

## 20-1 WPROWADZENIE

Liczne przepisy ustaw regulujących problemy etyki zawodowej określają sposób, w jaki osoby prywatne mogą wywierać wpływ lub inaczej oddziaływać na pracowników<sup>1</sup> administracji państwowej. Niniejszy rozdział omawia zasady, które regulują uzyskiwanie dodatkowych dochodów, przyjmowanie honorariów, zwrotu kosztów podróży i prezentów przez pracowników administracji. Większość tych ograniczeń dotyczy bezpośrednio jedynie pracowników rządowych, jednak mają one wpływ na sposób funkcjonowania administracji. Co więcej, niektóre ograniczenia - szczególnie zakaz przekupstwa, uzyskiwania nielegalnych dochodów i dodatków do pensji - nakładają kary na osoby opłacające i opłacane i z tego względu są szczególnie ważne dla lobbystów.

Niniejszy rozdział omawia także sytuację, w której zasady etyki zawodowej mogą bardziej rygorystycznie odnosić się do urzędników mianowanych przez prezydenta i do innych wyższych rangą urzędników niezawodowych oraz, mniej rygorystycznie, do pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze godzin. Lobbystami mogą być obecni lub byli pracownicy federalni, stąd też analiza niniejsza obejmuje zarówno działania przedstawicielskie czynnych pracowników federalnych, jak i ograniczenia działań lobbistycznych byłych pracowników.

## 20-2 DODATKI DO PENSJI

Pracowników administracji państwowej, podobnie jak członków Kongresu, obowiązuje zakaz przyjmowania łapówek oraz czerpania nielegalnych korzyści materialnych<sup>2</sup>. Do pracowników administracji odnoszą się także ograniczenia dotyczące trzeciej grupy niedozwolonych dochodów zwanych dodatkami do pensji. Zakaz przyjmowania dodatków do pensji jest zawarty w Zbiorze przepisów prawnych Stanów Zjednoczonych (U.S.C.) t. 18, paragraf 209 i składa się z czterech części: 1) pracownik federalny<sup>3</sup> (2) nie może otrzymywać pensji, innego świadczenia lub dodatku do pensji (3) z jakiegokolwiek źródła pozarządowego (4) jako wynagrodzenia za usługi świadczone przez niego jako pracownika federalnego<sup>4</sup>.

Dodatek do pensji, nie będący w istocie przestępstwem identycznym z rzadziej występującym przekupstwem lub uzyskiwaniem nielegalnych korzyści materialnych, jest często traktowany na równi z nimi<sup>5</sup>. Przekupstwo wymaga istnienia nieuczciwego zamiaru (niezgodnego lub sprzecznego z interesem publicznym) wpłynięcia na realizację określonych czynności urzędowych<sup>6</sup>. Uzyskiwanie nielegalnych korzyści materialnych nie polega na istnieniu nieuczciwego zamiaru ani zamiaru wpływania na realizację czynności urzędowych, ale na istnieniu zamiaru przekazania świadczenia "w celu lub z powodu podjęcia czynności urzędowych"<sup>7</sup>.

Przestępstwo pobierania dodatków do pensji nie wymaga jednak istnienia związku między przekazaną korzyścią materialną a jakąkolwiek czynnością urzędową. Musi istnieć jedynie zamiar wynagrodzenia pracownika za *usługi* na rzecz służby państwowej. "Wymóg istnienia takiego zamiaru może być spełniony nawet jeśli opłacający chce, aby otrzymujący zapłatę zachowywał się tak, jak gdyby jej nie otrzymał, i nawet jeśli opłacający nie oczekuje żadnej korzyści z tytułu zapłacenia dodatku"<sup>8</sup>.

Od osoby, która wywiera nacisk na administrację, zakaz wypłacania dodatków do pensji wymaga ostrożności. Każda korzyść [materialna] przekazana pracownikowi administracji, czy to w formie stałej pensji, czy to jednorazowego świadczenia w gotówce lub w naturze<sup>9</sup>, może być uznana za dodatek do pensji. Naruszenie przepisu [o dodatkach do pensji] wymaga zaistnienia "zamiaru wynagrodzenia usługi". Brak wymogu *quid pro quo* sprawia, że łatwiejsze jest spełnienie takiego warunku w

przypadku dodatków do pensji, niż w przypadku przekupstwa lub nielegalnych korzyści materialnych, kiedy istotny jest problem ostatecznej motywacji płacącego<sup>10</sup>.

Paragraf 209 jest przepisem karnym nakładającym karę do jednego roku więzienia lub karę grzywny albo karę do pięciu lat więzienia lub karę grzywny w przypadkach umyślnego działania<sup>11</sup>. Ponadto Prokurator Generalny jest uprawniony do wniesienia do sądu spraw z powództwa cywilnego przeciwko osobom naruszającym to prawo, a także może wnioskować o nałożenie kary grzywny do wysokości 50 000 USD lub stanowiącej równowartość świadczenia otrzymanego lub oferowanego podświademu w zależności od tego, która z tych kwot jest wyższa<sup>12</sup>. Opłacający i beneficjent odpowiadają za naruszenie paragrafu 209<sup>13</sup>.

