FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT L.A. GEELHOED

fremsat den 23. februar 2006 [1]

I — Indledning

1. Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har i denne sag anmodet Domstolen om at fastslå, at Edith Cresson udøvede favorisering eller i det mindste udviste udpræget forsømmelighed ved at ansætte og begunstige to af sine personlige bekendte under sit mandat som medlem af Kommissionen. Kommissionen har anført, at Edith Cresson herved handlede i strid med sine forpligtelser efter artikel 213, stk. 2, EF og artikel 126, stk. 2, EA [2]. Kommissionen har derfor anmodet Domstolen om at pålægge en passende økonomisk sanktion, således som det er muligt i henhold til det sidste afsnit af disse traktatbestemmelser.

2. Sagen her er den første af sin art, hvori Domstolen skal afsige dom. En tidligere sag, som Rådet havde anlagt mod tidligere kommissær Bangemann vedrørende et hverv, han påtænkte at overtage efter mandatets ophør, blev hævet [3]. Sagen giver derfor Domstolen en enestående mulighed for at afklare, hvilke forpligtelser der påhviler Kommissionens medlemmer i artikel 213 EF's forstand. Endvidere vil Domstolens dom mere generelt være af betydning ved udarbejdelse af normer for alle de personer, der har høje stillinger inden for Den Europæiske Unions institutioner.

II — Relevante retsforskrifter

3. Artikel 213, stk. 2, EF bestemmer:

»Kommissionens medlemmer udfører deres hverv i fuldkommen uafhængighed og i Fællesskabets almene interesse.

1 — Originalsprog: engelsk.

2 — Da bestemmelserne er identiske, vil der i resten af dette forslag til afgørelse kun blive henvist til artikel 213, stk. 2, EF.

3 — Sag C-290/99, Rådet mod Bangemann, slettet af Domstolens register ved kendelse af 3.2.2000, EFT C 122, s. 17.

Ved udførelsen af deres pligter må de hverken søge eller modtage instruktioner fra nogen regering eller noget andet organ. De afholder sig fra enhver handling, som er uforenelig med karakteren af deres hverv. Hver medlemsstat forpligter sig til at respektere denne grundsætning og til ikke at forsøge at påvirke Kommissionens medlemmer under udførelsen af deres hverv.

Kommissionens medlemmer må ikke, så længe deres tjeneste varer, udøve nogen anden — lønnet eller ulønnet — erhvervsmæssig virksomhed. Ved indsættelsen i hvervet afgiver de en højtidelig forsikring, hvorefter de, såvel i deres tjenesteperiode som efter at denne er afsluttet, vil overholde de forpligtelser, der følger med deres hverv, i særdeleshed pligten til efter mandatets ophør at udvise hæderlighed og tilbageholdenhed med hensyn til overtagelse af visse hverv eller opnåelse af visse fordele. Overtrædes disse forpligtelser, kan Domstolen på begæring af Rådet eller af Kommissionen — alt efter omstændighederne — afskedige den pågældende fra hans stilling i henhold til artikel 216 eller fratage ham retten til pension eller andre tilsvarende fordele.«

4. Artikel 216 EF bestemmer:

»Ethvert medlem af Kommissionen kan afskediges af Domstolen på begæring af Rådet eller Kommissionen, hvis han ikke længere opfylder de nødvendige betingelser for at udøve sit hverv, eller hvis han har begået en alvorlig forseelse.«

III — De faktiske forhold, således som de er fremlagt af Kommissionen

5. Edith Cresson var medlem af Europa-Kommissionen fra den 24. januar 1995 til den 8. september 1999. Kommissionen fratrådte kollektivt den 16. marts 1999, men virkede som Kommission indtil den 8. september 1999. Edith Cressons portefølje ved Kommissionen omfattede områderne videnskab, forskning og udvikling, Det Fælles Forskningscenter (FFC) og Human ressources, undervisning, uddannelse og ungdom. Af Kommissionens tjenestegrene var Generaldirektoraterne (GD) XII, XIII.D og XXII samt FFC ansvarlige for disse områder på daværende tidspunkt.

6. Kommissionens påstand om, at Edith Cresson udøvede favorisering under sit mandat, bygger på sagsakterne for to af hendes bekendte, René Berthelot og Timm Riedinger.

A — *Sagsakterne for Berthelot*

7. Kort tid efter, at Edith Cresson havde påbegyndt sit mandat, udtrykte hun ønske om at ansætte René Berthelot som personlig rådgiver. René Berthelot, der var uddannet tandlæge, boede på daværende tidspunkt tæt ved Châtellerault i Frankrig, i hvilken by Edith Cresson var borgmester. I lyset af, at René Berthelot var 66 år, og at Edith Cressons kabinet allerede var konstitueret, modtog hun fra sin kabinetschef rådgivning om, at han ikke så nogen mulighed for, at Kommissionen kunne ansætte René Berthelot. René Berthelot blev imidlertid nogle måneder senere på Edith Cressons foranledning tilbudt en kontrakt som gæsteforsker i GD XII fra den 1. september 1995, oprindeligt for en periode på seks måneder. Selv om stillingen som gæsteforsker indebærer, at den pågældende person arbejder i et af Kommissionens centre eller en af tjenestegrenene, der udfører forskning, viste det sig, at René Berthelot udelukkende arbejdede som personlig rådgiver for Edith Cresson. Den oprindelige periode på seks måneder blev senere forlænget til slutningen af februar 1997.

8. I slutningen af april 1996 blev René Berthelots løn nedsat for at tage højde for en pension, han modtog i Frankrig, i overensstemmelse med en regel om ikke-kumulation, der fandt anvendelse på gæsteforskere. Kort tid efter denne foranstaltning var truffet, blev der på Edith Cressons personlige foranledning udarbejdet 13 anvisninger om tjenesterejser til Châtellerault i René Berthelots navn, som blev sendt til Kommissionens administration. Ordrerne henviste til tjenesterejser, der angiveligt fandt sted mellem den 23. maj og den 21. juni 1996. Som følge heraf blev der overført 6 930 EUR til René Berthelot. Fra den 1. september 1996 opnåede René Berthelot en omklassificering til en højere lønramme for gæsteforskere, hvilket indebar en betydelig lønforhøjelse på omkring 1 000 EUR. Lønforhøjelsen mere end kompenserede for den lønnedgang, der skyldtes foranstaltningen vedrørende ikke-kumulation.

9. Efter udløbet af kontrakten med GD XII blev René Berthelot tilbudt en ny kontrakt som gæsteforsker, nu ved FFC, for en periode på et år. Dette forlængede hans ansættelse ved Kommissionen til to og et halvt år på trods af, at gæsteforskere sædvanligvis kun blev ansat for en maksimal periode på 24 måneder.

10. Den 2. oktober 1997 anmodede Kommissionens finanskontrol om de aktivitetsrapporter, som René Berthelot skulle have indleveret ved udløbet af sin første kontrakt. De rapporter, der blev sendt til finanskontrollen, var yderst kortfattede. De bestod faktisk af en række notater, der var udarbejdet af forskellige personer, og som var samlet af Edith Cressons kabinet.

11. Den 11. december 1997 anmodede René Berthelot af helbredsmæssige årsager om, at hans kontrakt ophørte pr. 31. december 1997. Anmodningen blev imødekommet. Edith Cresson bad derefter sin kabinetschef om at finde en løsning med henblik på at forlænge kontraktforholdet med René Berthelot fra den 1. januar 1998. Løsningen blev at ansætte ham som særlig rådgiver. René Berthelot afviste imidlertid denne stilling.

12. René Berthelot døde den 2. marts 2000.

B — *Sagsakterne for Riedinger*

13. Timm Riedinger, der er erhvervsadvokat, fik tilbudt tre kontrakter i 1995 af Kommissionens tjenestegrene, som lå inden for Edith Cressons kompetenceområde. Mindst to af kontrakterne blev tilbudt på hendes udtrykkelige foranledning.

14. Kontrakterne vedrørte følgende tre emner: 1) En feasibility-analyse af oprettelsen af et netværk mellem tænketankecentre i Centraleuropa og Det Europæiske Fællesskab, 2) ledsagelse af Edith Cresson under et officielt besøg i Sydafrika fra den 13. til den 16. maj 1995 og udarbejdelse af en rapport, og 3) en forberedende feasibility-undersøgelse vedrørende oprettelsen af et europæisk institut for komparativ ret.

15. Selv om der blev registreret de nødvendige budgetmæssige forpligtelser for disse tre kontrakter, blev ingen af dem opfyldt, og der blev heller ikke foretaget nogen udbetalinger i denne henseende til Timm Riedinger.

IV — Sagens forløb

A — *Indledende undersøgelser*

16. Forud for Kommissionens indlevering af stævning til Domstolen i henhold til artikel 213 EF var sagsakterne for René Berthelot og Timm Riedinger genstand for en række undersøgelser fra forskellige organers side. Kommissionens stævning bygger på resultatet af disse undersøgelser.

17. Den første undersøgelse blev foretaget af Den Uafhængige Ekspertgruppe, der er nedsat under Parlamentets auspicier. Gruppen havde til opgave at udarbejde en første beretning, som »kan søge at fastlægge, i hvilket omfang Kommissionen som organ eller de enkelte kommissærer bærer et særligt ansvar for de nylige eksempler på svig, fejl og forsømmelser eller nepotisme, som er blevet rejst under Parlamentets drøftelser eller er indeholdt i de påstande, der er blevet fremsat under disse drøftelser«. Gruppen konkluderede om sagsakterne for

René Berthelot i beretningen af 15. marts 1999[4], at »vi her står over for et klart tilfælde af favorisering. Man har ansat en person, til trods for at dennes profil ikke svarede til de poster, der skulle besættes. Det udførte arbejde er klart utilstrækkeligt i kvantitet, kvalitet og relevans. Fællesskabet »har ikke fået noget for pengene««[5].

18. Umiddelbart efter Den Uafhængige Ekspertgruppes beretning besluttede den Kommission, der tiltrådte den 9. september 1999, at iværksætte en reformproces med det sigte at forebygge den praksis, som Gruppen havde kritiseret, samt forbedre Kommissionens interne administrative og finansielle procedurer. I denne sammenhæng foretog OLAF (Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig) sin egen undersøgelse, der resulterede i en rapport af 23. november 1999. Herefter blev der indledt flere disciplinærsager mod en række af Kommissionens tjenestemænd og ansatte.

19. Den 20. februar 2001 besluttede Kommissionen at indlede sager for at få dækket de beløb, der med urette var betalt til René Berthelot. Den sag angår hans arvinger.

20. GD for Personale og Administration foretog yderligere en undersøgelse og senere, efter oprettelsen heraf, foretog IDOC (Kommissionens Kontor for undersøgelse og disciplin) en undersøgelse af sagsakterne for Timm Riedinger. IDOC foretog også to yderligere undersøgelser af Berthelot-sagen, en vedrørende GD XII's rolle og den anden vedrørende FFC's indblanding i sagen. Som led i disse undersøgelser fandt der mange høringer sted. Edith Cresson blev inviteret af de kompetente tjenestegrene og af den kommissær, der var ansvarlig for de interne reformer, Neil Kinnock, til at afgive forklaring. Edith Cresson foretrak imidlertid at afgive skriftlige svar. Der blev færdiggjort en rapport om Timm Riedinger den 8. august 2001. Der blev fremlagt en IDOC-rapport udelukkende om Berthelot-sagen den 22. februar 2002.

