FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT L. A. GEELHOED

föredraget den 23 februari 2006 [1]

I — Inledning

1. Kommissionen har yrkat att domstolen skall fastställa att Edith Cresson har gjort sig skyldig till favorisering eller åtminstone grov oaktsamhet genom att under sin ämbetstid som kommissionsledamot rekrytera och gynna två av sina personliga vänner. Kommissionen har hävdat att Edith Cresson därigenom har åsidosatt sina förpliktelser enligt artikel 213.2 EG och artikel 126.2 EA. [2] Kommissionen har därför begärt att domstolen skall ålägga en lämplig ekonomisk påföljd i enlighet med vad som föreskrivs i det sista stycket i dessa fördragsbestämmelser.

2. Detta mål är det första i sitt slag som kommer att leda till en dom från domstolen. Ett tidigare mål avskrevs, i vilket rådet hade väckt talan mot den tidigare kommissionsledamoten Martin Bangemann avseende ett uppdrag som han hade för avsikt att åta sig efter ämbetstidens slut. [3] Det här målet erbjuder därför domstolen en unik möjlighet att klargöra vilka förpliktelser som skall åligga kommissionsledamöterna enligt artikel 213 EG. Mer allmänt kommer domstolens dom också att ha betydelse vid fastställandet av normer för alla dem som innehar ett högt ämbete inom Europeiska unionens institutioner.

II — Tillämpliga bestämmelser

3. I artikel 213.2 EG föreskrivs följande:

"Ledamöterna av kommissionen skall i gemenskapens allmänna intresse fullgöra sina skyldigheter under full oavhängighet.

1 — Originalspråk: engelska.

2 — Eftersom bestämmelserna i de båda fördragen är identiska, kommer det i fortsättningen av detta dokument endast att hänvisas till artikel 213.2 EG.

3 — Mål C-290/99, Europeiska unionens råd mot Martin Bangemann, avskrivet genom beslut av den 3 februari 2000, EGT C 122, s. 17.

Vid fullgörandet av dessa skyldigheter skall de inte vare sig begära eller ta emot instruktioner från någon regering eller något annat organ. De skall avhålla sig från varje handling som är oförenlig med deras skyldigheter. Varje medlemsstat förbinder sig att respektera denna princip och att inte söka påverka kommissionens ledamöter när de utför sina uppgifter.

Ledamöterna av kommissionen får inte under sin ämbetstid utöva någon annan avlönad eller oavlönad yrkesverksamhet. De skall när de tillträder avge en högtidlig försäkran att såväl under som efter sin ämbetstid respektera de förpliktelser som följer med ämbetet, särskilt deras skyldighet att iaktta redbarhet och visa omdöme vid mottagande av vissa uppdrag eller förmåner efter ämbetstiden. Om dessa förpliktelser åsidosätts får domstolen, på begäran av rådet eller kommissionen, allt efter omständigheterna besluta antingen att den berörda ledamoten skall avsättas från ämbetet enligt artikel 216 eller berövas rätten till pension eller andra förmåner i dess ställe."

4. I artikel 216 EG föreskrivs följande:

"Om en ledamot av kommissionen inte längre uppfyller de krav som ställs för att han skall kunna utföra sina uppgifter eller om han har gjort sig skyldig till allvarlig försummelse, får domstolen på begäran av rådet eller kommissionen avsätta honom."

III — Faktiska omständigheter som har åberopats av kommissionen

5. Edith Cresson var ledamot av Europeiska kommissionen från och med den 24 januari 1995 till och med den 8 september 1999. Kommissionen hade avgått kollektivt den 16 mars 1999, men fortsatte att fullgöra sina uppgifter till och med den 8 september 1999. Hennes ansvarsområden inom kommissionen omfattade vetenskap, forskning och utveckling, Gemensamma forskningscentret samt mänskliga resurser, utbildning, yrkesutbildning och ungdomsfrågor. De tjänsteavdelningar vid kommissionen som ansvarade för dessa områden vid den tiden var generaldirektoraten XII, XIII.D och XXII samt Gemensamma forskningscentret.

6. Kommissionens anklagelse om att Edith Cresson gjorde sig skyldig till favorisering under sin ämbetstid grundar sig på handlingar som rör två av hennes vänner, René Berthelot och Timm Riedinger.

A — *René Berthelot*

7. Kort efter att ha tillträtt sitt ämbete uttryckte Edith Cresson sin önskan att rekrytera René Berthelot som personlig rådgivare. René Berthelot, som var utbildad tandläkare, bodde vid den tiden i närheten av Châtellerault, den stad i Frankrike där Edith Cresson var borgmästare. Mot bakgrund av att René Berthelot var 66 år och att hennes kabinett redan hade utsetts, informerades Edith Cresson av sin kabinettschef om att han inte såg någon möjlighet för René Berthelot att bli rekryterad av kommissionen. Icke desto mindre erbjöds René Berthelot några månader senare, på Edith Cressons begäran, ett kontrakt som gästforskare vid GD XII från och med den 1 september 1995 för en inledande period av sex månader. Trots att en befattning som gästforskare innebär att personen i fråga skall arbeta vid ett av de centrum eller en av de tjänsteavdelningar vid kommissionen som håller på med forskning kom René Berthelot uteslutande att arbeta som personlig rådgivare åt Edith Cresson. Den inledande perioden av sex månader förlängdes senare till slutet av februari 1997.

8. Genom tillämpning av en bestämmelse om förbud mot ackumulering som gällde gästforskare sänktes René Berthelots lön i slutet av april 1996 för att beakta pension som han fick i Frankrike. Kort efter det att denna åtgärd hade vidtagits utfärdades på Edith Cressons personliga begäran 13 reseförordnanden till Châtellerault i René Berthelots namn och sändes till kommissionens administrativa avdelningar. Dessa förordnanden gällde tjänsteresor som påstås ha ägt rum mellan den 23 maj och den 21 juni 1996. Ett belopp på 6 930 euro överfördes följaktligen till René Berthelot. Från och med den 1 september 1996 placerades René Berthelot i en högre lönegrad för gästforskare, vilket innebar en betydande löneökning med omkring 1 000 euro. Denna ökning kompenserade mer än väl den lönesänkning som hade gjorts genom tillämpning av bestämmelsen om förbud mot ackumulering.

9. När René Berthelots kontrakt med GD XII löpte ut erbjöds han ett nytt kontrakt som gästforskare för en period av ett år, denna gång vid Gemensamma forskningscentret. Därigenom förlängdes hans tid vid kommissionen till två och ett halvt år, trots att gästforskare endast anställs för högst 24 månader.