## 20-3 HONORARIA

### 20-3.1 Istniejące i prawdopodobne ograniczenia

Na mocy Ustawy o etyce władzy z 1989 r. wszystkich pracowników federalnych obowiązuje zakaz przyjmowania honorariów - to jest "zapłaty w formie pieniędzy lub rzeczy, przedstawiającej pewną wartość, jako wynagrodzenia za wystąpienie publiczne, odczyt lub artykuł"<sup>14</sup>. Zakaz ten obowiązuje bez względu na przedmiot wykonanej pracy lub jej związek z obowiązkami służbowymi. Mimo że prawo federalne zezwala pracownikom przekazywać niedozwolone honoraria do wysokości 2 000 USD na rzecz organizacji charytatywnych<sup>15</sup>, pracownicy administracji mogą wykorzystać tę możliwość tylko w odniesieniu do honorariów nie związanych z wypełnianiem obowiązków służbowych<sup>16</sup>.

Pracownicy federalni uzyskali wyrok sądowy stwierdzający niezgodność z konstytucją zakazu przyjmowania honorariów z tego względu, że nie wymaga on "istnienia formalnego związku między osobą zajmującą dane stanowisko a osobami, dla których podejmuje ona określone działania."<sup>17</sup> W sprawie *Związek Pracowników Skarbu Państwa przeciwko Stanom Zjednoczonym*, Sąd Okręgowy Stanów Zjednoczonych Dystryktu Kolumbia zniósł zakaz przyjmowania honorariów zawarty w paragrafie 501 (b) w odniesieniu do pracowników administracji państwowej, lecz postanowienie i sam zakaz poddano apelacji<sup>18</sup>.

Starano się także uzyskać złagodzenie przepisu o honorariach poprzez jego nowelizację. Przepisy o wyłączeniu zakazu przyjmowania honorariów za odczyty, artykuły lub wystąpienia nie związane z wykonywaniem obowiązków służbowych lub pozycją służbową pracownika zostały przyjęte przez Izbę Reprezentantów w listopadzie 1991, lecz odrzucone przez Senat<sup>19</sup>. Należy jednak oczekiwać pewnego złagodzenia przepisów.

### 20-3.2 Pełnienie obowiązków służbowych

Bez względu na to, co wyniknie ze zmian konstytucyjnych lub wysiłków mających na celu znówelizowanie ogólnego zakazu przyjmowania honorariów, przyjmowanie ich z pewnością będzie w dalszym ciągu zakazane w sytuacji, kiedy są one związane z pełnieniem obowiązków służbowych<sup>20</sup>. Ograniczenia te dołączą do obowiązujących od dawna przepisów Biura do Spraw Etyki Rządowej (OGE) i Departamentu Sprawiedliwości, ograniczających przyjmowanie honorariów i innych świadczeń pieniężnych związanych z pełnieniem obowiązków służbowych<sup>21</sup>, i będą zgodne z zakazem [przyjmowania] dodatkowych świadczeń, jak i z ograniczeniami<sup>22</sup> przyjmowania pieniędzy na pokrycie kosztów podróży oraz podarunków. OGE opracowało test, składający się z pięciu części, umożliwiający określenie, czy daną działalność można uznać za pełnienie obowiązków służbowych:

- (A) działalność jest podejmowana w ramach obowiązków służbowych pracownika;
  - (B) zaproszenie do zaangażowania się w daną działalność zostało przekazane pracownikowi ze względu na jego stanowisko służbowe;
  - (C) zaproszenie do zaangażowania się w daną działalność zostało przekazane pracownikowi bezpośrednio lub pośrednio przez osobę, której interes jest w istotny sposób uzależniony od wykonania przez pracownika jego obowiązków służbowych;
  - (D) informacje, przekazane w wyniku podjęcia działalności przez pracownika, nie są przeznaczone do publicznej wiadomości ...; lub
  - (E) sprawa dotyczy obowiązków służbowych pracownika lub zadań, programów i działań agencji zatrudniającej pracownika<sup>23</sup>.
- Określenie "sprawa" zawarte w podpunkcie (E) ma różne znaczenie w odniesieniu do urzędników zawodowych i niezawodowych<sup>24</sup>.

## 20-4 ZWROT KOSZTÓW PODRÓŻY I INNYCH WYDATKÓW

Zgodnie z przepisami regulującymi problem honorariów pracownicy, którzy formalnie nie mogą przyjmować honorariów, mogą otrzymywać zwrot faktycznych i koniecznych wydatków związanych z ich udziałem w odczytach i wystąpieniach<sup>25</sup>, jeśli nie jest to w inny sposób zabronione przez prawo. OGE zakazuje pracownikowi przyjmowania zwrotu tych wydatków wtedy, kiedy sprawa "dotyczy w szczególności jego [pracownika] obowiązków służbowych lub zadań, programu i polityki zatrudniającej go agencji."<sup>26</sup> Wniosek o złagodzenie tego ograniczenia, z uwagi na jego niezgodność z ustawowym zakresem działania Kongresu i Pierwszą Poprawką do Konstytucji, został ostatnio odrzucony przez Sąd Okręgowy Stanów Zjednoczonych Dystryktu Kolumbia<sup>27</sup>.

Wydatki mogą być niekiedy refundowane innymi sposobami. Kongres upoważnił kierownictwo administracji państwowej do akceptowania "wydatków na pokrycie kosztów podróży, wyżywienia i innych związanych z uczestnictwem pracownika (lub jego współmałżonka) w spotkaniu lub podobnym przedsięwzięciu, jeśli wynika to z wykonywania oficjalnych obowiązków przez pracownika"<sup>28</sup>. Ze względu na fakt, że agencje rządowe mogą indywidualnie upoważniać pracowników do przyjmowania zwrotu tego rodzaju wydatków<sup>29</sup>, przepisy te zezwalają pracownikom na przyjmowanie zwrotu kosztów podróży służbowych tak długo, jak długo pracownik jest do tego upoważniony. Pracownik nie może przyjmować wynagrodzenia za wygłoszone odczyty lub napisane artykuły, które dotyczą jego obowiązków służbowych lub "zadań, polityki i programów"<sup>30</sup> zatrudniającej go agencji, jeśli nie został do tego upoważniony przez swojego pracodawcę lub nie jest w trakcie podróży służbowej.