B — *Kommissionens interne procedure vedrørende Edith Cresson*

21. Den 21. januar 2003 besluttede kommissærkollegiet at rette en meddelelse af klagepunkter) til Edith Cresson i sammenhæng med en mulig sag i henhold til artikel 213, stk. 2, EF. I meddelelsen påstod Kommissionen, at Edith Cresson i sagerne vedrørende René Berthelot og Timm Riedinger havde handlet i strid med de forpligtelser, der følger med hvervet som medlem af Kommissionen. Kommissionen var af den opfattelse, at hendes adfærd i begge sager ikke var i almen interesse, men i det væsentlige begrundet i ønsket om at begunstige to af hendes personlige bekendte. Edith Cresson

4 — Den Uafhængige Ekspertgruppe, Første beretning om påstande om svig, fejl og forsømmelser og nepotisme i Kommissionen.

5 — Beretningens punkt 8.1.35.

havde under alle omstændigheder ikke udvist tilstrækkelig omhu ved at efterprøve, om de interne procedurer var blevet overholdt i de to sager. Kommissionen foreholdt hende derfor at have tilsidesat de forpligtelser, der fulgte med hendes hverv, enten forsætligt eller i det mindste som følge af en udpræget forsømmelighed.

22. Med henblik på at sikre retten til kontradiktion besluttede Kommissionen også at give Edith Cresson aktindsigt og at opfordre hende til at besvare Kommissionens meddelelse af klagepunkter. Herefter fulgte en omfattende korrespondance mellem Edith Cressons advokat og Kommissionen vedrørende sagens omfang og om, hvorvidt hun kunne få aktindsigt i visse dokumenter.

23. Edith Cresson besvarede meddelelsen af klagepunkter den 30. september 2003. Hun bestrider for det første, at artikel 213, stk. 2, EF er den rette hjemmel for meddelelsen af klagepunkter. Hun påstår også, at denne bestemmelse tilsidesætter grundlæggende kontradiktoriske rettigheder. Hun påstår endvidere, at de forhold, hun foreholdes, ikke er omfattet af denne bestemmelse. Under alle omstændigheder er Kommissionens klagepunkter ikke blevet underbygget. Hun kritiserer den unøjagtige definition af begreberne favorisering og udpræget forsømmelighed i meddelelsen af klagepunkter. Endelig påstår hun, at der skal betales et beløb på 50 000 EUR i erstatning for den økonomiske og ikke-økonomiske skade, som hun har lidt på grund af disciplinærsagen mod hende.

24. I lyset af Edith Cressons skriftlige bemærkninger besluttede Kommissionen at gentage tilbuddet om, at hun kunne afgive forklaring direkte og personligt for kommissærkollegiet. Høringen fandt sted den 30. juni 2004.

25. Kommissionen besluttede i et møde den 19. juli 2004 at anlægge sag ved Domstolen.

C — *Straffesag i Belgien*

26. Parallelt med Kommissionens interne undersøgelser og procedure foretog de belgiske juridiske myndigheder en strafferetlig undersøgelse af sagsakterne for René Berthelot. Sagen blev indledt efter en klage fra et medlem af Europa-Parlamentet mod en række personer, der var mistænkt for at have været involveret i forskellige former for embedsmisbrug inden for Kommissionen, herunder Edith Cresson. Kommissionen intervenerede i sagen som civil part.

27. Undersøgelsesdommeren undersøgte, om Edith Cresson kunne tiltales for følgende forhold:

— René Berthelots ansættelse som gæsteforsker i strid med Kommissionens interne regler, hvilket kunne kvalificeres som falskneri og i strid med almene interesser

— René Berthelots afsluttende rapporter — falskneri og bedrageri

— ordrer og afregninger til René Berthelots tjenesterejser — falskneri og bedrageri.

28. Den offentlige anklager besluttede imidlertid under undersøgelsernes næste trin at frafalde det første forhold, idet ansættelsen ikke var i strid med fællesskabsreglerne. Det andet forhold blev forkastet, da det ikke var rettet mod Edith Cresson. Det tredje forhold blev først fastholdt, men blev til slut forkastet.

29. Ved kendelse af 30. juni 2004 besluttede chambre du conseil ved tribunal de première instance de Bruxelles, at der ikke var grundlag for videre påtale. Hvad særskilt angår Edith Cresson bemærkede retten, at det ikke var bevist, at hun havde haft kendskab til de pågældende forhold.

D — *Retsforhandlinger ved Domstolen*

30. Kommissionens stævning blev indskrevet i Domstolens register den 7. oktober 2004.

31. Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Det fastslås, at Edith Cresson har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 213 EF.

— Edith Cresson skal helt eller delvist fratages retten til pension og/eller samtlige andre fordele knyttet hertil eller tilsvarende fordele, idet Kommissionen overlader det til Domstolens skøn at bestemme, for hvilket tidsrum og i hvilket omfang frakendelsen skal ske.

— Edith Cresson tilpligtes at betale sagens omkostninger.

32. Edith Cresson har nedlagt følgende påstande:

— Principalt: Kommissionens stævning afvises.

— Alternativt: Stævningen forkastes som ulovlig og ugrundet.

— Kommissionen tilpligtes at fremlægge det fuldstændige referat af de drøftelser, som fandt sted den 19. juli 2004, der førte til institutionens sagsanlæg ved Domstolen, samt en række andre dokumenter, der er opregnet i sagsøgtes anmodning og bekræftende anmodning af hhv. 26. april og 5. oktober 2004.

— Kommissionen tilpligtes at betale samtlige sagens omkostninger.

33. Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 2. juni 2005 fik Den Franske Republik i overensstemmelse med procesreglementets artikel 93, stk. 7, tilladelse til at intervenere under den mundtlige forhandling til støtte for Edith Cressons påstande.

34. Ved kendelse af 9. september 2005 forkastede Domstolen Edith Cressons påstand om, at Kommissionen pålægges at give aktindsigt i en række dokumenter vedrørende Kommissionens beslutning om at anlægge sag mod hende i henhold til artikel 213, stk. 2, EF.

35. Kommissionen og Edith Cresson samt Den Franske Republik afgav mundtlige indlæg under retsmødet den 9. november 2005.

V — Parternes argumenter

A — *Kommissionen*

1. Artikel 213 EF

36. Kommissionen har forklaret, at et sagsanlæg i henhold til artikel 213, stk. 2, EF mod

et (tidligere) medlem af Kommissionen forudsætter, at han eller hun har handlet i strid med de forpligtelser, der følger med dette hverv i traktatbestemmelsens forstand. Kommissionen er af den opfattelse, at det er op til Kommissionen at fastlægge det materielle indhold og rækkevidden af disse forpligtelser under Domstolens kontrol. Efter Kommissionens opfattelse tilsidesættes disse forpligtelser, når en kommissær ikke handler i almen interesse, eller når han ledes af personlige, private eller økonomiske interesser.

37. I lyset af denne fortolkning er favorisering i strid med såvel almen interesse som den hæderlighed og tilbageholdenhed, der er knyttet til hvervet som kommissær. Kommissionen definerer favorisering som en handling eller adfærd, der er i strid med både almen interesse og et offentligt hvervs hæderlighed, og som består i at tildele en fordel til en person, der hverken har egenskaber eller kompetence, eller hvis egenskaber er åbenbart utilstrækkelige til at udfylde stillingen, eller hvor fordelen er blevet tildelt uden hensyntagen til den pågældende stilling, men tildelt blot fordi der er tale om en personlig ven eller en anden person, man ønsker at belønne.

38. Kommissionen har fremhævet, at Kommissionens medlemmer i visse tilfælde har et meget vidt skøn, og dette er navnlig tilfældet hvad angår sammensætningen af deres kabinetter. Bortset herfra skal de overholde Kommissionens gældende ansættelsesregler, og de har pligt til omhyggeligt at efterprøve, at beslutninger i denne henseende træffes i almen interesse og i overensstemmelse med gældende regler. Denne pligt udvides til alle administrative trin ved ansættelsen af en person, for eksempel vedrørende forlængelse af en kontrakt eller forfremmelse.

2. Stillingtagen til Edith Cressons svar på meddelelsen af klagepunkter

39. Kommissionen har i stævningen svaret på Edith Cressons reaktion på meddelelsen af klagepunkter.

40. Edith Cresson har bestridt, at Kommissionens stævning kan bygge på artikel 213 EF, og har påstået, at proceduren i denne bestemmelse ikke har nogen betydning for de klagepunkter, der er rejst mod hende. Artiklen inder ikke et effektivt retsmiddel. Kommissionen har til gengæld fastholdt, at artikel 213 EF udgør den rette hjemmel for søgsmålet. Sagen kan sammenlignes med de sager, der i henhold til nationale forfatninger kan anlægges vedrørende misbrug af offentlige hverv. Der er i så fald direkte adgang til landets øverste retsinstans netop med henblik på at give yderligere garantier. Kommissionens medlemmers adfærd og handlinger er underlagt særlige bestemmelser. De disci-

plinære regler, der finder anvendelse på Kommissionens tjenestemænd, gælder ikke for medlemmerne. Kommissionen er ikke af den opfattelse, at artikel 213 EF ikke tager hensyn til retten til et effektivt retsmiddel. Artikel 213, stk. 2, EF vedrører alle de forpligtelser, der påhviler kommissærer, og ikke kun de eksempler, der er anført i bestemmelsen.

41. Mens Edith Cresson har anfægtet, at IDOC-rapporterne kan udgøre grundlaget for meddelelsen af klagepunkter på grund af manglende kompetence, har Kommissionen bemærket, at administrative undersøgelser var blevet indledt, før denne tjenestegren blev oprettet. Meddelelsen af klagepunkter bygger både på disse undersøgelser og på IDOC- og OLAF-rapporterne. Det er under alle omstændigheder Kommissionen, og ikke IDOC, der rettede meddelelsen af klagepunkter til Edith Cresson.

42. Kommissionen har nægtet, at Edith Cressons ret til kontradiktion blev tilsidesat, således som hun har påstået. Hvad angår hendes ret til, at der anlægges sag inden for en rimelig frist, har Kommissionen bemærket, at der ikke er nævnt nogen frist i artikel 213 EF, og at Edith Cresson heller ikke har godtgjort, at ventetiden på nogen måde har påvirket hendes ret til kontradiktion. Kommissionen skulle udvise omhu ved for første gang at anvende artikel 213 EF. Det kan endvidere ikke siges, at proceduren i artikel 213 EF er urimelig, idet den medfører, at reglerne i Domstolens statut og procesreglement overholdes. Beslutningen om at anlægge sag ved Domstolen blev ikke indledt med en beslutning, der skadede hendes interesser. Proceduren påvirkede ikke Edith Cressons ret til at få oplysning om påtalens baggrund. Det fremgår klart af hendes svar på meddelelsen af klagepunkter, at hun fuldt ud havde kendskab til Kommissionens klagepunkter, og at hun havde alle muligheder for at svare herpå. Hvad angår Kommissionens påståede partiskhed har Kommissionen bemærket, at ikke Kommissionen, men Domstolen afgør, om der skal pålægges en sanktion. Hvad endelig angår tilsidesættelsen af hendes ret til aktindsigt har Kommissionen bemærket, at Edith Cresson på alle tidspunkter er blevet tilbudt aktindsigt i de sagsakter, der vedrører hende.