10. Den 2 oktober 1997 begärde kommissionens revisionsavdelning att få sig tillsänd de verksamhetsrapporter som René Berthelot skulle ha lämnat in när det första kontraktet tog slut. De rapporter som sändes till avdelningen var synnerligen kortfattade. De bestod de facto av ett antal promemorior som hade skrivits av olika personer och hade sammanställts av Edith Cressons kabinett.

11. Den 11 december 1997 begärde René Berthelot av medicinska skäl att hans kontrakt skulle avslutas den 31 december 1997. Begäran godkändes. Edith Cresson anmodade därefter sin kabinettschef att finna en lösning för att förlänga kontraktsförhållandet med René Berthelot från och med den 1 januari 1998. Lösningen bestod i att anställa honom som särskild rådgivare. René Berthelot vägrade emellertid att ta emot denna anställning.

12. René Berthelot avled den 2 mars 2000.

B — *Timm Riedinger*

13. Timm Riedinger, som var affärsadvokat, erbjöds 1995 tre kontrakt av de kommissionsavdelningar som hörde till Edith Cressons ansvarsområde. Åtminstone två av dem erbjöds på hennes uttryckliga begäran.

14. De tre kontrakten avsåg följande: 1) en analys av om det är genomförbart att inrätta ett nätverk mellan centrum för tankesmedjor i Centraleuropa och Europeiska gemenskapen, 2) ledsagande av Edith Cresson på ett officiellt besök i Sydafrika den 13–16 maj 1995 och utarbetande av en rapport samt 3) en förstudie av om det är genomförbart att inrätta ett europeiskt institut för komparativ rätt.

15. Även om nödvändiga budgetåtaganden gjordes för dessa tre kontrakt, genomfördes inget av dem och inte heller gjordes någon utbetalning för dem till Timm Riedinger.

IV — Förfarandet

A — *Föregående undersökningar*

16. Innan kommissionen väckte talan vid domstolen enligt artikel 213 EG var handlingarna rörande René Berthelot och Timm Riedinger föremål för ett antal undersökningar som genomfördes av olika organ. Kommissionens talan grundar sig på resultaten av dessa undersökningar.

17. Den första genomfördes av en oberoende expertkommitté som hade inrättats av Europaparlamentet. Dess uppgift var att utarbeta en första rapport som "skulle kunna inriktas på att fastställa i vilken utsträckning kommissionen, som organ, eller de enskilda kommissionsledamöterna bär ansvar för den senaste tidens fall av bedrägeri, bristfällig förvaltning och nepotism som tagits upp till diskussion i parlamentet, eller som har tagits upp i de anklagelser som uttalats under

diskussionerna". I sin rapport av den 15 mars 1999 [4] drog kommittén följande slutsats när det gällde René Berthelot: "Vi står här inför ett tydligt fall av favorisering. En person, med en bakgrund och med meriter som inte överensstämde med de olika tjänster som han rekryterades till, blev ändå anlitad. Det arbete som utfördes var uppenbarligen inte tillräckligt sett till kvantitet, kvalitet och relevans. Gemenskapen har inte fått valuta för pengarna." [5]

18. Till följd av den oberoende expertkommitténs rapport beslutade kommissionen, som tillträdde den 9 september 1999, att inleda en reformprocess i syfte att förhindra de rutiner som kommittén hade kritiserat och förbättra sina interna administrativa och ekonomiska förfaranden. I detta sammanhang genomförde OLAF (Europeiska byrån för bedrägeribekämpning) en egen undersökning som resulterade i en rapport av den 23 november 1999. Därefter inleddes disciplinära förfaranden mot ett antal av kommissionens tjänstemän och anställda.

19. Den 20 februari 2001 beslutade kommissionen att vidta rättsliga åtgärder för att återkräva de belopp som felaktigt hade utbetalats till René Berthelot. Detta förfarande riktar sig mot hans arvtagare.

20. Därefter genomförde GD Personal och administration en undersökning avseende Timm Riedinger, och det gjorde även kommissionens byrå för disciplinärenden och undersökningar (Investigation and Disciplinary Office of the Commission, IDOC) efter det att den hade inrättats den 19 februari 2002. IDOC genomförde också två ytterligare undersökningar avseende René Berthelot, varav den ena inriktades på den roll som GD XII hade spelat och den andra inriktades på Gemensamma forskningscentrets involvering. I samband med undersökningarna genomfördes många förhör. Den behöriga tjänsteavdelningen och den kommissionsledamot som ansvarade för den interna reformen, Neil Kinnock, anmodade Edith Cresson att infinna sig för förhör. Edith Cresson föredrog emellertid att lämna skriftliga svar. En rapport om Timm Riedinger slutfördes den 8 augusti 2001. En rapport från IDOC som uteslutande handlade om ärendet René Berthelot lades fram den 22 februari 2002.

B — *Förfarandet inom kommissionen med avseende på Edith Cresson*

21. Den 21 januari 2003 beslutade kommissionskollegiet att sända ett meddelande om anmärkningar (*communication des griefs*) till Edith Cresson i samband med ett möjligt förfarande enligt artikel 213.2 EG. I meddelandet hävdade kommissionen att Edith Cresson när det gällde René Berthelot och Timm Riedinger hade åsidosatt de förpliktelser som följer av ämbetet som kommissionsledamot. Kommissionen ansåg att hennes beteende i de båda fallen främst hade styrts av en önskan att gynna två personliga vänner och inte av det allmänna intresset. Hon hade i varje fall inte vidtagit tillräckliga åtgärder för att kontrollera att de interna

4 — Oberoende expertkommittén, Första rapporten om anklagelser rörande bedrägerier, bristfällig förvaltning och svågerpolitik inom Europeiska kommissionen.

5 — Punkt 8.1.35 i rapporten.

förfarandena respekterades i de båda fallen. Kommissionen anklagade henne därför för att avsiktligt, eller åtminstone till följd av grov oaktsamhet, ha åsidosatt de skyldigheter som följde av hennes ämbete.

22. För att iaktta rätten till försvar beslutade kommissionen också att ge Edith Cresson tillgång till handlingarna i ärendet och anmodade henne att svara på kommissionens meddelande om anmärkningar. Därefter följde en omfattande skriftväxling mellan Edith Cressons ombud och kommissionen om förfarandets omfattning och huruvida hon skulle beviljas tillgång till vissa handlingar.