## 20-5 PODARUNKI OTRZYMANE OD OFIARODAWCÓW Z ZEWNĄTRZ

### 20-5.1 *Kto nie może być ofiarodawcą oraz jakimi pobudkami nie może się kierować*

Ograniczenia dotyczące przyjmowania prezentów często pokrywają się z innymi ograniczeniami, od zakazu przekupstwa do zakazu przyjmowania honorariów włącznie. Nawet w przypadku braku zamiaru przekupstwa, zamiaru zrekompensowania wykonania czynności urzędowej lub zamiaru uzupełnienia pensji pobieranej przez pracownika od władz federalnych, przekazywanie dodatkowych korzyści może być zabronione<sup>31</sup>. Z mocy prawa, pracownicy nie mogą przyjmować prezentów od osób "ubiegających się o podjęcie czynności przez, prowadzących interesy z lub działalność regulowaną przez" agencję pracownika lub od osób, których interes "może być w sposób istotny uzależniony od wykonywania przez pracownika obowiązków służbowych"<sup>32</sup>.

Poza tą ogólną definicją zabronionych dochodów, różne przepisy federalne dodatkowo ograniczają przyjmowanie prezentów z pewnych szczególnych źródeł, z rządami obcych państw<sup>33</sup> i kontrahentami rządu<sup>34</sup> włącznie.

Przyjmowanie podarunków od innych ofiarodawców może być również zakazane. Pracownik nie może przyjąć podarunku "proponowanego w związku z zajmowanym stanowiskiem służbowym"<sup>35</sup>. Według norm przyjętych przez OGE z podarunkiem mamy do czynienia wówczas, gdy zostaje on zaproponowany lub ofiarowany "pracownikowi zatrudnionemu na danym stanowisku służbowym"<sup>36</sup>.

#### *20-5.2 Prawie wszystko może być podarunkiem*

OGE szeroko ujmuje definicję podarunku jako "jakąkolwiek zapłatę, przysługę, ulgę, rozrywkę, gościnność, pożyczkę (inną niż pożyczka bankowa udzielana na ogólnych zasadach), zwłokę przy zapłacie lub inne rodzaje świadczeń pieniężnych.<sup>37</sup>" Ta definicja obejmuje "przysługi, a także podarunki w postaci przewozów, podróży, zakwaterowania i posiłków.<sup>38</sup>" Nie jest istotne, czy podarunek jest świadczeniem w naturze, czy też zwrotem poniesionych kosztów. Niektóre rzeczy mogą nie być uznane za podarunki, z wyjątkiem ogólnie dostępnych pożyczek, zniżek lub specjalnych stóp oprocentowania, niektórych nagród, kart z życzeniami, plakietek i trofeów<sup>39</sup>.

#### *20-5.3 Wyjątki*

Podarunki mogą być przyjmowane pod pewnymi warunkami nawet od niedozwolonych ofiarodawców. Zakładając, że podarunek nie jest przyjmowany w zamian za wywieranie wpływu na wykonywanie czynności urzędowych, i nie jest wymuszany oraz ofiarowany w czasie lub okolicznościach, w których bezstronność pracownika mogłaby być kwestionowana<sup>40</sup>, poniżej określono, czego nie uznaje się za podarunki:

- podarunków o wartości 25 dolarów lub mniejszej, do łącznej kwoty 100 dolarów rocznie od jednego ofiarodawcy<sup>41</sup>;
- podarunków wynikających z osobistych powiązań z ofiarodawcą;
- ulg i korzyści dostępnych dla pewnej klasy [pracowników], która nie jest określona na zasadzie różnicowania pracowników federalnych w zależności od ich funkcji, wynagrodzenia lub zakresu oficjalnych obowiązków;
- niektórych nagród o łącznej wartości do 200 dolarów oraz stopni naukowych;
- podarunków otrzymywanych z zewnątrz, wynikających z powiązań pozasłużbowych;
- podarunków od organizacji politycznych dla pracowników wyjętych spod działania ustawy Hatcha (Hatch Act);
- opłat za uczestnictwo w oficjalnych, ogólnie dostępnych spotkaniach; oraz
- podarunków dla prezydenta i wiceprezydenta<sup>42</sup>.

## **20-6 URZĘDNICY MIANOWANI PRZEZ PREZYDENTA I INNI WYŻSI RANGĄ URZĘDNICY NIEZAWODOWI**

Wyżsi rangą urzędnicy niezawodowi często podlegają dodatkowym ograniczeniom. Na przykład prezydent Bush zarządził, iż urzędnik mianowany przez prezydenta nie może mieć dodatkowych nie związanych z pracą dochodów<sup>43</sup>. Nawet bez zakazu prezydenta urzędnicy niezawodowi, których dochody kształtują się na poziomie kategorii zaszeregowania GS-16 lub wyższym, nie mogą uzyskiwać dodatkowych dochodów wyższych niż 15% podstawowego uposażenia dla II grupy zaszeregowania taryfikatora płac (Executive Schedule)<sup>44</sup>, ani nie mogą uzyskiwać jakichkolwiek dochodów z tytułu wykonywania pewnego szczególnego rodzaju działalności<sup>45</sup>. Co więcej, proponowane zmiany przepisów pozostawiają całkowity zakaz przyjmowania honorariów przez nieliczną grupę wyższych rangą urzędników niezawodowych, których pobory kształtują się na poziomie lub powyżej poziomu V kategorii zaszeregowania (Executive Level)<sup>46</sup>.