43. Hvad angår virkningerne af afgørelsen i den belgiske straffesag har Kommissionen bemærket, at »le pénal tient le disciplinaire en l'état«, som Retten henviste til i dommen i sagen François mod Kommissionen [6], betyder, at disciplinærsagen skal indstilles indtil straffesagens afslutning. Under alle omstændigheder bør princippet ikke finde anvendelse på Kommissionen, men på Domstolen, der er det disciplinære organ i denne sammenhæng. Kommissionen har godtaget, at det disciplinære organ er bundet af de faktiske konstateringer, som er foretaget af

6 — Dom af 10.6.2004, sag T-307/01, Sml. II, s. 1669.

retten under straffesagen. Dette hjælper dog ikke Edith Cresson, da afgørelsen i straffesagen ikke vedrørte de faktiske omstændigheder, der er omtvistet i denne sag, dvs. den udviste favorisering ved René Berthelots ansættelse og fornyelsen af hans kontrakt samt de foranstaltninger, der blev truffet for at begunstige Timm Riedinger. Beslutningen om at frafalde påtale vedrørende Edith Cresson udgør derfor ikke en retlig hindring for den foreliggende disciplinærsag.

44. Kommissionen har bestridt Edith Cressons argumenter om, at de minimis-reglen finder anvendelse på de beløb, der er tale om i sagen her. Hvis dette argument i det hele taget er gyldigt, vedrører det realiteten, ikke formaliteten.

45. Edith Cresson har påstået, at der har været en række processuelle uregelmæssigheder i forbindelse med de af Kommissionen foretagne undersøgelser. Hun har i den forbindelse henvist til en tilsidesættelse af beslutningen om oprettelse af IDOC, det forhold, at IDOC overskred det område, der var forbeholdt OLAF, det forhold, at IDOC-rapporterne var ufuldstændige, det forhold, at disciplinærsagen overlappede, og det forhold, at problemstillingen vedrørende Timm Riedinger blev behandlet i sammenhæng med sagsakterne for René Berthelot. Kommissionen har svaret, at der ikke er nogen angivelse af, hvordan disse uregelmæssigheder påvirkede retten til kontradiktion. Hvad endvidere angår Edith Cressons bemærkninger vedrørende den af OLAF foretagne undersøgelse har Kommissionen bemærket, at denne tjenestegren har en generel bemyndigelse til at efterforske mistanker om bedrageri, og at der ikke var noget behov for en særskilt bemyndigelse til alle led i sagen. Kommissionen var heller ikke forpligtet til at oplyse Edith Cresson om kontakten med OLAF, ligesom der heller ikke var behov for, at visse møderefererater blev underskrevet. Endelig kan Kommissionen ikke se betydningen af den påståede ulovlighed af Den Uafhængige Ekspertgruppes beretning, da stævningen bygger på Kommissionens egen undersøgelse af de faktiske omstændigheder.

46. Hvad angår Edith Cressons påstand om tilkendelse af sagsomkostninger har Kommissionen vanskeligt ved at se, hvordan anlæggelsen af en sag i henhold til artikel 213 EF kan udgøre ansvarspådragende adfærd, medmindre den relevante beslutning udgør magtmisbrug eller er forvansket, f.eks. ved at sagsakterne er indholdsløse.

3. Sagsakterne for René Berthelot og Timm Riedinger

47. De væsentligste faktiske forhold, som Kommissionen har støttet sig til, er allerede blevet refereret i afsnit III i dette forslag til afgørelse. I stedet for at gentage dem her er det tilstrækkeligt at bemærke, at Kommissionen har gjort gældende, at de to sager samlet set godtgør, at Edith Cresson personligt har grebet ind for at begunstige to af sine personlige bekendte. Selv om det formelt set

var den involverede tjenestegren eller hendes kabinet, der handlede, skal det konkluderes, at de relevante beslutninger kan tilregnes Edith Cresson. Kommissionen er af den opfattelse, at Edith Cressons adfærd udgør en alvorlig, enten forsætlig eller udpræget forsømmelig, tilsidesættelse af hendes forpligtelser i henhold til artikel 213, stk. 2, EF.

4. Sanktion

48. Kommissionen har nedlagt påstand om, at Domstolen pålægger en sanktion, men lader sanktionens omfang være op til Domstolens skøn. Dette kan medføre hel eller delvis fratagelse af retten til pension eller andre fordele. Kommissionen er af den opfattelse, at en sanktion skal pålægges under hensyn til proportionalitetsprincippet. Kommissionen har i den henseende foreslået, at de faktorer, der er omtalt i artikel 10 i bilag IX til tjenestemandsvedtægten, kan være af relevans. I den foreliggende sag er Kommissionen af den opfattelse, at der var tale om en alvorlig forseelse, da den vedrørte en etisk regel, som underminerede tiltroen til Edith Cresson, også selv om hun ikke længere var medlem af Kommissionen, da hun fuldt ud var klar over, at hendes handlinger udgjorde favorisering, og da der er pålidelige tegn på, at i det mindste visse af Edith Cressons handlinger var forsætlige.

B — *Edith Cresson*

1. Generelle betragtninger

49. Edith Cresson har for det første klaget over den veritable krigsmaskine, der er blevet kørt i stilling over for hende, idet hun har skullet møde for Europa-Parlamentets Budget-Kontroludvalg (COCOBU) og har været genstand for flere på hinanden følgende undersøgelser foretaget af OLAF, IDOC og GD for Personale og Administration. Disse foranstaltninger står slet ikke mål med de faktiske forhold, som hun foreholdes. Det kan uden tvivl forklares med det klima, der omgav hele den sag, som første til Santer-Kommissionens kollektive afsked. Edith Cresson har herefter anført, at sagen blev udløst af en avisartikel offentliggjort af en belgisk journalist, der er dømt for flere straffelovsovertrædelser i Belgien og Frankrig. Efterfølgende sendte en tidligere tjenestemand i Kommissionen, van Buitenen, som havde et ønske om at afsløre påståede tilfælde af bedrageri i strid med fællesskabsinteresser, sagsakterne til de belgiske retsinstanser, Den Uafhængige Ekspertgruppe, OLAF og pressen. I juni 1999 indledte en belgisk undersøgelsesdommer sagen og fik ophævet Edith Cressons immunitet.

50. Hvad angår straffesagen i Belgien har Edith Cresson fremhævet, at hun kun er blevet hørt af undersøgelsesdommeren én gang i løbet af en periode på fem år. Hun bemærker, at Kommissionen sendte medde-

lelsen af klagepunkter omkring det tidspunkt, hvor hun læste i pressen, at hun ville blive anklaget. Det viser den nære forbindelse mellem disciplinær- og straffesagen. Edith Cresson har understreget, at der i sidste ende ikke blev opretholdt nogen sigtelse mod hende, og at sagen endte i en afgørelse om at opgive påtale. Herudover søgte Kommissionen ikke denne afgørelse prøvet.

51. Hvad angår proceduren for Kommissionen var det først tre år efter Santer-Kommissionens afsked, at Edith Cresson fik oplysning om, at Kommissionen anså hende for skyldig i favorisering, og at dette udgjorde en alvorlig tilsidesættelse af hendes forpligtelser som kommissær. Proceduren blev også kritiseret af Edith Cressons advokat hvad angår tidsfristerne for at reagere, Kommissionens uafhængighed, overholdelsen af grundlæggende rettigheder og den manglende klart definerede processuelle ramme for sagens behandling. Edith Cresson bemærker også, at Kommissionens Generalsekretariat på et tidspunkt rejste spørgsmålet om koordinering af straffe- og disciplinærsagen. Edith Cresson er af den opfattelse, at under hensyn til den måde, hvorpå sagen er blevet håndteret, og navnlig det forhold, at hun ikke blev stillet nogen spørgsmål under høringen for kommissærkollegiet, ville Kommissionen åbenbart have sagen for Domstolen.

2. Retlige argumenter

a) Formaliteten

52. Edith Cresson har argumenteret for, at i henhold til formålet med artikel 213 EF, der er at give mulighed for at pålægge Kommissionens medlemmer tungtvejende sanktioner, skal bestemmelsen fortolkes strengt. Hun påpeger, at artikel 213, stk. 2, første og andet afsnit, EF pålægger Kommissionens medlemmer at »udføre [...] deres hverv i fuldkommen uafhængighed og i Fællesskabets almene interesse«. Hvis de undlader det, finder bestemmelserne i artikel 216 EF anvendelse. Artikel 213, stk. 2, tredje afsnit, EF finder derimod anvendelse, når en kommissær ikke udviser hæderlighed og tilbageholdenhed med hensyn til at påtage sig visse eksterne aktiviteter under sit mandat, eller efter den er afsluttet. I så fald er sanktionen enten afskedigelse efter artikel 216 EF eller fratagelse af retten til pension eller andre fordele. Da Edith Cresson ikke foreholdes at have handlet i strid med sine forpligtelser for så vidt angår eksterne aktiviteter, finder bestemmelserne i artikel 213, stk. 2, tredje afsnit, EF ikke anvendelse på hende. Ud over artikel 213, stk. 2, EF findes der ikke andre retligt bindende forpligtelser, som kan gøres gældende mod Edith Cresson. Adfærdskodeksen for kommissærer blev først vedtaget efter omstændighederne i denne sag og indeholder herudover ingen forpligtelse af betydning for de forhold, Edith Cresson foreholdes. Edith Cresson har igen henvist til de manglende procedureregler, der garan-

terer retten til kontradiktion i denne sammenhæng, hvilket gør Kommissionens søgsmål ulovligt. Artikel 213, stk. 2, EF kan derfor ikke være hjemmel for Kommissionens beslutning af 19. juli 2004 om at anlægge sag ved Domstolen.

53. Edith Cresson har påstået, at fra det tidspunkt, Kommissionen intervenerede i straffesagen som civil part, skulle princippet om, at en disciplinærsag vedrørende samme forhold skal indstilles indtil straffesagens afslutning »le pénal tient le disciplinaire en l'état«, finde anvendelse. Når de faktiske forhold i begge sager er identiske, mister disciplinærsagen sin eksistensberettigelse, hvis de samme klagepunkter forkastes under straffesagen. Edith Cresson har fremhævet, at selv om den belgiske offentlige anklager oprindeligt opretholdt sigtelsen vedrørende René Berthelots tjenesterejser, konkluderede hun senere, at der ikke var grundlag for at holde Edith Cresson ansvarlig. Da de faktiske forhold bag klagepunkterne er identiske i begge sager, uanset deres retlige kvalifikation, tjener det foreliggende søgsmål intet formål og skal derfor afvises. Straffesagens afgørelse fratog Kommissionens sagsanlæg ethvert materielt indhold.