23. Edith Cresson svarade på meddelandet om anmärkningar den 30 september 2003. Hon bestred i huvudsak att artikel 213.2 EG är en lämplig rättslig grund för meddelandet om anmärkningar. Hon hävdade även att denna bestämmelse åsidosätter den grundläggande rätten till försvar. Hon påstod vidare att de omständigheter som läggs henne till last inte omfattas av denna artikel. I varje fall är kommissionens anmärkningar inte underbyggda. Hon kritiserade den oklara definitionen av begreppen favorisering och grov oaktsamhet i meddelandet om anmärkningar. Slutligen begärde hon ett belopp på 50 000 euro som skadestånd för den ekonomiska och ideella skada hon har lidit till följd av det disciplinära förfarandet mot henne.

24. Mot bakgrund av hennes skriftliga synpunkter beslutade kommissionen att upprepa sitt erbjudande att låta Edith Cresson höras direkt och personligen av kommissionskollegiet. Förhöret ägde rum den 30 juni 2004.

25. Vid sitt möte den 19 juli 2004 beslutade kommissionen att vända sig till domstolen.

C — *Brottmålsförfarandet i Belgien*

26. Parallellt med de undersökningar och det förfarande som kommissionen genomförde var ärendet René Berthelot föremål för en brottsutredning av de belgiska brottsutredande myndigheterna. Detta förfarande hade inletts till följd av en anmälan från en ledamot av Europaparlamentet mot ett antal personer som misstänktes för inblandning i diverse oegentligheter inom kommissionen, däribland Edith Cresson. Kommissionen deltog i förfarandet som målsägande.

27. Undersökningsdomaren (*juge d'instruction*) prövade om straffrättsligt ansvar kunde fastställas för Edith Cresson på följande punkter:

— Rekryteringen av René Berthelot som gästforskare i strid med kommissionens interna regler, med beaktande av att detta kunde betecknas som förfalskning och intressekonflikt i ämbetet (*faux, usage de faux et prise d'intérêt*).

— René Berthelots slutrapporter — förfalskning och bedrägeri.

— Förordnanden och redovisning (*décomptes de mission*) för René Berthelots tjänsteresor — förfalskning och bedrägeri.

28. I det följande skedet av förfarandet beslutade emellertid den allmänna åklagaren att återkalla den första punkten med motiveringen att rekryteringen inte stred mot gemenskapsbestämmelserna. Den andra punkten ogillades, eftersom den inte riktade sig mot Edith Cresson. Den tredje punkten vidhölls till en början, men ogillades också slutligen.

29. Genom beslut av den 30 juni 2004 slog Chambre du conseil vid Tribunal de première instance i Bryssel fast att det inte fanns någon grund för att fortsätta brottmålsförfarandet mot de anklagade (*non-lieu*). Särskilt med avseende på Edith Cresson påpekade domstolen att det inte fanns några bevis för att hon hade varit medveten om omständigheterna i fråga.

D — *Förfarandet vid domstolen*

30. Kommissionens ansökan inkom den 7 oktober 2004.

31. Kommissionen har yrkat att domstolen skall

— fastställa att Edith Cresson har åsidosatt de förpliktelser som ålegat henne enligt artikel 213 EG,

— fastställa att Edith Cresson helt eller delvis skall berövas rätten till pension och/eller alla andra förmåner kopplade till den rätten eller andra förmåner i dess ställe, varvid kommissionen överlåter på domstolen att bestämma berövandets omfattning och varaktighet,

— förplikta Edith Cresson att ersätta rättegångskostnaderna.

32. Edith Cresson har yrkat att domstolen

— i första hand skall förklara att kommissionens talan skall avvisas,

— alternativt skall ogilla talan som rättsstridig och ogrundad,

— skall förplikta kommissionen att överlämna de fullständiga protokollen från de diskussioner som föranledde institutionen att den 19 juli 2004 anta beslutet att vända sig till domstolen samt ett antal andra handlingar som förtecknas i den svarandes begäran och förnyade begäran av den 26 april respektive den 5 oktober 2004,

— skall förplikta kommissionen att ersätta samtliga kostnader.

33. Genom beslut av domstolens ordförande av den 2 juni 2005 tilläts Republiken Frankrike i enlighet med artikel 93.7 i rättegångsreglerna att yttra sig muntligen till stöd för Edith Cresson under förhandlingen.

34. Genom domstolens beslut av den 9 september 2005 ogillades Edith Cressons yrkande att kommissionen skall förpliktas att ge henne tillgång till ett antal handlingar som gäller kommissionens beslut att vidta rättsliga åtgärder mot henne i enlighet med artikel 213.2 EG.

35. Kommissionen och Edith Cresson samt Republiken Frankrike yttrade sig muntligen vid förhandlingen den 9 november 2005.

V — Parternas argument

A — *Kommissionen*

1. Artikel 213 EG

36. Kommissionen har förklarat att en talan mot en (tidigare) kommissionsledamot som

grundar sig på artikel 213.2 EG förutsätter att han eller hon har åsidosatt de förpliktelser som följer av ämbetet på det sätt som avses i denna fördragsbestämmelse. Kommissionen anser att det är upp till den att under domstolens kontroll bestämma förpliktelsernas innehåll och omfattning. Kommissionen anser att en kommissionsledamot åsidosätter sina förpliktelser om han inte handlar i det allmänna intresset eller om han styrs av personliga, privata eller ekonomiska intressen.

37. Mot bakgrund av denna tolkning är favorisering oförenligt med det allmänna intresset såväl som med den redbarhet och det omdöme som följer av ämbetet som kommissionsledamot. Kommissionen har definierat favorisering som ett handlande eller beteende som är oförenligt både med det allmänna intresset och med redbarhet i ämbetet och som består i att (ofta genom rekrytering) gynna en person som varken har meriter eller kompetens, eller vars meriter uppenbart är otillräckliga med hänsyn till den befattning som skall tillsättas, eller om en person gynnas utan att ta hänsyn till de kvalifikationer som krävs för befattningen i fråga, eftersom det gäller en personlig vän eller någon annan person som man vill belöna.

38. Kommissionen har påpekat att kommissionsledamöterna i vissa fall har stor handlingsfrihet, och att detta särskilt är fallet när de tillsätter sina kabinett. De måste dock följa tillämpliga gemenskapsbestämmelser om rekrytering och de är skyldiga att särskilt noggrant kontrollera att beslut på detta område antas i det allmänna intresset och i enlighet med tillämpliga bestämmelser. Denna skyldighet omfattar alla administrativa åtgärder efter det att en person har rekryterats och gäller till exempel förlängning av kontrakt och befordringar.