W odniesieniu do urzędników zawodowych i niezawodowych stosowane są odmienne testy mające na celu stwierdzenie, czy konkretna sprawa ma związek z pełnieniem obowiązków służbowych pracownika. Tak więc działanie urzędnika niezawodowego jest związane z jego obowiązkami służbowymi wtedy, kiedy "w znacznej części dotyczy ogólnej dziedziny, gałęzi przemysłu lub działu gospodarki objętych działaniami agencji zatrudniającej pracownika<sup>47</sup>". Urzędnicy zawodowi poddawani są testom w węższym zakresie, które to testy koncentrują się szczególnie na zakresie obowiązków pracownika lub na programie działania agencji<sup>48</sup>.

## **20-7 SPECJALNI PRACOWNICY RZĄDOWI**

Pracownicy administracji państwowej są w większości zwykłymi, pełnoetatowymi pracownikami lub funkcjonariuszami rządowymi podlegającymi pełnemu zakresowi ograniczeń etycznych. Pracownicy zatrudnieni w niepełnym wymiarze godzin podlegają również ograniczeniom etycznym, natomiast pracownicy określani jako "specjalni pracownicy rządowi" podlegają im w mniejszym zakresie.

Specjalnym pracownikiem rządowym jest urzędnik lub pracownik wyznaczony do czasowego pełnienia obowiązków za wynagrodzeniem lub bez, przez okres nie dłuższy niż 130 dni w ciągu roku<sup>49</sup>. Taki pracownik podlega rygorom etycznym w węższym zakresie. W szczególności dotyczy to zakazów związanych z reprezentowaniem interesów wymienionych w przepisach U.S.C. t. 18 paragrafy 203 i 205, a także ograniczeń dotyczących okresu po zwolnieniu z zajmowanego stanowiska zawartych w U.S.C. t. 18 paragraf 207<sup>50</sup>. Ponadto, specjaliści pracownicy rządowi i pracownicy pracujący bez wynagrodzenia są wyłączeni

spod zakazu uzyskiwania dodatków do pensji, co zawarte jest w U.S.C. t. 18 paragraf 209<sup>51</sup>.

Specjalni pracownicy rządowi podlegają jednak zakazom przekupstwa i nielegalnych dochodów. Ponadto, podlegają oni całkowicie ograniczeniom dotyczącym udziału w jakiegokolwiek sprawie, w której są osobiście zainteresowani finansowo<sup>52</sup>.

Zastosowanie zasad etyki, z wyjątkiem przepisów o dotacjach, nie jest ogólnie biorąc uzależnione od tego, czy osoba pracująca dla rządu jest wynagradzana za swą pracę, czy nie. W konsekwencji, np. prawnik zatrudniony na pół etatu w doradczej komisji federalnej jest traktowany jako specjalny pracownik rządowy i podlega federalnym przepisom etycznym<sup>53</sup>.

## 20-8 AKTUALNI PRACOWNICY FEDERALNI

Pracownicy federalni podlegają ograniczeniom przy reprezentowaniu interesów innych osób przed rządem oraz w przyjmowaniu lub podziale opłat uzyskanych z tytułu reprezentowania tych osób przed rządem. Zwykli pracownicy danego resortu nie mogą przyjąć zapłaty za usługi polegające na reprezentowaniu (przez nich samych lub przez inne osoby) przed rządem w sprawach, w których Stany Zjednoczone są stroną lub którymi są żywo zainteresowane<sup>54</sup>. Osoby te nie mogą pracować jako przedstawiciele lub obrońcy w tych sprawach (za wynagrodzeniem lub bez) i nie mogą przyjmować rekompensat lub honorariów z tytułu udziału w sprawach toczonych przeciwko Stanom Zjednoczonym<sup>55</sup>. Mimo że istnieją pewne wyjątki dotyczące bezpłatnego reprezentowania personelu, rodziny i spraw osobistych<sup>56</sup>, obostrzenia w zasadzie zabraniają stałym pracownikom reprezentowania jakichkolwiek prywatnych klientów przed rządem, nawet jeśli inne ograniczenia dotyczące działalności zewnętrznej lub dodatkowych dochodów nie zabraniają wykonywania czynności przedstawicielskich<sup>57</sup>.

Zakazy dotyczące reprezentacji odnoszą się ściślej do pracowników federalnych, którzy są specjalnymi pracownikami rządowymi<sup>58</sup>. Specjalni pracownicy rządowi nie mogą angażować się w działalność przedstawicielską, zakazaną w paragrafach 203 i 205 odnoszącą się do wszystkich spraw, w których brali osobisty udział podczas pracy w rządzie. Co więcej, ci pracownicy nie mogą angażować się w ten rodzaj działalności przedstawicielskiej w przypadku spraw będących w trakcie załatwiania w departamencie, w którym przepracowali więcej niż 60 z ostatnich 365 dni<sup>59</sup>.