54. Det eneste klagepunkt, som den belgiske offentlige anklager behandlede, vedrørte de falske ordrer om tjenesterejser, som omfattede et beløb på 6 930 EUR. Ud over det forhold, at den offentlige anklager besluttede, at dette klagepunkt ikke kunne tilregnes Edith Cresson, må det anses for en forholdsvis beskeden sum penge, hvorpå princippet om *de minimis non curat praetor* finder anvendelse.

55. Kommissionens søgsmål skal af disse forskellige årsager afvises.

b) Realiteten

56. Alternativt har Edith Cresson gjort gældende, at de klagepunkter, der er rejst mod hende, er ugrundede.

57. René Berthelot blev ansat ifølge gældende regler med henblik på at være hendes rådgiver. Administrationen anså faktisk hans status som gæsteforsker for at være mest hensigtsmæssig, hvorfor Edith Cresson aldrig betvivlede denne status. René Berthelots kvalifikationer var ikke ringere end andre gæsteforskeres. Han arbejdede effektivt og ledsagede Edith Cresson på hendes tjenesterejser. Det var ham selv, der afsluttede kontrakten af helbredsmæssige årsager. Først efter hans afsked blev spørgsmålet om den afsluttende rapport rejst. Rapporten var ikke tidligere blevet omtalt. René Berthelot sammensatte en rapport på grundlag af notater. Det er en fornærmelse at antyde, at han ikke selv skrev rapporten. Hvad angår ordrerne om tjenesterejser har Edith Cresson henvist til de faktiske forhold, der blev fastslået af den belgiske offentlige anklager.

58. Sagsakterne for Timm Riedinger er efter Edith Cressons opfattelse indholdsløse. Hver af de tre kontrakter, han blev tilbudt, var i almen interesse, og Timm Riedinger fremkom med sit bidrag uden at modtage noget honorar herfor. Klagepunktet vedrørende uhæderlighed fremkom først i Kommissionens stævning og er ugrundet. Det ses altså, at Edith Cresson kritiseres for uhæderlighed i forbindelse med indgåelse af to kontrakter, der hverken resulterede i en rapport eller en undersøgelse, og som Timm Riedinger ikke modtog nogen betaling for.

59. Subsidiært har Edith Cresson også henvist til en række alvorlige processuelle uregelmæssigheder.

60. Edith Cresson har for det første bemærket, at den administrative undersøgelse med urette blev indledt af Generaldirektoratet for Personale og Administration som udpegende myndighed på grundlag af IDOC-rapporten, hvor den skulle have været indledt af kommissærkollegiet.

61. Dernæst har Edith Cresson under samme overskrift påstået, at Kommissionen tilsidesatte grundlæggende rettigheder og principper under den procedure, der førte til nærværende sagsanlæg ved Domstolen. For det første er det uacceptabelt at indlede proceduren i 2003 — syv år efter de faktiske omstændigheder fandt sted — i lyset af, at de rapporter, som Kommissionen støtter sig til, længe havde været til rådighed, og at sagen ikke er vanskelig. Selv om Kommissionen for det andet (med urette) påstår, at den ikke er disciplinærmyndighed, opfylder den visse processuelle roller, der burde forblive særskilte. For det tredje bukkede Kommissionen under for pres fra navnlig Europa-Parlamentet, og den kan derfor ikke anses for uafhængig. For det fjerde blev der begået visse processuelle uregelmæssigheder under den interne procedure, blandt andet vedrørende IDOC's rolle, det forhold, at procedurerne vedrørende Berthelot-sagen overlappede hinanden og pålæggelsen af uforholdsmæssige tidsfrister.

62. Det væsentligste processuelle problem er dog, at i modsætning til Fællesskabets tjenestemænd og øvrige ansatte har Edith Cresson ingen appelmulighed, hvis Domstolen dømmer hende og pålægger en sanktion. I disciplinærsager har Kommissionens medlemmer færre garantier og dårligere retsbeskyttelse end Fællesskabets tjenestemænd. Hun anser dette for at være en tilsidesættelse af sine grundlæggende rettigheder. Retten til kontradiktion er i denne henseende bedre beskyttet for medlemsstaternes ministre.

63. Edith Cresson har fremhævet de betydelige forskelle mellem behandlingen af tjenestemænd og Kommissionens medlem-

mer i disciplinærsager. De sidstnævnte har færre garantier og ingen effektiv retsbeskyttelse. Hun anser dette for at være en tilsidesættelse af hendes grundlæggende rettigheder.

64. Edith Cresson har anerkendt, at erstatningskrav ikke kan fremsættes som modkrav. Hun ønsker dog at fremhæve den skade, hun har lidt på grund af Kommissionens chikane og overdrevne fremgangsmåde. Hun har nedlagt påstand om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

C — *Den Franske Republiks synspunkt*

65. Den Franske Republik er enig med Edith Cresson i, at artikel 213, stk. 2, EF er uegnet som hjemmel for et søgsmål mod hende, både materielt og tidsmæssigt. Den Franske Republik har understreget, at denne procedure supplerer mekanismen med Kommissionens kollektive politiske ansvar, som allerede blev iværksat med Santer-Kommissionens afsked. Kommissionen udtrykte med den kollektive afsked det synspunkt, at det embedsmisbrug, der var blevet fastslået på dette tidspunkt, var omfattet af Kommissionens kollektive ansvar. Der blev derfor ikke indledt sag mod individuelle medlemmer.

66. Den Franske Republik deler Edith Cressons synspunkt om, at afgørelsen om ikke at fortsætte straffesagen i Belgien fratog disciplinærsagen dens grundlag, og har herved henvist til den offentlige anklagers konstateringer i den sag. Kommissionens synspunkt om, at den belgiske sag ikke vedrørte favorisering, er uklart. Er Kommissionen af den opfattelse, at den retlige kvalificering er anderledes, eller er det selve de faktiske forhold, der er forskellige? Under alle omstændigheder konkluderede den belgiske ret klart, at de faktiske forhold ikke var godtgjort, eller at de ikke kunne tilregnes Edith Cresson. Retten fandt også, at René Berthelots ansættelse ikke var i strid med fællesskabsreglerne. Kommissionens påstande om favorisering strider mod den belgiske rets faktiske konstateringer.

67. Under disse omstændigheder er Den Franske Republik af den opfattelse, at det vil være uforholdsmæssigt at pålægge en sanktion på grundlag af artikel 213, stk. 2, EF. En sådan sanktion forudsætter en alvorlig pligtforsømmelse. Den Franske Republik har understreget, at sanktionen med fratagelse af retten til pension er blevet pålagt én af Fællesskabets tjenestemænd inden for en periode på 50 år, samt at sanktionen var en nedsættelse med 35% og vedrørte et tilfælde af korruption[7]. En sanktion vil også være uforholdsmæssig, idet der er forløbet otte år, siden de faktiske forhold fandt sted. Den Franske Republik har i den sammenhæng henvist til den hastighed, hvormed der blev anlagt sag mod den tidligere kommissær

7 — Dom af 30.5.2002, sag T-197/00, Onidi mod Kommissionen, Sml. Pers. I-A, s. 69, og II, s. 325.

Bangemann. Edith Cressons sag bør ikke ses isoleret i forhold til den praksis, der bestod i Kommissionen på det tidspunkt. Kommissionen anlagde ikke sag mod hende under tjenesteperioden. Det ville være uforholdsmæssigt at pålægge hende sanktioner for aktiviteter, som Kommissionen som helhed er blevet kritiseret for.

VI — Generelle betragtninger vedrørende artikel 213, stk. 2, EF

68. Selv om argumenterne i den foreliggende sag åbenbart fokuserer på påstandene mod Edith Cresson samt den præcise betydning og funktion af artikel 213, stk. 2, EF, rejser sagen også spørgsmål af videre forfatningsmæssig betydning for Den Europæiske Union og dens institutioner. Spørgsmålene vedrører de normer, som personer i magtfulde stillinger inden for fællesskabsinstitutionerne skal overholde, og den måde, hvorpå de stilles til regnskab, hvis de ikke overholder dem. Det er afgørende for fællesskabsinstitutionernes rette funktion, at personer i høje stillinger ikke blot anses for fagligt kompetente, men at deres adfærd også anses for uangribelig. Disse personers personlige kvaliteter er en direkte afspejling af den tillid, som offentligheden har til fællesskabsinstitutionerne, deres troværdighed og dermed deres effektivitet. Som Den Uafhængige Ekspertgruppe med rette fremhævede i sin beretning af 15. marts 1999, er det kun ved at overholde grundlæggende adfærdsnormer, at »det [vil] være muligt for personer i høje stillinger at få den autoritet og troværdighed, der sætter dem i stand til at tilbyde det lederskab, som de er forpligtet til« [8].

69. Med henblik på at bedømme artikel 213, stk. 2, EF's funktion inden for Fællesskabets forfatningsmæssige rammer og også med henblik på at sætte den foreliggende sag i det rette perspektiv, er det vigtigt at understrege, at der findes parallelle bestemmelser for de andre fællesskabsinstitutioner og organer, der skal være helt uafhængige og helt upartiske ved udførelsen af de opgaver, de er blevet tildelt. Jeg henviser herved til artikel 195, stk. 2, EF om Den Europæiske Ombudsmand, artikel 247, stk. 7, EF om Revisionsretten, artikel 11, stk. 4, EF i statutten for Det Europæiske System af Centralbanker og Den Europæiske Centralbank samt artikel 6 og 47 i Domstolens statut om henholdsvis Domstolen og Retten i Første Instans.

70. Kommissionen og disse institutioner og organer har det til fælles — med Den Europæiske Ombudsmand som en åbenbar undtagelse — at de handler som kollegiale organer, og at de individuelle medlemmer

8 — Beretningens punkt 1.5.4.

ikke kan fjernes af årsager, der vedrører udøvelsen af disse organers funktioner. Da disse organers medlemmer har de højeste stillinger på deres respektive områder, og da de ikke er underlagt nogen form for hierarkisk kontrol, skal der udarbejdes særlige ordninger for at sikre, at magtmisbrug sanktioneres på passende vis. Det ligger i denne funktion, at beføjelsen til at pålægge sanktioner er enten hos den institution, som den pågældende person er medlem af, eller hos en anden institution med tilsvarende status inden for de forfatningsmæssige rammer [9].

71. Ved at sikre, at personer i offentlige stillinger ikke på grund af deres stilling er immune over for enhver straf, når de ikke overholder de krævede adfærdsnormer, giver procedurer af denne art grundlæggende garantier for, at de pågældende institutioner handler i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige opgave. Ordningernes blotte eksistens har også en forebyggende funktion i denne henseende.