2. Kommissionens svar på Edith Cressons synpunkter på meddelandet om anmärkningar

39. I sin talan har kommissionen svarat på Edith Cressons synpunkter på meddelandet om anmärkningar.

40. Edith Cresson har bestridit att kommissionens talan kan grundas på artikel 213 EG och har hävdat att det förfarande som föreskrivs i denna bestämmelse inte har något samband med de anmärkningar som har riktats mot henne. I denna artikel föreskrivs inte heller något effektivt rättsmedel. Kommissionen däremot har vidhållit att artikel 213 EG utgör en lämplig rättslig grund för dess talan. Detta förfarande kan jämföras med de förfaranden som fastställs i nationella grundlagar när det gäller missbruk av tjänsteställning. I dessa föreskrivs att sådana ärenden skall tas upp direkt i landets högsta domstol, i syfte att ge ytterligare säkerhet. För kommissionsledamöternas

beteende och handlingar gäller särskilda bestämmelser. De disciplinära bestämmelser som är tillämpliga på gemenskapstjänstemän gäller inte dem. Kommissionen anser inte att artikel 213 EG åsidosätter rätten till ett effektivt rättsmedel. Artikel 213.2 EG är tillämplig på alla de förpliktelser som åligger kommissionsledamöterna och inte endast på de exempel som anges i artikeln.

41. Edith Cresson har invänt att IDOC:s rapporter inte kan utgöra grunden för meddelandet om anmärkningar på grund av bristande behörighet, varvid kommissionen har påpekat att de administrativa undersökningarna hade inletts innan denna avdelning inrättades. Meddelandet om anmärkningar grundade sig både på dessa undersökningar och på rapporterna från IDOC och OLAF. I varje fall var det kommissionen och inte IDOC som tillställde Edith Cresson meddelandet om anmärkningar.

42. Kommissionen förnekar att Edith Cressons rätt till försvar har åsidosatts, vilket hon har hävdat. När det gäller hennes rätt att förfarandet skall inledas inom en rimlig tidsfrist, har kommissionen påpekat att det inte anges någon tidsfrist i artikel 213 EG och att Edith Cresson inte heller har visat att den tid som förflöt på något sätt har inverkat på hennes rätt att försvara sig. Kommissionen var tvungen att agera med tillbörlig noggrannhet när den tillämpade artikel 213 EG för första gången. Vidare kan det inte sägas att det förfarande som fastställs i artikel 213 EG är orättvist, eftersom det innebär att bestämmelserna i domstolens stadga och i rättegångsreglerna skall iakttas. Beslutet att väcka talan vid domstolen föregicks inte av ett beslut som skadade hennes intressen. Förfarandet påverkade inte Edith Cressons rätt att informeras om skälen till anklagelsen. Av hennes svar på meddelandet om anmärkningar framgår att hon var fullständigt medveten om kommissionens anmärkningar och att hon hade varje möjlighet att bemöta dem. När det gäller påståendet om kommissionens partiskhet, har kommissionen påpekat att det inte är den, utan domstolen, som beslutar huruvida en påföljd skall åläggas. Slutligen, när det gäller åsidosättandet av hennes rätt att få tillgång till handlingarna, har kommissionen påpekat att hon vid varje tidpunkt erbjöds tillgång till handlingarna om henne i ärendet.

43. När det gäller effekterna av beslutet i den belgiska brottsutredningen har kommissionen påpekat att principen att "frågan om ansvar för brott skall avgöras innan frågan om disciplinärt ansvar kan prövas" (*le pénal tient le disciplinaire en l'état*), som förstainstansrätten hänvisar till i domen i målet François [6], innebär att det disciplinära förfarandet måste vilandeförklaras i avvaktan på att brottsmålsförfarandet avslutas. Denna princip bör i varje fall inte vara tillämplig på kommissionen utan på domstolen, eftersom det är domstolen som är det disciplinära organet i detta sammanhang. Kommissionen

6 — Dom av den 10 juni 2004 i mål T-307/01, Jean-Paul François mot Europeiska kommissionen (REG 2004, s. II-1669).

godtar att det disciplinära organet skall vara bundet av brottsmålsdomstolens konstateranden avseende de faktiska omständigheterna. Detta hjälper emellertid inte Edith Cresson, eftersom beslutet i brottmålsförfarandet inte gäller de omständigheter som är aktuella i förevarande förfarande, det vill säga favoriseringen vid rekryteringen av René Berthelot och förlängningen av hans kontrakt samt de åtgärder som vidtogs för att favorisera Timm Riedinger. Beslutet att lägga ner åtalet mot Edith Cresson utgör således inte ett rättsligt hinder för det förevarande disciplinära förfarandet.

44. Kommissionen har bestridit Edith Cressons argument avseende tillämpligheten av en minimiregel när det gäller de berörda beloppen. Om detta argument överhuvudtaget är giltigt, gäller det sakinnehållet och inte huruvida kommissionens talan kan tas upp till prövning.

45. Edith Cresson har hävdat att det förekom en rad förfarandemässiga oegentligheter när det gäller de undersökningar som genomfördes inom kommissionen. Hon har hänvisat till en överträdelse av beslutet om inrättande av IDOC, att IDOC inkräktade på OLAF:s befogenhetsområde, att IDOC:s rapporter var ofullständiga, att disciplinära förfaranden överlappade varandra och att problemet i samband med Timm Riedinger togs upp inom ramen för ärendet René Berthelot. Kommissionen har svarat att det inte finns något som visar hur dessa påstådda oegentligheter har påverkat rätten till försvar. När det gäller hennes invändningar mot den undersökning som genomfördes av OLAF, har kommissionen påpekat att denna avdelning har ett allmänt mandat att undersöka misstänkta bedrägerier och att det inte finns något behov av att utfärda ett särskilt mandat för varje skede i förfarandet. Kommissionen var inte heller skyldig att underrätta Edith Cresson om sina kontakter med OLAF. Inte heller behövde sammanställningarna från vissa möten undertecknas. Slutligen anser kommissionen inte att påståendet om att den oberoende expertkommitténs rapport skulle vara rättsstridig är relevant, eftersom kommissionens talan grundar sig på dess egna undersökningar av omständigheterna.

46. Edith Cresson har begärt skadestånd, men kommissionen kan inte se hur inledandet av ett förfarande enligt artikel 213 EG kan utgöra ett ansvarsgrundande handlande, om inte beslutet i fråga utgör maktmissbruk eller är felaktigt, till exempel genom att ett ärende utan sakinnehåll har lagts fram.