## 20-9 BYLI PRACOWNICY FEDERALNI

Byli pracownicy federalni muszą zwracać uwagę na ograniczenia dotyczące okresu po zakończeniu zatrudnienia, zawarte w U.S.C. t. 18 paragraf 207, który określa, w jaki sposób mogą oni wywierać nacisk w imieniu innych osób na rząd federalny po zakończeniu pracy. Tego rodzaju ograniczenia karne odnoszą się bezpośrednio do byłych pracowników i nie powodują konsekwencji dla kancelarii prawnej agencji zatrudniającej pracownika. Co więcej, prawo karne zakazuje pewnych działań przedstawicielskich i kontaktów w celu wywarcia wpływu - osobiście, listownie lub telefonicznie - lecz w zasadzie nie zakazuje działań nieoficjalnych<sup>60</sup>. Stosowne przepisy adwokatury mogą nakładać dodatkowe ograniczenia na pracownika i kancelarię prawną zatrudniającą pracownika<sup>61</sup>.

Przepisy dotyczące tzw. drzwi obrotowych obejmują trzy grupy ograniczeń odnoszących się do byłych pracowników federalnych. Dwie pierwsze grupy obejmują wszystkich byłych pracowników federalnych.

Po pierwsze, byłych pracowników federalnych obowiązuje zakaz reprezentowania do końca życia innych osób przed rządem w sprawach, w których brali osobisty udział w ramach pracy w rządzie<sup>62</sup>.

Po drugie, obowiązuje ich dwuletni zakaz reprezentowania innych przed rządem w sprawach będących w trakcie załatwiania, które należały do zakresu ich obowiązków służbowych w czasie ostatniego roku pracy dla rządu<sup>63</sup>. Oba te ograniczenia odnoszą się do szczególnych spraw między danymi stronami i stąd nie mają zastosowania do spraw ogólnych, takich jak tworzenie

przepisów, prawodawstwo lub formułowanie zasad polityki ogólnej<sup>64</sup>. Ograniczenia mają jednakowe zastosowanie do stałych i specjalnych pracowników rządowych.

Po trzecie, pewna grupa wyższych i najwyższych rangą pracowników rządowych<sup>65</sup> podlega jednorocznej "karencji", podczas której nie mogą oni występować przed swoimi dawnymi agencjami lub rządem. W szczególności niektórzy wyżsi rangą pracownicy administracji nie mogą występować przed agencjami lub ich departamentami, w których byli uprzednio zatrudnieni, z zamiarem wywierania na nie wpływu<sup>66</sup> w sprawach, z którymi się zwracają<sup>67</sup>. Ponadto, najwyższych rangą pracowników administracji i wyższych rangą pracowników prezydenta i wiceprezydenta obowiązuje zakaz reprezentowania kogokolwiek przed swoimi dawnymi agencjami i przed każdą osobą zajmującą stanowisko kierownicze w administracji<sup>68</sup>. Te ograniczenia odnoszą się do specjalnych pracowników rządowych jedynie w przypadku, kiedy przepracowali oni na wyższym stanowisku 60 lub więcej dni w okresie jednego roku przed zakończeniem pracy na tym stanowisku<sup>69</sup>.

Pracownicy administracji, których dotyczy którykolwiek z wymienionych okresów karencji, nie mogą w tym czasie reprezentować zagranicznego podmiotu przed jakąkolwiek agencją lub departamentem<sup>70</sup>. W uzupełnieniu ogólnych ograniczeń dotyczących administracji, byli pracownicy administracji i legislatury biorący osobiście udział w negocjacjach handlowych i politycznych, z których uzyskali niejawne informacje związane z tymi negocjacjami, nie mogą, korzystając z tych informacji, reprezentować lub wspomagać kogokolwiek przez okres jednego roku<sup>71</sup>. Jest to jedno z obowiązujących ograniczeń, które wykracza poza zakaz kontaktowania się i występowania publicznego, obejmując także zakaz podejmowania działań nieoficjalnych.

## 20-10 DORADZTWO

Każda agencja federalna zatrudnia Urzędnika do Spraw Etyki (DAEO) oraz jego zastępcę jako doradców w dziedzinie etyki<sup>72</sup>. Rządowy Urząd do Spraw Etyki (tel. 202-523-5757) również zajmuje się doradztwem w sferze administracji<sup>73</sup>. Przepisy dotyczące etyki są skomplikowane. Konsekwencje łamania tych zasad mogą być różne: od wywołania publicznej konsternacji i niesmaku po odpowiedzialność karną. W przypadku wątpliwości należy zawsze szukać porady; nie należy uznawać, że intuicja wystarczy, aby znaleźć prawidłową odpowiedź.

### PRZYPISY:

1. Termin "pracownik" odnosi się do osób, które są urzędnikami i pracownikami administracji. Jak powiedziano poniżej w § 20-7, dana osoba może być uznana za pracownika dla celów prawa karnego, nawet jeśli pracuje bez wynagrodzenia lub jest zatrudniona na niepełnym etacie. Paragraf ten wyjaśnia, że niektórzy pracownicy zatrudnieni na niepełnym etacie są "specjalnymi pracownikami rządowymi" i ograniczenia etyczne odnoszą się do nich w węższym zakresie.

2. 18 U.S.C. § 201 (1988).

3. Sądząc na podstawie sprawy Crandon przeciwko Stanom Zjednoczonym, 494 U.S. 152 (1990) (późniejsze postępowanie uchylone na podstawie sprawy Stany Zjednoczone przeciwko Paisley, 957 F.2d 1161 (4 Cir. 1992), § 209, jak się wydaje, nie zakazuje przyjmowania zapłaty dokonanej przed rozpoczęciem pracy w rządzie. Zob. *id.* 154-59 (nie ma naruszenia § 209 w przypadku, gdy prywatny pracodawca zapewni zryczałtowane rekompensaty pracownikom przed rozpoczęciem przez nich pracy na rzecz rządu, mimo że zapłata nastąpiła z zamiarem wynagrodzenia za pracę dla rządu i miała na celu w szczególności złagodzenie wstrząsu finansowego spowodowanego przyjęciem posady w rządzie). W celu rozważenia i oceny sprawy Crandona zobacz pracę Beth Nolan, *Public Interest, Private Income: Conflicts and Control Limits on the Outside Income of Government Officials*, [Interes publiczny, dochody prywatne: nieporozumienia i granica kontroli nie uzyskanych w pracy dochodów urzędników administracji państwowej], 87 Nw U.L.Rev. 57 (1992).