72. Det skal også fremhæves, at anvendelsen af disse forfatningsmæssige ordninger ikke udelukker anvendelse af andre straffemekanismer på den samme adfærd fra personer i offentlige stillinger. Anvendelsen af andre mekanismer udgør heller ikke en hindring for anvendelsen af den forfatningsmæssige ordning. Jeg henviser navnlig til mekanismerne med politisk ansvar og strafansvar. Hvad angår det første står Kommissionen kun til regnskab over for Europa-Parlamentet i henhold til artikel 197 EF og 201 EF som et kollegialt organ. Parlamentet har ikke mulighed for at censurere den adfærd, Kommissionens individuelle medlemmer udviser. Artikel 217, stk. 4, EF — efter ændring i Nice-traktaten — kræver imidlertid, at et individuelt medlem træder tilbage, hvis formanden efter kollegiets godkendelse anmoder herom. Hvad angår det andet kan den pågældende person i en offentlig stilling drages strafferetligt til ansvar i en af medlemsstaterne, hvis den pågældende adfærd er strafbar i henhold til national ret. I så fald skal immuniteten for dette medlem af Kommissionen ophæves, således som det bestemmes i artikel 20 sammenholdt med artikel 18 i protokollen af 8. april 1965 vedrørende De Europæiske Fællesskabers privilegier og immuniteter. De mekanismer, der skal anvendes, afhænger af overtrædelsens art og de pågældende normer. Alle disse mekanismer tjener forskellige formål og udelukker derfor ikke gensidigt hinanden.

73. For så vidt angår Kommissionen er der en direkte funktionel forbindelse mellem den adfærdsnorm, som medlemmer af Kommissionen skal følge, og dens rolle inden for rammerne for fællesskabsinstitutionerne. Det er i den henseende vigtigt at understrege,

9 — Der findes tilsvarende forfatningsmæssige ordninger i medlemsstaterne for personer med høje offentlige stillinger, som ikke kan fjernes på grundlag af beslutninger, der træffes under udøvelsen af deres opgaver, således som det for eksempel er tilfældet for præsidenterne for Forbundsrepublikken Tyskland (Grundgesetz' artikel 61, stk. 2), Den Franske Republik (artikel 68 i Constitution de la République française) og Den Italienske Republik (artikel 90 i Costituzione della Repubblica italiana). Jf. også proceduren for rigsretssager i USA i artikel II, section 4, i Constitution of the United States.

at Kommissionen — ud over at være Fællesskabets udøvende myndighed — opfylder en vital rolle som opmand ved at forlige medlemsstaternes interesser, handels- og industriinteresser samt fællesskabsborgernes interesser i processen med at udforme fællesskabspolitikker og forslag til fællesskabslovgivning. På visse områder opfylder den en quasi-juridisk rolle som på konkurrenceområdet eller ved håndhævelsen af medlemsstaternes fællesskabsretlige forpligtelser i henhold til artikel 226 EF og 228 EF. Kommissionen kan kun opfylde disse opgaver, hvis den og dens individuelle medlemmer handler fuldstændigt upartisk og helt uafhængigt. Kun i så fald vil Kommissionen være i stand til at forvalte myndigheden til at opnå den nødvendige tillid fra de andre fællesskabsinstitutioner, medlemsstaterne og offentligheden.

74. Det ligger derfor i Kommissionens funktion og opgaver, at de individuelle kommissærer til enhver tid opfylder de højeste adfærdsnormer for at garantere deres uafhængighed, upartiskhed og hæderlighed. Dette gælder ikke kun for deres eksterne aktiviteter, men også for den måde, hvorpå de handler inden for Kommissionen ved forvaltningen af de tjenestegrene, som de har ansvaret for, og ved opretholdelsen af forbindelse med Kommissionens andre interne tjenestegrene. Den interne arbejdskultur i Kommissionen er i sig selv en afgørende faktor ved sikring af, at Kommissionens aktiviteter er effektive.

75. Et individuelt medlems undladelse af at overholde disse normer kan potentielt føre til betydelig skade på institutionens offentlige omdømme og kan underminere tilliden til institutionen, hvilket kan formindske dens effektivitet. At dette ikke blot er en hypotetisk betragtning, godtgøres af virkningerne af de begivenheder, der førte til Santer-Kommissionens kollektive afsked i 1999.

76. De forpligtelser, der påhviler Kommissionens medlemmer, er beskrevet på generel vis i artikel 213, stk. 2, EF. Det følger af denne bestemmelse, at de skal udføre deres hverv i fuldkommen uafhængighed og i Fællesskabets almene interesse. De skal afholde sig fra enhver handling, som er uforenelig med deres hverv. Når medlemmer af Kommissionen indsættes i hvervet, skal de afgive en højtidelig forsikring, hvorefter de, såvel i deres tjenesteperiode som efter at denne er afsluttet, »vil overholde de forpligtelser, der følger med deres hverv, i særdeleshed pligten til efter tjenesteperiodens ophør at udvise hæderlighed og tilbageholdenhed med hensyn til overtagelse af visse hverv eller opnåelse af visse fordele«.

77. Hvad de forpligtelser, artikel 213, stk. 2, EF henviser til, nærmere bestemt indebærer, er et fortolkningsspørgsmål og er faktisk hovedspørgsmålet i denne sag. På det tidspunkt, hvor de faktiske forhold, som Edith Cresson foreholdes, fandt sted, var der ingen adfærdskodeks for Kommissionens medlem-

mer, som specificerede de normer, der skulle overholdes. En sådan kodeks er i mellemtiden blevet udarbejdet og indført [10]. Kodeksen indeholder forskellige retningslinjer vedrørende etiske spørgsmål i forbindelse med uafhængigheden og hæderligheden i kommissærfunktionen samt vedrørende loyalitet, tillid og gennemsigtighed i forbindelse med Kommissionens interne funktioner. Kodeksen ses dog ikke at indeholde nogen retningslinjer eller principper, der vedrører de faktiske forhold, som ligger til grund for denne sag. Hvorom alting er, ligger det i tjenesten for et medlem af Kommissionen og for institutionens effektive funktion, at visse etiske normer overholdes. Det kan i den henseende fremhæves, at der er opstillet normer for Fællesskabets tjenestemænd i vedtægtens artikel 10-12a. Selv om de nævnte regler ikke finder anvendelse på Kommissionens medlemmer, kan det antages, at disse normer udgør et absolut minimum for, hvad de skal overholde.

78. Det er ikke fuldt ud muligt, endsige nyttigt, at forsøge at opstille udtømmende normer for korrekt adfærd i en offentlig stilling. Der vil altid være forhold, hvorunder man ikke er i stand til at identificere, hvilke normer der er blevet tilsidesat, men man er i stand til at konkludere, at adfærden ikke desto mindre er i strid med almene interesser. Dette svarer på en måde til, hvorledes Kenneth Clark engang beskrev fænomenet »civilisation«: »Hvad er civilisation? Det véd jeg ikke. Jeg kan ikke definere det abstrakt — endnu, men jeg tror, at jeg kan genkende det, når jeg ser det ...« [11].

79. Den Uafhængige Ekspertgruppe henviste i denne forbindelse til en »fælles kerne af »minimumsnormer««, hvilket blev defineret som det at handle i Fællesskabets almene interesse og fuldstændig uafhængigt. Det kræver, at beslutninger kun træffes i offentlighedens interesse, ud fra objektive kriterier og ikke under indflydelse af egne eller andres private interesser. Det indebar også at optræde med hæderlighed og tilbageholdenhed samt i overensstemmelse med principperne om ansvarlighed og åbenhed over for offentligheden. Det sidstnævnte indebærer blandt andet, at enhver form for personlige interessekonflikter erkendes ærligt og offentligt [12].

80. Når man forsøger at definere standarder, som personer i offentlig tjeneste skal overholde, og dermed specificere den »fælles kerne«, som Den Uafhængige Ekspertgruppe henviste til, er det nyttigt at henvise til de såkaldte syv principper for det offentlige, der er identificeret af Nolan-udvalget om normer i det offentlige i Det Forenede Kongerige. Principperne er: uselviskhed, hæderlighed, objektivitet, ansvarlighed, åbenhed, ærlighed og lederskab. Det første af disse principper,

10 — Den seneste udgave findes i SEK(2004) 1487/2.

11 — Som bemærket i det første program af den velkendte BBC-tv-dokumentar »Civilisation« fra 1968.

12 — Beretningens punkt 1.5.4.

uselviskhed, er yderligere defineret derhen, at »[p]ersoner i offentlige stillinger skal kun handle i offentlighedens interesse. De skal ikke handle for at opnå økonomisk fortjeneste eller andre fordele for sig selv, deres familie eller venner«.

81. Endelig skal det bemærkes, at den vægt, jeg tillægger behovet for, at kommissærer er i stand til at garantere deres fuldstændige uafhængighed og upartiskhed under hele deres mandat som en betingelse for, at Kommissionen er i stand til at gennemføre sine opgaver, ikke er resultatet af nyere indsigt eller ændrede værdier. Formanden Walter Hallstein beskrev under Kommissionens stiftende møde på Val Duchesse den 16. januar 1958 under henvisning til den forsikring, som Kommissionens medlemmer aflægger, når de indsættes, således som det følger af artikel 213, stk. 2, EF, det væsentligste indhold af de forpligtelser, der påhviler medlemmer af Kommissionen, med følgende ord:

»En prononçant solennellement ces paroles, en notre nom à tous ainsi que l'exigent les termes du Traité, nous reconnaissons l'essentiel des obligations qui nous sont désormais communes.

Nous entendons par 'l'essentiel' que nos travaux servent l'Europe — l'Europe et non quelconques intérêts particuliers qu'ils soient d'ordre national, professionnel, économique ou personnel.

C'est en cela que réside la difficulté de nôtre tâche, mais c'est aussi ce qui lui confère une insigne dignité« [13].

Der kan ikke være noget tydeligere vidnesbyrd på ovenstående betragtningers gyldighed.

VII — Gennemgang

82. Kommissionens stævning rejser en række retlige spørgsmål, der kan grupperes i følgende fire kategorier: formaliteten, processuelle spørgsmål, sagens realitet og muligheden for at pålægge en sanktion.

A — *Formaliteten*

83. Edith Cresson har hovedsageligt påstået, at Kommissionens søgsmål ikke kan antages til realitetsbehandling, da artikel 213 EF ikke er en passende hjemmel for søgsmålet, at nærværende søgsmål efter afgørelsen fra chambre du conseil ved tribunal de première instance de Bruxelles om at frafalde videre

13 — Ved højtideligt at udtale disse ord på vegne af os alle, således som traktaten kræver, anerkender vi det væsentligste indhold af de forpligtelser, som vi deler fremover. Ved det »væsentligste indhold« forstår vi, at vores arbejde tjener Europa — Europa og ikke særinteresser, uanset om de er nationale, faglige, økonomiske eller personlige. Heri består vanskeligheden ved vores opgave, men det er også denne vanskelighed, der giver opgaven en særlig værdighed. KOM(58) PV 1 endelig af 18.4.1958, der også kan findes på www.ena.lu

påtale ikke har noget indhold, og at princippet *de minimis non curat praetor* skal finde anvendelse henset til de forholdsvis beskedne beløb.