3. Ärendena René Berthelot och Timm Riedinger

47. De väsentliga omständigheter som kommissionen stöder sig på sammanfattas i kapitel III i detta förslag till avgörande. I stället för att upprepa dem här räcker det att påpeka att kommissionen har gjort gällande att det av de två ärendena tillsammans framgår att Edith Cresson ingrep personligen för att gynna två av sina personliga vänner. Även om det formellt sett var tjänsteavdel-

ningen i fråga eller hennes kabinett som handlade, måste man dra slutsatsen att besluten i fråga kan tillskrivas Edith Cresson. Kommissionen anser att Edith Cressons beteende utgör ett allvarligt åsidosättande, avsiktligt eller åtminstone till följd av grov oaktsamhet, av hennes förpliktelser enligt artikel 213.2 EG.

4. Påföljd

48. Kommissionen har yrkat att domstolen skall ålägga en påföljd, men överlåter på domstolen att bestämma omfattningen. Detta kan leda till att Edith Cresson helt eller delvis berövas rätten till pension eller andra förmåner. Kommissionen anser att en påföljd bör åläggas med beaktande av proportionalitetsprincipen. I detta hänseende har kommissionen påpekat att bestämmelserna i artikel 10 i bilaga IX till tjänsteföreskrifterna kan vara relevanta. I det förevarande fallet anser kommissionen att försummelsen var allvarlig eftersom den gällde en etisk regel och har undergrävt förtroendet för Edith Cresson även om hon inte längre är ledamot av kommissionen, att hon fullständigt insåg att hennes handlande utgjorde favorisering och att det finns trovärdiga uppgifter som visar att åtminstone vissa av Edith Cressons handlingar var avsiktliga.

B — *Edith Cresson*

1. Allmänna synpunkter

49. För det första har Edith Cresson klagat över det veritabla krigsmaskineri som riktades mot henne, eftersom hon tvingades inställa sig inför Europaparlamentets budgetkontrollutskott och blev föremål för flera undersökningar hos OLAF, IDOC och GD Personal och administration. Åtgärderna var helt oproportionerliga i förhållande till de omständigheter som läggs henne till last. Detta kan utan tvivel förklaras av det klimat som omgav hela den affär som ledde till Santerkommissionens kollektiva avgång. Hon har vidare anfört att den tändande gnistan till affären var en tidningsartikel som publicerades av en belgisk journalist, som har dömts för flera brott i Belgien och Frankrike. Efter detta sände en tidigare tjänsteman vid kommissionen, Paul Van Buitenen, handlingarna till de belgiska rättsliga myndigheterna, den oberoende expertkommittén, OLAF och tidningspressen i samband med sina försök att avslöja påstådda fall av bedrägeri mot gemenskapens intressen. I juni 1999 tog en belgisk undersökningsdomare upp ärendet och fick tillstånd att Edith Cressons immunitet upphävdes.

50. När det gäller brottmålsförfarandet i Belgien har Edith Cresson påpekat att hon under en period på fem år hördes endast en gång av undersökningsdomaren. Hon har påpekat att kommissionen sände sitt medde-

lande om anmärkningar ungefär samtidigt som hon läste i pressen om åtalet mot henne. Detta visar den nära kopplingen mellan det disciplinära förfarandet och brottmålsförfarandet. Edith Cresson har betonat att det slutligen inte fanns några bevis mot henne och att förfarandet avslutades med ett beslut om att inte fortsätta brottmålsförfarandet (*non-lieu*). Kommissionen överklagade dessutom inte detta beslut.

2. Rättsliga argument

a) Avvisning av talan

51. När det gäller förfarandet inom kommissionen underrättades hon först tre år efter det att Santerkommissionen hade avgått om att kommissionen ansåg att hon hade gjort sig skyldig till favorisering och att detta utgjorde ett allvarligt åsidosättande av hennes förpliktelser som kommissionsledamot. Förfarandet har också kritiserats av Edith Cressons ombud med avseende på den tid som förflöt innan åtgärder vidtogs, kommissionens oavhängighet, respekten för de grundläggande rättigheterna och avsaknaden av en tydligt fastställd förfaranderam för hanteringen av ärendet. Edith Cresson har också påpekat att kommissionens generalsekretariat vid ett tillfälle tog upp frågan om samordning av brottmålsförfarandet och det disciplinära förfarandet. Edith Cresson anser att kommissionen, med beaktande av det sätt på vilket förfarandet genomfördes och särskilt det faktum att inga frågor ställdes till Edith Cresson under förhöret inför kommissionskollegiet, tydligen var inställd på att lämna ärendet till domstolen.

52. Edith Cresson har hävdat att artikel 213 EG bör tolkas strikt med beaktande av dess syfte, som är att göra det möjligt att ålägga kommissionsledamöterna allvarliga påföljder. Hon har påpekat att i artikel 213.2 första och andra styckena EG föreskrivs att "ledamöterna av kommissionen ... i gemenskapens allmänna intresse [skall] fullgöra sina skyldigheter under full oavhängighet". Om de inte uppfyller detta krav skall bestämmelserna i artikel 216 EG tillämpas. Däremot skall artikel 213.2 tredje stycket tillämpas om en kommissionsledamot inte uppvisar redbarhet och omdöme vid mottagande av externa uppdrag under ämbetstiden eller efter mandattidens slut. I det fallet skall påföljden vara antingen avsättande från ämbetet i enlighet med artikel 216 EG eller berövande av rätten till pension eller andra förmåner. Eftersom Edith Cresson inte är anklagad för att ha åsidosatt sina skyldigheter i samband med extern verksamhet, är bestämmelserna i artikel 213.2 tredje stycket inte tillämpliga på henne. Utöver artikel 213.2 EG finns det ingen annan rättsligt bindande bestämmelse som kan åberopas mot Edith Cresson. Uppförandekoden för kommissionsledamöterna antogs först efter omständigheterna i ärendet och innehåller dessutom ingen regel som är relevant för de omständigheter som läggs Edith Cresson till last. Ännu en gång hänvisar Edith Cresson till att det saknas skriftliga förfaranderegler som

garanterar rätten till försvar i detta sammanhang, vilket gör kommissionens talan rättsstridig. Artikel 213.2 EG kan därför inte tjäna som rättslig grund för kommissionens beslut av den 19 juli 2004 om att vända sig till domstolen.