4. Sprawa Stany Zjednoczone przeciwko Rabornowi, 575 F.2d 688, 69111-92 (9 Cir. 1978). Istnieją cztery ustawowe wyjątki: (1) dodatki przysługujące w poprzednim miejscu zatrudnienia; (2) wypłaty dla specjalnych pracowników rządowych lub pracowników pracujących bez wynagrodzenia; (3) wypłaty odszkodowań, nagród lub zwrot kosztów zgodnie z Kodeksem Stanów Zjednoczonych, część 5, rozdz. 41; (4) wydatki związane z przeniesieniem na inne stanowisko lub udziałem w stypendiach; oraz (5) datki od organizacji charytatywnych dla osób rannych podczas zamachów. 18 U.S.C. § 209 (b)-(f)(1988).

5. Zob. pracę B. Nolan, przypis 3 powyżej.

6. 18 U.S.C. § 505(b) (1988); zob. np. sprawę Stany Zjednoczone przeciwko Standeferowi, 452 F. supl. 1178, 1185 (W.D.Pa. 1985).

7. 18 U.S.C. § 201(c) (1988); zob. np.. sprawę Stany Zjednoczone przeciwko Rabornowi, 575 F.2d 688, 691 (9 Cir. 1978).

8. Praca B. Nolan, przypis 3 powyżej.

9. W sprawie Crandon przeciwko Stanom Zjednoczonym trzech sędziowie dokonali interpretacji § 209, by wykluczyć jednorazowe, zryczałtowane wypłaty, "które nie są dokonywane regularnie w trakcie pracy

w rządzie, ani nie są obliczone na podstawie okresowego wynagrodzenia..." 494 U.S. 152, 168 (1990) (J. Scalia biorący udział w wydaniu orzeczenia). Większość sędziów nie uzależniła swojej interpretacji § 209 od faktu, czy zapłata została dokonana jednorazowo, czy była dokonywana regularnie przez jakiś czas.

10. Naruszenia § 209(a) nie zależą od zaistnienia konfliktu interesów w tym znaczeniu, że musi być zauważalna możliwość korupcji zawarta w zapłacie. Wystarczające jest to, że strony postrzegają zapłatę jako dodatek do pensji pracownika federalnego bez względu na związaną z tym motywację. Urząd do Spraw Etyki Zawodowej, Op. 85x11.

11. 18 U.S.C. § 216(a) (supl. 1990).

12. *Id.* § 216(b).

13. 18 U.S.C. § 209(a) (1988).

14. 5 U.S.C. § 501(b),(c) (supl.1991). Definicje wystąpienia publicznego, odczytu i artykułu wraz z ilustrującymi je przykładami można znaleźć w Centralnym Rejestrze Federalnym 5 C.F.R. § 2636.203(b)-(d) (1992). Ponadto, pewne rodzaje wydatków, posiłków i opłat nie liczą się jako honoraria. *Zob. id.* § 2636.203(a).

15. 5 U.S.C. § 501(c) (supl. 1991).

16. *Zob. C.F.R. § 2636.204(b)(1)(1992); 2 Op.Off. Legal Counsel 361, 365 (1977); OGE Op. 89x17.* Zatwierdzenie zwrotu kosztów jest omawiane poniżej § 20-4.

17. *Sprawa Związek Pracowników Skarbu Państwa przeciwko Stanom Zjednoczonym, 788 F. supl. 4 (D.D.C.. 1992)*

18. *Id.*

19. *Zob. id. 14 n.15. H.R. 3341* został przyjęty przez Izbę; projekt ustawy w tym zakresie (S. 242) został zgłoszony przez senacką Komisję Spraw Rządowych (S. Rep. 102-29) i następnie uległ przedawnieniu.

20. Proponowana poprawka do przepisów regulujących problem honorariów zezwalała, by urzędnicy zawodowi oraz urzędnicy niezawodowi niższego szczebla mogli przyjmować honoraria, jeśli (1) sprawa nie jest związana z zadaniami biura, w którym są zatrudnieni; (2) honorarium nie jest wypłacane ze względu na służbowe obowiązki pracownika i na jego pozycję służbową; (3) żaden interes opłacającego nie jest w istotny sposób uzależniony od obowiązków pracownika. H.R. 3341, Poprawki do ustawy o etyce rządowej z 1991 r. I sesja Kongresu 102 kadencji § 2(a)(i)-(iii)(1991).

21. 2 Op. Off. Legal Counsel 361 (1977); OGE Op. 85x18.

22. *Zob. id.* § 20-4.

23. Propozycje OGE dot. norm etyki zawodowej dla pracowników administracji, 56 Fed. Reg. 33,778 (przedstawione 23 lipca 1991) (przewidziane do skodyfikowania w 5 C.F.R. § 2635.807 (a)(1)(i)(A)-(E)).

24. *Zob. poniżej § 20-6.*

25. 5 U.S.C. § 505(3) (supl. 1991).

26. 5 C.F.R. § 2636.202(b)(1992).

