do Spraw Etyki potwierdza ten punkt widzenia. Zob. także I.R. nr 442 (15 kwietnia 1992).
74. House A.O. nr 8.
75. Senate I.R. nr 212 (22 grudnia 1978).
76. House A.O. nr 3; House A.O. nr 8.
77. House A.O. nr 8; *House Ethics Manual* 39.
78. *Id.*, 39.
79. *Id.*, 211.
80. *Id.*, 39-40.
81. Pub. L. nr 101-520, § 311(d). Nowy przepis wszedł w życie, zgodnie z uchwałą Senatu, z dniem 1 maja 1992 r.
82. I.R. nr 442 (15 kwietnia 1992).
83. *Id.*
84. Senate I.R. nr 89 (21 listopada 1977); Senate I.R. nr 422 (10 grudnia 1987); *House Ethics Manual* 39.
85. Senate I.R. nr 89 (21 listopada 1977).
86. XXXV zasada regulaminowa Senatu i Senate I.R. nr 80 (1977); House A.O. nr 2.
87. 11 C.F.R. § 110.12(b)(1992).
88. Notatka Komisji Izby Reprezentantów do Spraw Postępowania Urzędowego dot. wytycznych w sprawie podróży (5 marca 1990); *House Ethics Manual* 37-38.
89. House A.O. nr 2.
90. *Investigation of Financial Transactions*, H.R. Rep. nr 110-46 (1987); *House Ethics Manual* 37.
91. Notatka personelu senackiej Komisji do Spraw Etyki z dnia 15 grudnia 1989 r., nr 2; tej samej treści są Senate I.R. nr 214 (1978) i House A.O. nr 8.
92. Ustawa z 1989 r., § 901(b), wraz z poprawkami wprowadzonymi przez Pub. L. nr 101-280, § 8(2)(A)(poprawki techniczne).
93. Ustawa z 1989 r., § 805(a)(1).
94. Notatka Komisji Izby Reprezentantów do Spraw Postępowania Urzędowego dot. wytycznych w sprawie podróży, 5 marca 1990, nr 4; *House Ethics Manual* 41.
95. Senate I.R. nr 214 (1978); zob. także Senate I.R. nr 89 (1977).
96. Senate I.R. nr 89 (1977).
97. *House Ethics Manual* 42.
98. *Id.*
99. *House Ethics Manual* 40.
100. Ustawa z 1989 r., § 901(b), wraz z poprawkami wprowadzonymi przez Pub. L. nr 101-280, § 8(2)(poprawki techniczne).
101. Ustawa z 1989 r., § 805(a)(2); Notatka Komisji Izby Reprezentantów do Spraw Postępowania Urzędowego, 5 marca 1990, nr 3; *House Ethics Manual* 43-44.
102. House A.O. nr 8.
103. House A.O. nr 7.
104. 5 U.S.C. § 7342 (1988 i supl. 1991).
105. 5 U.S.C. § 7342(e)(1)(B)(ii) (1988 i supl. 1991).
106. Komisja Izby Reprezentantów do Spraw Postępowania Urzędowego, Przepisy dot. przyjmowania odznaczeń i podarunków, 124 Cong. Rec. 452 (23 stycznia 1978); *House Ethics Manual* 45.
107. 35 zasada regulaminowa Senatu, § 4.
108. Zob. np. Senate I.R. nr 294 (10 grudnia 1979)(dot. zatwierdzania uczestnictwa w uroczystych ceremoniach oficjalnych na terytorium obcego kraju); Senate I.R. nr 216 (5 stycznia 1979) (Senator mógł przyjąć przejazd i zakwaterowanie ze strony rządu kraju-gospodarza w czasie podróży oficjalnej w sprawach służbowych; rozstrzygnięcie "powzięto indywidualnie, po rozpoznaniu faktów z każdej instancji").
109. Omówienie tych wymogów sprawozdawczości: zob. powyżej § 4-3.

110. *Ethics in Government Act* [Ustawa o etyce władzy], § 101, 5 U.S.C., zał., § 101 (supl. 1991).

111. *Id.*, § 102, 5 U.S.C. § 102; zob. *House Ethics Manual* 153-73.

112. Senate I.R. nr 412 (11 sierpnia 1986); Ocena wartości podarunków w postaci przewozu prywatnym samolotem, pismo Komisji Izby Reprezentantów do Spraw Postępowania Urzędowego z dnia 11 czerwca 1987 r., przedrukowane w *House Ethics Manual* 79.

Tłumaczył z jęz. angielskiego:

Albert Pol (BSE)

Etyka zawodowa w Kongresie: Honoraria, podarunki i podróże

Thomas M.Susman (ed.), *The Lobbying Manual*, American Bar Association, rozdz. 19, s. 159-171.

Spis treści

19-1 WSTĘP I UWARUNKOWANIA

19-2 DOCHODY ZE ŹRÓDEŁ DODATKOWYCH I HONORARIA

19-2.1 Dochody ze źródeł dodatkowych

19-2.1.1 Senat

19-2.1.2 Izba Reprezentantów

19-2.2 Honoraria

19-2.2.1 Ograniczenia i zakazy

19-2.2.2 Omijanie ograniczeń i zakazów

19-3 PODARUNKI

19-3.1 Zasady ogólne

19-3.2 Współmałżonkowie i osoby pozostające na utrzymaniu

19-3.3 Świadczenie wzajemne

19-3.4 Ocena wartości

19-3.5 Wyjątki

19-3.5.1 Wartość poniżej 100 USD

19-3.5.2 Posiłki służbowe

19-3.5.3 Osobista gościnność

19-3.5.4 Przyjęcia i imprezy organizowane w celu pozyskania funduszy

19-3.5.5 Wyroby pochodzące z rodzimego stanu

19-3.5.6 Zwolnienia od ograniczeń

19-4 PODRÓŻE

19-4.1 Podróże finansowane przez prywatnych sponsorów

19-4.1.1 Podróże w celu ustalenia faktów

19-4.1.2 Istotny udział w imprezie

19-4.1.3 Czas trwania podróży, wielorakie cele

19-4.1.4 Czyje wydatki mogą być pokryte:

Współmałżonkowie i osoby pozostające na utrzymaniu

19-4.1.5 Jakie wydatki mogą być pokrywane

19-4.2 Podróże sponsorowane przez organa władzy

19-4.2.1 Władze stanowe i lokalne

19-4.2.2 Rządy obcych państw

19-5 UJAWNIANIE