53. Edith Cresson har hävdat att från och med det ögonblick då kommissionen trädde in som målsägande i brottmålsförfarandet blev den princip tillämplig enligt vilken ett disciplinärt förfarande som grundar sig på samma omständigheter måste anstå till dess att brottmålsförfarandet har avgjorts (*le pénal tient le disciplinaire en l'état*). Om omständigheterna i de båda förfarandena är identiska har det disciplinära förfarandet inget existensberättigande om samma anmärkningar ogillas inom ramen för brottmålsförfarandet. Edith Cresson har påpekat att även om den belgiska allmänna åklagaren till en början vidhöll anklagelsen om René Berthelots tjänsteresor, drog hon senare slutsatsen att det inte fanns något skäl för henne att tillskriva Edith Cresson ansvaret. Eftersom de omständigheter som ligger till grund för anmärkningarna är identiska i de båda förfarandena, oberoende av deras rättsliga beteckning, tjänar den förevarande talan inget syfte och bör inte tas upp till prövning. Beslutet i brottmålsärendet berövade kommissionens talan dess sakinnehåll.

54. Den enda anmärkning som prövades av den belgiska allmänna åklagaren gällde de falska reseförordnandena, som motsvarade ett belopp av 6 930 euro. Bortsett från det faktum att den allmänna åklagaren beslutade att Edith Cresson inte kunde hållas ansvarig på denna punkt, måste detta betraktas som en relativt blygsam summa pengar på vilken principen *de minimis non curat praetor* är tillämplig.

55. Av dessa olika skäl måste kommissionens talan avvisas.

b) Prövning i sak

56. Edith Cresson har alternativt gjort gällande att anmärkningarna mot henne saknar grund.

57. René Berthelot rekryterades i enlighet med tillämpliga regler för att fungera som hennes rådgivare. Eftersom administrationen de facto ansåg att befattningen som gästforskare var lämpligast, ifrågasatte Edith Cresson aldrig hans ställning. René Berthelots kvalifikationer var inte sämre än andra gästforskares. Han arbetade effektivt och ledsagade Edith Cresson på hennes tjänsteresor. Det var han själv som sade upp sitt kontrakt av hälsoskäl. Det var först efter det att han hade tagit avsked som frågan om slutrapporten uppkom. Den hade inte nämnts tidigare. René Berthelot sammanställde en rapport på grundval av promemorior. Det är ärekränkande att påstå att han inte skrev den själv. När det gäller reseförordnandena har Edith Cresson hänvisat till de omständigheter som slagits fast av den belgiska allmänna åklagaren.

58. Edith Cresson anser att ärendet Timm Riedinger är utan sakinnehåll. Vart och ett av de tre kontrakt som han erbjöds var i det allmännas intresse och Timm Riedinger lämnade sitt bidrag utan någon ersättning. Denna anmärkning om bristande redbarhet framfördes för första gången i kommissionens talan och saknar grund. Det verkar som om Edith Cresson anklagas för bristande redbarhet för att ha föreslagit att två kontrakt skulle ingås som aldrig resulterade i någon rapport eller undersökning och för vilka Timm Riedinger inte fick någon betalning.

59. Som ytterligare underordnade punkter har Edith Cresson åberopat ett antal allvarliga förfarandemässiga oegentligheter.

60. Edith Cresson har för det första påpekat att den administrativa undersökningen felaktigt inleddes av generaldirektören vid generaldirektoratet för personal och administration i egenskap av tillsättningsmyndighet på grundval av IDOC:s rapport, trots att den borde ha inletts av kommissionsledamöternas kollegium.

61. Som nästa punkt under denna rubrik har Edith Cresson hävdat att kommissionen bröt mot de grundläggande rättigheterna och principerna vid det förfarande som ledde fram till att förevarande talan väcktes vid domstolen. För det första är det, mot bakgrund av det faktum att de rapporter som kommissionen stöder sig på hade funnits tillgängliga länge och att det inte är något invecklat ärende, oacceptabelt att förfarandet inleddes först år 2003, sju år efter det att omständigheterna inträffade. För det andra innehar kommissionen, även om den (felaktigt) hävdar att den inte är disciplinär myndighet, flera olika roller i förfarandet vilka borde vara separerade. För det tredje böjde sig kommissionen för påtryckningar särskilt från Europaparlamentet och kan därför inte anses vara opartisk. För det fjärde begicks flera olika förfarandemässiga oegentligheter vid genomförandet av det interna förfarandet, bland annat när det gäller IDOC:s roll, det faktum att förfarandena i ärendet René Berthelot överlappade varandra och att de tidsfrister som gällde var orimliga.

62. Det största förfarandemässiga problemet är emellertid att Edith Cresson till skillnad från gemenskapens tjänstemän och övriga anställda inte har någon möjlighet att överklaga om domstolen eventuellt avkunnar en fällande dom mot henne och ålägger en påföljd. Inom ramen för disciplinära förfaranden åtnjuter kommissionsledamöterna sämre säkerhet och sämre rättsligt skydd än gemenskapens tjänstemän. Hon anser att detta utgör ett brott mot hennes grundläggande rättigheter. Rätten till försvar för ministrarna i medlemsstaterna är bättre skyddad i detta hänseende.

63. Edith Cresson betonar de avsevärda skillnader som finns i behandlingen av tjänstemän respektive kommissionsledamö-

ter vid disciplinära förfaranden. De sistnämnda åtnjuter sämre säkerhet och har inget effektivt rättsligt skydd. Hon anser att detta utgör ett brott mot hennes grundläggande rättigheter.

64. Edith Cresson inser att genkäromål med yrkande om skadestånd inte kan väckas. Hon vill emellertid betona den skada hon har lidit på grund av de trakasserande och överdrivna metoder som kommissionen har använt. Hon yrkar att domstolen skall förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

C — *Republiken Frankrikes ståndpunkt*

65. Republiken Frankrike instämmer med Edith Cresson i att artikel 213.2 EG är olämplig som grund för talan mot henne, både i materiellt och tidsmässigt hänseende. Den har påpekat att detta förfarande tillämpas utöver mekanismen för kommissionens kollektiva politiska ansvar, vilken redan verkställdes i och med att Santerkommissionen avgick. Genom att avgå kollektivt uttryckte kommissionen sin åsikt att de oegentligheter som hade fastställts vid den tiden omfattades av kommissionens kollektiva ansvar. Följaktligen vidtogs inga åtgärder mot enskilda ledamöter.