84. Artikel 213, stk. 2, EF opstiller ikke i sig selv nogle særlige krav for, at en stævning fra Kommissionen eller Rådet kan antages til realitetsbehandling i henhold til denne bestemmelse. De processuelle spørgsmål, som Edith Cresson har rejst, er dog væsentlige og nødvendiggør en undersøgelse af bestemmelsens funktion og rækkevidde samt dens forhold til andre sager, der vedrører samme påstande.

1. Artikel 213, stk. 2, EF som hjemmel for nærværende søgsmål

85. Edith Cresson har sondret mellem sanktionerne i artikel 213, stk. 2, sidste punktum, EF. Dels hævder hun, at sanktionen afskedigelse står til rådighed, når en kommissær har undladt at overholde forpligtelsen til at udøve hvervet i almen interesse under sit mandat. Det er tilfældet i artikel 216 EF, som artikel 213, stk. 2, EF henviser til. Dels kan den sanktion, at en kommissær fratages retten til pension og andre fordele, kun pålægges, efter at kommissærens mandat er afsluttet. Denne foranstaltning kan endvidere kun træffes, når den pågældende kommissær ikke har udvist tilstrækkelig hæderlighed og tilbageholdenhed for så vidt angår overtagelse af visse hverv eller opnåelse af visse fordele efter mandatets ophør. Edith Cressons påstand er, at Kommissionens søgsmål ikke kan have hjemmel i artikel 213, stk. 2, EF, da påstandene mod hende ikke vedrører denne sidstnævnte form for overtrædelse.

86. Kommissionen er derimod af den opfattelse, at begge sanktioner i artikel 213, stk. 2, EF kan pålægges en kommissær under hans mandat eller en tidligere kommissær, hvis det er godtgjort, at vedkommende undlod at overholde de forpligtelser, der følger med hvervet som kommissær. Favorisering i forbindelse med ansættelse af personer i Kommissionen kan anses for en tilsidesættelse af de nævnte forpligtelser.

87. Denne drøftelse vedrører grundlæggende tre aspekter ved rækkevidden af artikel 213, stk. 2, EF. Kan der for det første sondres mellem anvendelsen af sanktionerne afskedigelse og fratagelse af retten til pension alt efter, om den pågældende kommissær fortsat er i tjenesten? Kan sanktionen, hvor et medlem af Kommissionen fratages retten til pension, for det andet pålægges for en tilsidesættelse af alle de forpligtelser, der følger med hvervet som kommissær, eller kun hvis der er tale om forpligtelser vedrø-

rende eksterne aktiviteter? Hvilke forpligtelser vedrører artikel 213, stk. 2, EF for det tredje?

88. Hvad angår det første af disse spørgsmål er det tilstrækkeligt at henholde sig til den klare ordlyd af artikel 213, stk. 2, EF, som i sidste punktum bestemmer, at begge de to sanktioner kan pålægges i tilfælde af overtrædelse af kommissærens forpligtelser. Udtrykket »forpligtelser« kan kun henvise til det samme udtryk, der er anvendt i det forudgående punktum vedrørende kommissærernes højtidelige forsikring, hvorefter de, såvel i deres tjenesteperiode som efter at denne er afsluttet, vil overholde de forpligtelser, der følger med deres hverv. Kommissærerne skal med andre ord hele tiden overholde de relevante forpligtelser, og der sondres ikke mellem, om stævningen indleveres til Domstolen under eller efter kommissærens mandat. Det er derfor teoretisk muligt, at artikel 213, stk. 2, EF kan påberåbes mod en kommissær under hans mandat med henblik på at fratage ham retten til pension eller andre fordele i stedet for at søge vedkommendes afskedigelse.

89. Der er derfor ikke grundlag for Edith Cressons sondring mellem siddende og tidligere kommissærer ved anvendelsen af artikel 213 EF. I hendes tilfælde er det muligt at pålægge en økonomisk sanktion, da hun ikke blev afskediget i henhold til artikel 216 EF. Hun fratrådte i stedet frivilligt sammen med resten af Santer-Kommissionen.

90. Det andet argument, nemlig at den anden sanktion i artikel 213, stk. 2, EF kun kan anvendes, når den pågældende kommissær har undladt at udvise hæderlighed og tilbageholdenhed ved at overtage visse hverv eller opnå visse fordele efter mandatets ophør, bygger på en for snæver forståelse af bestemmelsen. Denne specifikke regel skal anses for en af de generelle forpligtelser, som kommissærer skal overholde, hvilket tydeligt fremgår af brugen af ordene »i særdeleshed«, der går forud herfor. I lyset af forpligtelsens grundlæggende karakter fortjente den en udtrykkelig omtale i denne bestemmelse.

91. Det tredje aspekt vedrørende rækkevidden af artikel 213, stk. 2, EF er allerede blevet drøftet i sammenhæng med mine generelle indledende bemærkninger. Enhver adfærd, der kan så tvivl om uafhængigheden og upartiskheden ved et individuelt medlem af Kommissionen, skal anses for en overtrædelse af forpligtelserne i henhold til denne bestemmelse, som kan give anledning til de nævnte sanktioner. I modsætning til Edith Cressons påstande om, at artikel 213, stk. 2, EF skal fortolkes indskrænkende på grund af de alvorlige følger, som en overtrædelse af

forpligtelserne kan have, er der grundlag for at fortolke denne bestemmelses rækkevidde udvidende med henblik på at garantere dens effektivitet ved at forhindre adfærd, der kan have skadelige virkninger på Kommissionens funktion som en helhed.

92. Artikel 213, stk. 2, EF kan derfor påberåbes i forbindelse med en overtrædelse af de forpligtelser, der påhviler en kommissær, uanset om det er under mandatet eller bagefter. Edith Cressons argumenter for det modsatte skal forkastes.

2. Virkningerne af den belgiske rets afgørelse i straffesagen

93. Edith Cresson har nærmere bestemt påstået, at straffesagen mod hende i Belgien blev hævet, idet undersøgelsesdommeren nåede til den konklusion, at de faktiske forhold vedrørende falskneri og bedrageri ikke kunne tilregnes hende, og Kommissionen søgte ikke denne afgørelse prøvet, hvorfor der ikke er grundlag for et søgsmål i henhold til artikel 213, stk. 2, EF vedrørende de samme faktiske forhold. Hun har til støtte for dette argument påberåbt sig princippet om »le pénal tient le disciplinaire en l'état«, hvorefter et disciplinært organ er bundet af en straffedomstols faktiske konstateringer. Kommissionen har derimod bestridt, at de faktiske forhold i de to sager er identiske. Mens sagen i Belgien vedrørte muligt falskneri og bedrageri, vedrører spørgsmålet i denne sag favorisering. Kommissionen har også påstået, at afgørelsen om ikke at fortsætte straffesagen blev truffet på et retligt grundlag og ikke på grundlag af de faktiske forhold.

94. For det første skal den særlige art af proceduren i artikel 213, stk. 2, EF understreges, idet den — selv om den ofte af begge parter i sagen er blevet karakteriseret som disciplinær — faktisk skal adskilles fra en sådan sag på grund af det pågældende offentlige hvervs niveau. Da der er en direkte forbindelse mellem en kommissærs adfærd og det offentlige omdømme for og funktionen af den institution, hvor hvervet udøves, er sager i henhold til artikel 213, stk. 2, EF af forfatningsmæssig karakter. Dette afspejles af det forhold, at de afgørelser, der skal træffes under sagen, ikke træffes inden for selve institutionen, men af en anden institution, Fællesskabets upartiske dømmende magt.

95. I denne sammenhæng har Domstolen en enekompetence, som ikke kan påvirkes af

afgørelser fra de nationale retter. Da Domstolen er den myndighed, der i sidste ende skal pålægge en sanktion på begæring af Kommissionen eller Rådet, må den også være i en position, hvor den kan fastslå, om den adfærd, som en kommissær foreholdes, udgør en overtrædelse af forpligtelserne i den forstand, hvori udtrykket anvendes i artikel 213, stk. 2, EF. Selv om Domstolen med dette formål kan tage hensyn til faktiske forhold, der er fastslået af en national ret, har den herved et selvstændigt ansvar, der ikke kan hindres på nogen måde. Hvis en national ret under en national straffesag mod et (tidligere) medlem af Kommissionen har fastslået, at visse faktiske forhold ikke er blevet bevist, eller at de er blevet bevist, men ikke medfører strafansvar, kan dette således ikke begrænse Domstolens beføjelse til at fastslå og kvalificere de samme faktiske forhold i den anderledes og specifikke sammenhæng med proceduren i artikel 213, stk. 2, EF, hvilket er et fællesskabsretligt anliggende.

96. Det er årsagerne til, at jeg ikke er af den opfattelse, at det princip, der kendes som »le pénal tient le disciplinaire en l'état«, kan finde anvendelse på Domstolen i sammenhæng med retsforhandlinger vedrørende artikel 213, stk. 2, EF.

97. Selv om princippet blev anset for at finde anvendelse under den foreliggende sags omstændigheder, er jeg enig med Kommissionen i, at de faktiske forhold, der blev behandlet af undersøgelsesdommeren i Belgien og i denne sag, ikke er helt identiske. Under de tidligere retsforhandlinger mod Edith Cresson var spørgsmålet blandt andet, om der var bevis for falskneri og bedrageri i forbindelse med udarbejdelse af ordrerne om tjenesterejser for René Berthelot og ved udarbejdelsen af rapporten ved afslutningen af hans første kontraktperiode. Emnet i denne sag er derimod anklagerne om den af Edith Cresson udviste favorisering ved ansættelsen og behandlingen af René Berthelot og ved at tilbyde Timm Riedinger kontrakter. Dette er en helt anden problemstilling. De faktiske forhold, der blev behandlet under straffesagen, var blot biprodukter eller udtryk for den fortrinsstilling, som de to herrer — angiveligt — blev tildelt på Edith Cressons foranledning. De skal ikke forveksles med selve den underliggende favoriserende adfærd, der endvidere er et spørgsmål, som ligger uden for strafferettens område.

98. Herudover vil jeg også gentage, at der ikke er nogen indvending mod, at en national straffesag og en sag i henhold til artikel 213, stk. 2, EF behandles samtidigt. De to sagstyper tjener forskellige formål i henholdsvis den nationale og den fællesskabsretlige retsorden. Mens den førstnævnte er rettet mod håndhævelse af de normer, der anses for at være væsentlige for den nationale samfundsstruktur, er den sidstnævnte indført for at sikre fællesskabsinstitutionernes rette funktion med henblik på at gennemføre trakta-

ternes formål. Selv hvis den nationale straffesag var fortsat og havde resulteret i en straf, ville der stadig kunne pålægges sanktioner i henhold til artikel 213, stk. 2, EF.