27. *Zob. sprawę Sanjour przeciwko EPA, Civ. No. 91-2750 (D.D.C. 19 lutego 1992).*

28. 31 U.S.C. § 1353 (supl. 1990).

29. *Id.*

30. *Zob. powyżej przypis 24.*

31. *Zob. pracę Nolan, powyżej przypis 3.*

32. 5 U.S.C. § 7353(a)(supl. 1991). Podobny zakaz jest w § 101(d) przepisu wykonawczego nr 12,674. OGE zalicza również do zakazanych źródeł "organizację, której większość członków" stanowi zakazane źródła. 56 Fed. Reg. 33,778, § 2635.203(d)(1991).

33. 5 U.S.C. § 7342 (1988 i supl. 1991).

34. 41 U.S.C. § 423(b)(2) (supl. 1990) (urzędnik przyznający kontrakt rządowy nie może, w trakcie załatwiania sprawy przez agencję rządową, zabiegać, przyjmować ani wyrażać zgody na przyjęcie czegokolwiek wartościowego od kontrahenta).

35. 56 Fed. Reg. 33,778, § 2635.202(a)(2)(1991).

36. *Id.* § 2635.202(a)(2)(1991).

37. *Id.* § 2635.203(b)(1991).

38. *Id.*

39. *Id.*

40. *Id.* § 2635.202(c)(1991). Ponadto, pracownicy nie mogą przyjmować prezentów na tyle często, "by nie sprawiało to wrażenia, iż wykorzystują urząd dla własnych korzyści", z naruszeniem innego przepisu. *Id.*

41. Zauważmy, że jest to bardziej restrykcyjne niż limit przewidziany dla Kongresu. Co więcej, w przypadku Kongresu nie obowiązuje sumowanie wartości drobnych подарunków poniżej wyznaczonego minimum. *Zob. powyżej § 19-3.*

42. 56 Fed. Reg. 33,778, § 2635.204 (1991).

43. Przepis wykonawczy nr 12,674, 3 C.F.R. 215 (1989), przedrukowany w 5 U.S.C. § 7301 (supl. 1991), znowelizowany przez przepis wykonawczy nr 12,731, 55 Fed. Reg. 42,547(1990).

44. 5 U.S.C., zał., § 501(a)(supl. 1991); *zob. także* 5 C.F.R. § 2636.202(a)(1992).

45. *Id.* § 502 (usługi zawodowe; usługi na miejscu; nauczanie bez zatwierdzenia tego przez OGE).

46. Na przykład H.R. 3341, Poprawki do ustawy o etyce władzy z 1991 r. I sesja Kongresu 102 kadencji § 2(B)(ii)(1991). Urzędnicy niezawodowi sklasyfikowani powyżej kategorii zaszerogowania GS-15, lecz poniżej poziomu V podlegają ograniczeniom przy przyjmowaniu honorariów innych niż te odnoszące się do urzędników zawodowych. *Id.*

47. 56 Fed. Reg. 33,778, § 2635.807(a)(1)(i) (E)(1)(1991).

48. Sprawa odnosi się do oficjalnych obowiązków urzędników zawodowych, jeśli "dotyczy w znacznej części problemów, do których załatwienia został on wyznaczony jako pracownik agencji, dotyczy każdej zaplanowanej lub ogłoszonej polityki agencji lub dotyczy każdego programu lub działania agencji". *Id.* § (E)(3).

49. 18 U.S.C. § 202(a)(1988). Status specjalnego pracownika rządowego jest określany w chwili przyjmowania do pracy, kiedy agencja dokonuje szacunku czasu, jaki pracownik przepracuje. Niepełny dzień robo-



czy liczy się jak cały, podobnie jak soboty i niedziele oraz wakacje. Zob. *Federal Personnel Manual* [Podręcznik dla Federalnych Służ Pracowniczych], 735-C-02 ("Ustawy dotyczące konfliktu interesów i ich skutki dla specjalnych pracowników rządowych"); OGE Op. 81x24. Jeśli agencja szacuje, że pracownik będzie pracował dłużej niż 130 dni w ciągu roku, to pracownik nie jest uprawniony do uznania go za specjalnego pracownika rządowego, nawet jeśli pracownik nie jest zatrudniony na cały etat.

50. Zob. poniżej § 20-2.

51. 18 U.S.C. § 209(c) (1988): "Niniejszy paragraf nie odnosi się do specjalnych pracowników rządowych lub do urzędnika czy pracownika rządu pracującego bez wynagrodzenia, niezależnie od tego, czy jest on czy nie specjalnym pracownikiem rządowym, ani też nie odnosi się do jakiegokolwiek osoby opłacającej go, przyczyniającej się do lub uzupełniającej jego wynagrodzenie jako takie".

52. *Id.* § 208.

53. Na przykład: 18 U.S.C. § 219 uznaje za przestępstwo karne działanie "urzędnika publicznego" w charakterze agenta na rzecz obcego pracodawcy, na którym spoczywa wymóg rejestracji na podstawie Ustawy o rejestracji pośredników zagranicznych (FARA). Departament Sprawiedliwości wydał opinię, że ten przepis odnosi się do specjalnych pracowników rządowych pracujących na rzecz federalnej komisji doradczej, mimo że zrzeczenie się jest możliwe na mocy podpunktu paragrafu (b) tej ustawy. Pismo Douglasa R. Coxa, zastępcy asystenta Prokuratora Generalnego, Biuro Prawne do Johna P. Schmitza, zastępcy doradcy Prezydenta (29 kwietnia 1991).

54. 18 U.S.C. § 203 (1988 i supl. 1990).