66. Republiken Frankrike delar Edith Cressons åsikt att beslutet att inte fortsätta brottmålsförfarandet i Belgien berövar det disciplinära förfarandet sin grund och hänvisar i detta sammanhang till det som den allmänna åklagaren kom fram till i det förfarandet. Kommissionens ståndpunkt att det belgiska förfarandet inte gällde favorisering är oklar. Anser kommissionen att det är de rättsliga beteckningarna som skiljer sig eller är det själva omständigheterna som skiljer sig? I varje fall slog den belgiska domstolen tydligt fast att omständigheterna inte hade styrkts, alternativt att Edith Cresson inte kunde tillskrivas ansvar för dem. Den fann också att rekryteringen av René Berthelot inte stred mot gemenskapens bestämmelser. Kommissionens anklagelser om favorisering stämmer inte överens med de faktiska omständigheter som den belgiska domstolen konstaterade.

67. Under dessa omständigheter anser den franska regeringen att det är oproportionerligt att ålägga en påföljd på grundval av artikel 213.2 EG. En sådan påföljd förutsätter ett allvarligt åsidosättande av skyldigheterna. Den franska regeringen har påpekat att när det gäller gemenskapstjänstemän har berövande av rätten till pension använts som påföljd endast en gång under 50 år och att det då var fråga om en nedsättning med 35 procent i ett korruptionsärende.[7] En påföljd vore också oproportionerlig mot beaktande av att åtta år har förflutit sedan omständigheterna i fråga inträffade. Den franska regeringen har i detta sammanhang hänvisat till den snabbhet med vilken åtgär-

7 — Dom av den 30 maj 2002 i mål T-197/00, Hubert Onidi mot Europeiska gemenskapernas kommission (REG 2002, s. II-325).

der vidtogs mot den tidigare kommissionsledamoten Martin Bangemann. Edith Cressons fall bör inte ses isolerat från den praxis som fanns inom kommissionen på den tiden. Kommissionen vidtog inga åtgärder mot henne när hon fortfarande innehade sitt ämbete. Det vore oproportionerligt att ålägga henne en påföljd för verksamhet som kommissionen som helhet klandrades för.

VI — Allmänna synpunkter när det gäller artikel 213.2 EG

68. Även om argumenten i detta ärende naturligtvis fokuserar på anklagelserna mot Edith Cresson samt den exakta innebörden av artikel 213.2 EG och dess funktion, föranleder ärendet frågor som har en bredare konstitutionell vikt för Europeiska unionen och dess institutioner. Det handlar om de normer som de personer som innehar en maktställning vid gemenskapsinstitutionerna måste följa och det sätt på vilket de ställs till svars om de underlåter att göra detta. För att gemenskapsinstitutionernas verksamhet skall fungera är det nödvändigt att de personer som innehar höga ämbeten inte endast anses som kompetenta inom sitt område, utan också att deras beteende anses som oklanderligt. Dessa personers personliga egenskaper inverkar direkt på allmänhetens förtroende för gemenskapsinstitutionerna och deras trovärdighet och därigenom på deras effektivitet. Som den oberoende expertkommittén så riktigt betonade i sin rapport av den 15 mars 1999 "kan de personer som innehar höga ämbeten få den auktoritet och trovärdighet som behövs för att utöva det ledarskap de har åtagit sig" [8] endast genom att respektera grundläggande normer för korrekt handlande.

69. För att förstå den uppgift som artikel 213.2 EG har i gemenskapens konstitutionella ram och också för att få ett lämpligt perspektiv på det förevarande förfarandet är det viktigt att påpeka att det finns parallella bestämmelser för andra gemenskapsinstitutioner och gemenskapsorgan som måste iaktta fullständig oavhängighet och opartiskhet vid utförandet av de uppgifter som de har tilldelats. Jag syftar här på artikel 195.2 EG när det gäller Europeiska ombudsmannen, artikel 247.7 EG när det gäller Europeiska revisionsrätten, artikel 11.4 i stadgan för Europeiska centralbankssystemet och Europeiska centralbanken när det gäller Europeiska centralbankens direktion samt artiklarna 6 och 47 i domstolens stadga när det gäller domstolen respektive förstainstansrätten.

70. Det som kommissionen och dessa institutioner och organ har gemensamt är att de, naturligtvis med undantag av Europeiska ombudsmannen, fungerar som kollegier och att de enskilda ledamöterna inte kan avsättas

8 — Se punkt 1.5.4 i rapporten.

av skäl som har att göra med utövandet av dessa organs uppgifter. Eftersom ledamöterna av dessa institutioner innehar de högsta ämbetena inom sina respektive områden och inte är föremål för någon form av hierarkisk granskning, måste det finnas särskilda bestämmelser som säkerställer lämpliga påföljder vid eventuellt maktmissbruk. Det är förbundet med denna funktion att befogenheten att ålägga påföljder antingen innehas av den institution där personen i fråga är ledamot eller av en annan institution med likvärdig ställning inom den konstitutionella ramen. [9]

71. Genom att säkerställa att personer som innehar ett offentligt ämbete inte i kraft av sitt ämbete är immuna mot eventuella korrigeringsåtgärder, om de underlåter att följa nödvändiga normer för personligt uppförande, tillhandahåller förfaranden av detta slag grundläggande garantier för att de berörda institutionerna genomför sin verksamhet i enlighet med sina konstitutionella uppgifter. Själva förekomsten av sådana bestämmelser har också en förebyggande funktion i detta hänseende.

72. Det måste också betonas att tillämpningen av dessa konstitutionella bestämmelser inte utesluter tillämpning av andra korrigeringsmekanismer med avseende på samma uppförande av en person som innehar ett offentligt ämbete. Inte heller innebär tillämpningen av andra mekanismer ett hinder för tillämpning av det konstitutionella förfarandet. Jag syftar här särskilt på mekanismerna för politiskt ansvar och straffrättsligt ansvar. När det gäller det förstnämnda är kommissionen enligt artiklarna 197 EG och 201 EG ansvarig inför Europaparlamentet endast som kollegialt organ. Parlamentet har inte möjlighet att rikta kritik mot enskilda kommissionsledamöters uppförande. Sedan artikel 217.4 EG ändrades genom Nicefördraget skall emellertid enskilda ledamöter avgå om kommissionens ordförande så begär efter att ha fått kollegiets godkännande. När det gäller den andra av dessa mekanismer kan innehavaren av ett offentligt ämbete, om uppförandet i fråga utgör ett brott enligt nationell lagstiftning, åtalas för brott i en av medlemsstaterna. I det fallet måste kommissionsledamotens immunitet upphävas enligt artikel 20 jämförd med artikel 18 i protokollet om Europeiska gemenskapernas immunitet och privilegier av den 8 april 1965. Vilken mekanism som tillämpas beror på överträdelsens art och det slag av normer som berörs. Alla dessa mekanismer tjänar olika syften och utesluter därför inte varandra.