99. Edith Cressons argument om, at afgørelsen af 30. juni 2004 fra chambre du conseil ved tribunal de premiére instance de Bruxelles om at frafalde videre påtale fratager Kommissionens stævning ethvert indhold, og at nærværende sag derfor ikke kan antages til realitetsbehandling, skal forkastes.

3. De minimis non curat praetor

100. Edith Cresson har gjort gældende, at Kommissionens søgsmål skal afvises på grund af den beskedne sum penge, som René Berthelots ordrer om tjenesterejser vedrørte. Kommissionen har anfægtet dette argument og har anført, at hvis det i det hele taget skal antages til realitetsbehandling, vedrører det sagens realitet og ikke dens formalitet.

101. Artikel 213, stk. 2, EF indeholder ikke noget krav vedrørende graden af alvor i en påstået overtrædelse af forpligtelser begået af et (tidligere) medlem af Kommissionen som et kriterium for, at Kommissionen eller Rådet indleverer en stævning til Domstolen. Beslutningen om søgsmål efter denne traktatbestemmelse tilkommer alene den pågældende institution. Enhver beslutning om søgsmål efter nævnte bestemmelse mod et (tidligere) medlem af Kommissionen træffes kollektivt af kommissærkollegiet. Det må antages, at der ikke tages let på en sådan beslutning.

102. Herudover er det forhold, at den materielle skade på Fællesskabets interesser kan være beskeden, ikke nogen målestok for alvorligheden af den overtrædelse af forpligtelserne, som den pågældende kommissær har begået. Det afgørende er, om den pågældende adfærd kunne skade Kommissionens autoritet og troværdighed og den tillid, som andre institutioner, medlemsstaterne og offentligheden har til Kommissionen. Som det er åbenbart i denne sag, medførte Edith Cressons adfærd en sådan skade.

103. At det beløb, som René Berthelot opnåede, var forholdsvist lille, påvirker derfor ikke spørgsmålet, om Kommissionens søgsmål kan antages til realitetsbehandling. Som Kommissionen med rette har bemærket, er dette allerhøjest et aspekt, der kan tages i betragtning ved behandlingen af sagens realitet.

4. Konklusion vedrørende formaliteten

104. I lyset af ovenstående betragtninger konkluderer jeg, at Edith Cressons anbringender om, at Kommissionens søgsmål bør afvises, er ugrundede.

B — *Processuelle spørgsmål*

105. Edith Cresson har fremsat en række indvendinger mod den måde, hvorpå proceduren forløb ved Kommissionen forud for stævningen til Domstolen, og hun har kritiseret de manglende processuelle garantier ved anvendelsen af selve artikel 213, stk. 2, EF. Selv om disse klagepunkter, der er sammenfattet i punkt 51 og 60-62 ovenfor, er fremsat subsidiært, er det ud fra et systematisk synspunkt hensigtsmæssigt at drøfte dem, før sagens realitet behandles.

106. Som Edith Cresson med rette har fremhævet, er der ingen klare processuelle rammer for forberedelsen af Kommissionens beslutning om at indlevere en stævning til Domstolen i henhold til artikel 213, stk. 2, EF, når det er Kommissionens opfattelse, at et af dens medlemmer eller tidligere medlemmer har overtrådt de forpligtelser, der følger med hvervet som kommissær. I lyset af de alvorlige personlige følger, en sådan beslutning kan have, påhviler det Kommissionen at handle med fornøden omhu både ved indhentning af faktiske oplysninger, ved vurderingen af faktiske forhold, ved meddelelsen af dens synspunkter til den pågældende person og ved høringen af personens stillingtagen til anklagerne mod ham. Denne pligt til at handle forsigtigt og til fuldt ud at tage hensyn til retten til kontradiktion er særlig vigtig, når der ikke er præcedens og forberedende procedurer, der er retligt sanktionerede. Kommissionen havde faktisk generelt en forsigtig fremgangsmåde ved forberedelsen af denne sag, idet den udarbejdede en meddelelse af klagepunkter, rettede denne til Edith Cresson og gav hende mulighed for at svare skriftligt og mundtligt. Det er efter min opfattelse vigtigt at understrege dette generelle punkt, inden jeg tager stilling til Edith Cressons særskilte klagepunkter.

107. Edith Cressons første klagepunkt om, at den administrative undersøgelse mod hende skulle have været indledt af kommissærkollegiet, da Generaldirektoratet for Personale og Administration manglede kompetence hertil, kan ikke godtages. Ud over det forhold, at der ikke er nogen skreven eller uskreven regel om, at en beslutning om at efterforske ved mistanke om en kommissærs embedsmisbrug kun kan træffes af hans ligemænd, er Generaldirektoratet direkte ansvarligt over for et medlem af Kommissionen. Som det atter skal fremhæves, er det relevante ved beslutningen om at rejse sag i henhold til artikel 213, stk. 2, EF, at Kommissionen påtager sig det fulde ansvar for de faktiske forhold, som dens påstande bygger på.

108. Under overskriften tilsidesættelse af sine grundlæggende rettigheder har Edith Cresson for det første påstået, at et tidsrum på syv år mellem de faktiske forhold, hun foreholdes, og indledningen af proceduren mod hende i 2003 er uacceptabelt. Hvad angår dette klagepunkt skal det understreges, at artikel 213, stk. 2, EF ikke opstiller nogen tidsfrist for søgsmål mod en (tidligere) kommissær. I denne sag var beslutningen om at rejse sag mod Edith Cresson kulminationen på en efterforskning og interne reformer i Kommissionen, som Edith Cresson må have været bekendt med. Selv om det kan godtages, at et tidsrum på syv år, før der rejses sag, med henblik på en økonomisk sanktion, er betragteligt, påvirker dette ikke Kommissionens kompetence til at anlægge sag ved Domstolen i henhold til artikel 213, stk. 2, EF. Hvis tidsrummet kunne danne grundlag for sagens afvisning, ville det, således som Kommissionen har bemærket, forhindre Kommissionen eller Rådet i at anlægge sager i tilfælde, hvor de faktiske forhold fastslås langt senere, end de fandt sted. Det er dog min opfattelse, at den tid, der gik mellem sagens grundlæggende faktiske forhold og beslutningen om at indlede en sag i henhold til artikel 213, stk. 2, EF, kan være en faktor, der skal tages i betragtning i sammenhæng med afgørelsen af en mulig sanktion. Jeg vender tilbage hertil nedenfor.

109. Det næste aspekt ved den påståede tilsidesættelse af den grundlæggende ret til kontradiktion er, at Edith Cresson er blevet nægtet en retfærdig rettergang, idet Kommissionen under hele sagsforløbet har påtaget sig rollen som undersøgelsesdommer ved at intervenere i straffesagen i Belgien og ved at indlede forskellige administrative undersøgelser samt senere som anklager ved at indlevere stævning til Domstolen efter artikel 213, stk. 2, EF. Endvidere tilsidesatte Kommissionen kontradiktionsprincippet ved at nægte Edith Cresson aktindsigt i referatet fra Kommissionens møde, hvor det blev besluttet at anlægge nærværende sag. Hvad angår det første punkt skal jeg bemærke, at Kommissionen gennem hele sagsforløbet har udøvet sine beføjelser i henhold til traktaten korrekt, både ved undersøgelserne og beslutningen om at anlægge sag ved Domstolen. Det er vildledende at ligestille Kommissionens handlinger i denne sammenhæng med roller, der er fremmed for den. Hvad angår det andet punkt tilsidesatte nægtelsen af at give Edith Cresson aktindsigt i referatet fra Kommissionens møde den 19. juli 2004 ikke hendes ret til en retfærdig rettergang, da hun havde fuldt kendskab til påtalen mod hende, således som de fremgik af meddelelsen af klagepunkter.

110. Under denne overskrift har Edith Cresson dernæst påstået, at Kommissionen ikke var upartisk, da den traf beslutning om at indlede sagen i henhold til artikel 213, stk. 2, EF, eftersom den handlede under politisk pres fra Europa-Parlamentet. Også her skal der lægges vægt på, at selv om Kommissionen har ansvaret for at beslutte, om den vil eller ikke vil anlægge sag ved Domstolen i henhold til denne bestemmelse, er det Domstolen, der i sidste ende bestemmer, om betingelserne for at pålægge en sanktion

er opfyldt, og hvilken sanktion der vil være passende under de konkrete omstændigheder. Spørgsmålet, om Kommissionen handlede upartisk ved at anlægge sag, er ikke relevant. Det klagepunkt skal således også forkastes.

111. Endelig har Edith Cresson hævdet, at der var en række processuelle uregelmæssigheder under de administrative undersøgelser. Det er nyttigt at understrege, at de forskellige administrative undersøgelser, der blev foretaget vedrørende Edith Cressons angivelige favorisering, var det direkte resultat af mere generelle påstande om embedsmisbrug i Kommissionen på daværende tidspunkt. De var ikke som sådan tiltænkt som forberedelse af en sag mod hende i henhold til artikel 213, stk. 2, EF. De fik først denne funktion efter den 21. januar 2003, hvor Kommissionen besluttede at rette en meddelelse af klagepunkter til Edith Cresson. Beslutningen om søgsmål efter artikel 213, stk. 2, EF er alene Kommissionens ansvar som et kollegialt organ, og den påtager sig også ved en sådan beslutning det fulde ansvar for de faktiske forhold, som stævningen bygger på. Det er herefter op til Domstolen at bedømme sagens realitet på grundlag af disse faktiske oplysninger. Ud fra dette synspunkt kan de forskellige formelle — og efter min opfattelse yderst trivielle — uregelmæssigheder, der angiveligt fandt sted under den indledende fase, ikke, selv hvis de fandt sted, påvirke nøjagtigheden og gyldigheden af de faktiske forhold, som Kommissionen har fremlagt for Domstolen.

112. Edith Cressons hovedindvending vedrørende retten til kontradiktion er, at hun i denne sag ikke har nogen ret til at appellere Domstolens afgørelse. Hun har til sammenligning henvist til situationen i sager vedrørende Fællesskabets tjenestemænd og situationen i Belgien vedrørende regeringens ministre, hvor der står to instanser til rådighed i sager om misbrug af offentligt embede. Selv om Domstolen faktisk handler som første og eneste instans i sager vedrørende artikel 213, stk. 2, EF, er det et spørgsmål, om det udgør en tilsidesættelse af den grundlæggende ret til kontradiktion. Jeg vil i denne henseende igen henvise til den specifikke art af proceduren i artikel 213, stk. 2, EF, der ikke blot kan ligestilles med en disciplinærsag mod en af Fællesskabets tjenestemænd. Sagen er snarere af forfatningsmæssig art og indledes i den almene interesse at genopbygge tilliden til Kommissionens virke. Som en form for forfatningsmæssig katarsis er det passende, at sådanne sager behandles i én instans af den højeste domstol i Fællesskabets retsorden, og at de ikke verserer længere tid end nødvendigt for denne instans. Retsforhandlingerne ved Domstolen giver endvidere tilstrækkelige

garantier for, at den pågældende kommissærs interesser beskyttes. Ud over garantierne i Domstolens statut og procesreglement er der den yderligere garanti, at sådanne sager behandles af Domstolen i plenum (statuttens artikel 16, stk. 4). I lyset af den specifikke art og funktion af proceduren i artikel 213, stk. 2, EF er det ikke min opfattelse, at den manglende mulighed for at appellere Domstolens dom udgør en tilsidesættelse af sagsøgtes grundlæggende rettigheder.