55. *Id.* § 205.

56. *Id.*

57. Co więcej, pracownik administracji państwowej nie może reprezentować przed rządem organizacji, które nie są jego klientami, to jest, takich organizacji, w których jest on dyrektorem.

58. *Id.* §§ 203(c), 205 (c). Sami urzędnicy muszą szczególnie respektować ograniczenia, ponieważ nie uważają się za pracowników federalnych. Jak wspomniano w § 20-7, członkowie komisji doradczych, pracujący w niepełnym wymiarze czasu i bez wynagrodzenia, mogą być na przykład specjalnymi pracownikami rządowymi.

59. *Id.* §§ 203(c), 205.

60. Jedynym wyjątkiem jest ustanowiony w 18 U.S.C. § 207(b) okres jednego roku karencji, który odnosi się, pod pewnymi warunkami, do tych pracowników, którzy byli zaangażowani w działalność handlową lub w negocjacje dotyczące porozumień, w działalność doradczą, a także w działania reprezentacyjne.

61. Lobbyści-prawnicy podlegają również przepisom odpowiednich zrzeczeń adwokatów. Zob. poniżej w rozdz. 21 omówienie tych przepisów.

62. 18 U.S.C. § 207(a)(1) (supl. 1990); zob. 5 C.F.R. § 2637.201 (1992) w celu uzyskania dodatkowych informacji i przykładów.

63. *Id.* § 207(a)(2); zob. 5 C.F.R. § 2637.202 w celu uzyskania dodatkowych informacji i przykładów.

64. Termin "szczególna sprawa" rozumiany jest jako każde dochodzenie, prośba, żądanie w sprawie orzeczenia sądu lub postanowienia, orzecznictwo, umowa, spór, oskarżenie, zarzut, aresztowanie lub postępowanie sądowe lub inne". 18 U.S.C. § 207(i) (supl. 1990). OGE podaje definicję "szczególnej sprawy rządowej, która dotyczy danej strony" jako "każdego postępowania sądowego lub innego, prośby, żądania w sprawie orzeczenia sądu lub postanowienia, umowy, żądania odszkodowania, zarzutu, dochodzenia, oskarżenia, aresztowania lub innej szczególnej sprawy obejmującej daną stronę lub strony, w których Stany Zjednoczone są jedną ze stron lub są daną sprawą bezpośrednio i szczególnie zainteresowane". 5 C.F.R. § 2637.102 (1992).

65. Wyższy rangą pracownik jest pracownikiem, którego stanowisko jest określane przez wysokość wynagrodzenia według kategorii zaszeręgowania (5 U.S.C. §§ 5311-5318); którego podstawowe wynagrodzenie jest równe lub wyższe od 5 kategorii zaszeręgowania (5 U.S.C. § 5305)• który jest wyznaczany przez prezydenta na podstawie 3 U.S.C. § 105(a)(2)(B); lub który jest wyznaczany przez wiceprezydenta na podstawie 3 U.S.C. § 106(a)(1)(B). 5 C.F.R. § 2641.101 (1992).

Określenie najwyższy rangą pracownik odnosi się również do wiceprezydenta Stanów Zjednoczonych; pracowników opłacanych na poziomie I kategorii zaszeręgowania; pracowników zatrudnionych w Biurze Wykonawczym Prezydenta i opłacanych na poziomie II kategorii zaszeręgowania; wyznaczonych przez prezydenta na podstawie 3 U.S.C. § 105(a)(2)(A); lub wyznaczonych przez wiceprezydenta na podstawie 3 U.S.C. § 106(a)(1)(A). 5 C.F.R. § 2641.101(1992).

66. OGE może wyznaczać, zgodnie z 18 U.S.C. §207(h), komórki departamentów i agencji, które są organizacjami niezależnymi od departamentu i agencji, a także od siebie wzajemnie. Wyznaczanie odbywa się na podstawie 5 C.F.R. część 2641, zał. B(1992).

67. 18 U.S.C. § 207(c) (supl. 1990); zob. 5 C.F.R. § 2641.201 (1992).

68. 18 U.S.C. § 207(d)(supl. 1990).

69. 5 C.F.R. § 2641.201 (b)(1)(1992).

70. 18 U.S.C. § 207(f)(supl. 1990).

71. *Id.* § 207(b).

72. Zob. 5 C.F.R. § 2638.201-204 (1992).

73. Zob. *id.* § 2638.301-309 (oficjalne opinie OGE).

## **Etyka zawodowa w administracji państwowej: Honoraria, podarunki i podróże**

Thomas M. Susman (ed.), *The Lobbying Manual*, American Bar Association, rozdz. 20, s. 173-180.

### Spis treści

20-1 Wprowadzenie

20-2 Dodatki do pensji

20-3 Honoraria

20-3.1 Istniejące i prawdopodobne ograniczenia

20-3.2 Pełnienie obowiązków służbowych

20-4 Zwrot kosztów podróży i innych wydatków

20-5 Podarunki otrzymane od ofiarodawców z zewnątrz

20-5.1 Kto nie może być ofiarodawcą oraz jakimi pobudkami nie może się kierować

20-5.2 Prawie wszystko może być podarunkiem

20-5.3 Wyjątki

20-6 Urzędnicy mianowani przez prezydenta i inni wyżsi rangą urzędnicy niezawodowi

20-7 Specjalni pracownicy rządowi

20-8 Aktualni pracownicy federalni

20-9 Byli pracownicy federalni

20-10 Doradztwo

Tłumaczyła z jęz. angielskiego: Jolanta Karolczak (BSE).