113. Edith Cressons forskellige indvendinger mod Kommissionens procedure forud for, at nærværende sag blev anlagt, og mod proceduren i artikel 213, stk. 2, EF som sådan skal herefter forkastes som ugrundede.

C — *Realiteten*

114. Det næste spørgsmål er, om de faktiske forhold, som Kommissionen foreholder Edith Cresson, udgør en overtrædelse af de forpligtelser, der følger med hvervet som kommissær i den forstand, hvori udtrykket anvendes i artikel 213, stk. 2, EF. Edith Cresson har ikke som sådan bestridt de faktiske omstændigheder i forbindelse med René Berthelot og Timm Riedinger. Hun har dog i det væsentlige påstået, at gældende fællesskabsregler blev overholdt i begge tilfælde.

115. Som anført ovenfor i afsnit VI i dette forslag til afgørelse kræver hvervet som medlem af Kommissionen, at medlemmet opfylder de højeste adfærdsnormer for uafhængighed, upartiskhed og hæderlighed, både i deres eksterne forhold og inden for Kommissionen.

116. I denne sag er det for så vidt angår René Berthelot ubestridt, at Edith Cresson udtrykte ønske om at ansætte sin personlige ven René Berthelot som personlig rådgiver. Det er også fastslået, at Edith Cresson — på trods af advarsler fra hendes kabinetschef om, at han ikke så nogen måde, hvorpå René Berthelot kunne blive ansat af Kommissionen — rettede henvendelse til en af de tjenestegrene, som hun havde ansvaret for, GD XII, med henblik på at finde en egnet måde at ansætte ham. Efterfølgende fik René Berthelot på denne tjenestegrens foranledning tilbudt en etårig kontrakt som gæsteforsker. Hans opgave, således som den fremgår af sagsakterne, var »i nært samarbejde med Edith Cressons kabinet at deltage i forberedelsen af femte rammeprogram og specifikke programmer inden for området biologiske studier [og] at sikre kontakt med det nationale forskningssamfund, navnlig med de franske forskere«. I lyset af både hans atypiske videnskabelige referencer og hans arbejdssted tæt på Edith

Cresson, men ikke i GD XII, er det klart, at det var en usædvanlig ordning for at få René Berthelot ansat på den måde, som Edith Cresson tidligere havde anført.

117. Det er heller ikke for alvor bestridt, at René Berthelot modtog godtgørelse på 6 930 EUR for tjenesterejser til Châtellerault, at hans kontrakters samlede længde dækkede mere end den foreskrevne maksimale længde, eller at Edith Cresson forsøgte at forlænge kontraktforholdet med René Berthelot, efter at han var fratrådt af helbredsmæssige årsager.

118. Hvad angår sagsakterne vedrørende Timm Riedinger er det også fastslået, at Edith Cresson tilbød en anden personlig ven mindst to kontrakter vedrørende udarbejdelse af undersøgelser om emner, der ikke synes at være helt relevante for de politiske områder, som Edith Cresson havde ansvaret for. Selv om disse kontrakter ikke blev opfyldt eller gav anledning til nogen udgifter for Fællesskabets budget, kan det ikke antages, at det var forudsigeligt, at dette ville være resultatet på det tidspunkt, hvor de blev tilbudt.

119. Det er vigtigt ved vurderingen af disse forskellige faktiske forhold ikke at se dem isoleret fra den generelle sammenhæng, hvori de er foregået. Edith Cresson har i sit forsvar fremhævet, at fællesskabsreglerne blev overholdt, for eksempel ved René Berthelots ansættelse, og at andre forhold ikke kunne tilregnes hende, for eksempel René Berthelots ordrer om tjenesterejser til Châtellerault. Det relevante er imidlertid, at disse forskellige faktiske forhold er symptomatiske for den grundlæggende adfærd, der lader formode, at Edith Cresson under sin tjenesteperiode som medlem af Kommissionen var villig til at anvende hvervet til at give personlige venner fordele på bekostning af Fællesskabets budget. Det er med andre ord utænkeligt, at René Berthelot ville være blevet ansat af Kommissionen på de samme vilkår og ville have fået den samme gunstige behandling, hvis Edith Cresson ikke havde været medlem af Kommissionen.

120. På baggrund af de faktiske forhold, som Kommissionen og Edith Cresson har fremlagt for Domstolen, er jeg af den opfattelse, at Kommissionen med rette har foreholdt Edith Cresson favorisering, således som det også blev fastslået af Den Uafhængige Ekspertgruppe i beretningen af 15. marts 1999, og at det ikke er nødvendigt at overveje, om denne adfærd også udgjorde udpræget forsømmelighed. Selv om adfærden kun kom til udtryk i de to sagsakter, der ligger bag nærværende sag, er den blotte villighed til at udvise en sådan adfærd i en høj stilling tilstrækkelig til at rejse tvivl om Edith Cressons hæderlighed

og upartiskhed i hvervet som kommissær generelt. Den blotte antydning af partiskhed er tilstrækkelig til at skabe sådan tvivl. Dette afspejlede sig nødvendigvis i hendes rolle i Kommissionens kollegiale beslutningstagen, da hun ikke længere var i stand til at garantere, at hun opfyldte de nødvendige betingelser for at handle som kommissær. Hendes adfærd indebar derimod en risiko for, at den tillid, som omverdenen havde til Kommissionens uafhængighed, blev bragt i fare. Som tingene udviklede sig, indtraf denne risiko, hvilket skadede Kommissionens almindelige omdømme betragteligt.

121. Jeg konkluderer derfor, at Edith Cresson tilsidesatte de forpligtelser, der følger med hendes hverv som medlem af Kommissionen i den forstand, hvori udtrykket anvendes i artikel 213, stk. 2, EF, idet hun udviste favorisering, det vil sige villighed til at bruge sit hverv som kommissær til at give personlige bekendte fordele.

D — *Sanktion*

122. Kommissionen har nedlagt påstand om, at Domstolen, hvis den giver Kommissionen medhold, helt eller delvist fratager Edith Cresson retten til pension og/eller samtlige andre fordele knyttet hertil eller fratager hende andre fordele i stedet herfor, således som det bestemmes i artikel 213, stk. 2, EF. Selv om det overlades til Domstolens skøn at bestemme arten og omfanget af en sådan sanktion, har Kommissionen angivet, at sanktionen skal pålægges under hensyn til proportionalitetsprincippet. Kommissionen har også foreslået, at de faktorer, der finder anvendelse ved fastlæggelse af straf i disciplinærsager mod Fællesskabets tjenestemænd, og som er opregnet i artikel 10 i bilag IX til tjenestemandsvedtægten, kan være af vejledende betydning i denne henseende.

123. Hovedbetragtningen ved afgørelsen af en økonomisk sanktion i henhold til artikel 213, stk. 2, EF og dens størrelse er, hvor alvorlig tilsidesættelsen af forpligtelserne anses for at være, hvad angår både embedsmisbrugets art og den skade, som Kommissionen som institution har lidt. I min drøftelse af sagens realitet har jeg allerede bemærket, at favorisering udvist af et medlem af Kommissionen har direkte følger for, hvordan den pågældende person anses for at fungere i Kommissionens kollegiale beslutningstagen. Det har også følger for Kommissionen almindelige image og omdømme, der i denne sag faktisk led alvorlig skade. Det kan også tilføjes, at det tager uforholdsmæssig lang tid at genopbygge den goodwill og legitimitet, som en sådan institution har opbygget gennem årene. Den skete skade er derfor betydelig og vedvarende.

124. I lyset af disse betragtninger har jeg ikke vanskeligt ved at konkludere, at Edith Cressons tilsidesættelse af sine forpligtelser bør medføre en økonomisk sanktion, således som det bestemmes i artikel 213, stk. 2, EF. Nærmere finder jeg, at denne tilsidesættelse er tilstrækkeligt alvorlig til at berettige en fuldstændig fratagelse af retten til pension og tilknyttede rettigheder. Der er imidlertid en række faktorer, der taler for, at der kun sker en delvis fratagelse af disse rettigheder og fordele.

125. Den første faktor er, at der — således som Edith Cresson med rette har anført — er forløbet et langt tidsrum mellem de første administrative undersøgelser og beslutningen om at indlede en sag i henhold til artikel 213, stk.2, EF mod hende. Først fra det tidspunkt kunne hun seriøst overveje den mulige fuldstændige eller delvise fratagelse af retten til pension. Herudover skal der tages hensyn til det forhold, at Edith Cressons omdømme allerede havde lidt betydelig skade på grund af mediedækningen. Dernæst kan der lægges vægt på det forhold, at Edith Cressons adfærd tilsyneladende fandt nogen støtte i den administrative kultur i Kommissionen på daværende tidspunkt [14]. Endelig skal det tages i betragtning, at det er første gang, at en anvendelse af artikel 213, stk. 2, EF vil føre til en dom fra Domstolen.

126. Hvis man på den anden side tager i betragtning, at Edith Cressons tilsidesættelse af forpligtelserne skal besvares på en troværdig måde, konkluderer jeg, at en nedsættelse af hendes ret til pension og tilknyttede fordele med 50% fra det tidspunkt, hvor Domstolen afsiger dom i denne sag, vil være en passende sanktion. I lyset af det forhold, at Edith Cresson har fået fuld pension siden sin fratræden i 1999, ser jeg intet grundlag for at begrænse sanktionens varighed.

VIII — Sagens omkostninger

127. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Edith Cresson tilpligtes at betale sagens omkostninger, og hun har tabt sagen, bør det pålægges hende at betale sagens omkostninger. I henhold til artikel 69, stk. 4, bærer Den Franske Republik, der er indtrådt i sagen til støtte for Edith Cressons påstande, sine egne omkostninger.

14 — Det skal i denne henseende bemærkes, at selv om hendes første kabinetschef faktisk advarede hende mod at ansætte René Berthelot, viste andre tjenestegrene sig mere villige til at samarbejde for at opfylde hendes ønske.

IX — Forslag til afgørelse

128. På baggrund af ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen

— at antage det søgsmål, der er indgivet af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber til realitetsbehandling

— at udtale, at Edith Cresson tilsidesatte de forpligtelser, der følger med hendes hverv som medlem af Kommissionen i den forstand, hvori udtrykket anvendes i artikel 213, stk. 2, EF og artikel 126, stk. 2, Euratom, idet hun udviste favorisering, det vil sige villighed til at bruge sit hverv som kommissær til at give personlige bekendte fordele

— at fratage Edith Cresson 50% af retten til pension og tilknyttede fordele fra tidspunktet for dommens afsigelse i denne sag

— at pålægge Edith Cresson at betale sagens omkostninger

— at pålægge Den Franske Republik at bære sine egne omkostninger.