73. När det gäller kommissi nen finns det ett direkt funktionellt samband mellan de uppföranderegler som kommissionsledamöterna skall följa och kommissionens roll i gemenskapens institutionella ram. I detta avseende är det viktigt att betona att

9 — Liknande konstitutionella bestämmelser finns i medlemsstaterna när det gäller innehavare av höga offentliga ämbeten som inte kan avsättas för beslut som fattas inom ramen för utövandet av deras funktioner, vilket är fallet bland annat när det gäller presidenterna i Tyskland (artikel 61.2 i Grundgesetz), Frankrike (artikel 68 i Constitution de la République Française) och Italien (artikel 90 i Costituzione della Repubblica Italiana). Jämför också det åtalsförfarande i Förenta staterna som föreskrivs i punkt 4 i artikel II i Constitution of the United States.

kommissionen, förutom att vara det verkställande organet i gemenskapen, har en viktig medlande roll när det gäller att förena medlemsstaternas, handelns och industrins samt gemenskapsmedborgarnas intressen i processen för att utforma gemenskapens politik och lämna förslag till gemenskapslagstiftning. Inom vissa områden har kommissionen också en domstolsliknande roll, till exempel inom konkurrensområdet eller när det gäller att enligt artiklarna 226 EG och 228 EG se till att medlemsstaterna uppfyller sina skyldigheter enligt gemenskapslagstiftningen. Kommissionen kan lyckas fullgöra dessa uppgifter endast om de enskilda ledamöterna ses utföra sitt arbete med fullständig opartiskhet och oavhängighet. Endast då kan den få den auktoritet som den behöver för att vinna nödvändigt förtroende från gemenskapens övriga institutioner, medlemsstaterna och allmänheten.

74. Det är därför förbundet med kommissionens funktion och uppgifter att enskilda kommissionsledamöter i varje stund iakttar högt ställda krav på uppförande för att garantera oavhängighet, opartiskhet och redbarhet. Det a gäller inte endast deras externa verksamhet, utan också det sätt på vilket de handlar inom kommissionen när det gäller administrationen av de tjänsteavdelningar som de ansvarar för och upprätthållandet av förbindelserna med kommissionens övriga interna avdelningar. Den interna arbetskulturen inom kommissionen är i sig en avgörande faktor när det gäller att garantera effektiviteten i kommissionens verksamhet.

75. Om enskilda kommissionsledamöter underlåter att följa dessa normer kan det allvarligt skada allmänhetens bild av institutionen och undergräva förtroendet för den, vilket i sin tur kommer att minska dess effektivitet. Att detta inte endast är ett hypotetiskt antagande framgår av effekterna av de händelser som ledde till att Santerkommissionen avgick kollektivt år 1999.

76. De förpliktelser som åligger kommissionsledamöterna beskrivs på ett allmänt sätt i artikel 213.2 EG. Av denna bestämmelse följer att de skall fullgöra sina skyldigheter under full oavhängighet och i gemenskapens allmänna intresse. De skall avhålla sig från varje handling som är oförenlig med deras skyldigheter. När de tillträder sitt ämbete skall kommissionsledamöterna avge en högtidlig försäkran att såväl under som efter sin ämbetstid "respektera de förpliktelser som följer med ämbetet, särskilt deras skyldighet att iaktta redbarhet och visa omdöme vid mottagande av vissa uppdrag eller förmåner efter ämbetstiden".

77. Vad de förpliktelser som avses i artikel 213.2 EG mer specifikt medför utgör en tolkningsfråga och är de facto den centrala frågan i detta mål. Vid den tidpunkt när de omständigheter som läggs Edith Cresson till last inträffade fanns det ingen uppförandekod för kommissionsledamöterna som angav

vilka normer som skulle följas. Sedan dess har en sådan kod utformats och trätt i kraft. [10] Koden innehåller olika riktlinjer för beaktande av etiska frågor som rör oavhängigheten och redbarheten i funktionen som kommissionsledamot och för beaktande av lojalitet, förtroende och öppenhet i kommissionens interna verksamhet. Den förefaller dock inte innehålla några riktlinjer eller principer som rör de omständigheter som ligger till grund för detta ärende. Oavsett detta är det förbundet med ämbetet som kommissionsledamot och en effektiv verksamhet vid denna institution att vissa etiska normer följs. I detta hänseende kan det påpekas att normer för gemenskapens tjänstemän fastställs i artiklarna 10–12a i tjänsteföreskrifterna. Även om bestämmelserna inte är tillämpliga på kommissionsledamöterna kan det godtas att dessa normer utgör absoluta minimikrav som ledamöterna skall följa.

78. Det är inte fullständigt möjligt, eller ens ändamålsenligt, att försöka fastställa uttömmande normer för korrekt uppförande i offentliga ämbeten. Det kommer alltid att finnas situationer där det inte går att avgöra vilken norm som har åsidosatts, men där slutsatsen ändå kan dras att uppförandet icke desto mindre står i strid med det allmänna intresset. Detta liknar på ett sätt hur Kenneth Clark en gång beskrev begreppet civilisation: "Vad är civilisation? Jag vet inte. Jag kan inte definiera det i abstrakta termer — än. Men jag tror att jag kan känna igen det när jag ser det ..." [11]

79. Den oberoende expertkommittén hänvisade i detta hänseende till en "kärna av miniminormer", vilken den definierade som att man skall handla i gemenskapens allmänna intresse och under fullständig oavhängighet. För detta krävs att beslut fattas endast i allmänhetens intresse med utgångspunkt i objektiva kriterier, och inte under inverkan av egna eller andras privata intressen. Det förutsätter också att man iakttar redbarhet, visar omdöme och uppträder i enlighet med principerna om ansvarsskyldighet och öppenhet inför allmänheten. Det sistnämnda förutsätter bland annat att personliga intressen som leder till intressekonflikter skall erkännas ärligt och offentligt. [12]

80. När man försöker fastställa normer som skall följas av dem som innehar offentliga ämbeten och därvid försöker specificera den "gemensamma kärna" som den oberoende expertkommittén hänvisade till, är det lämpligt att hänvisa till de så kallade sju principerna för det offentliga livet som har utarbetats av The Nolan Committee on Standards in Public Life i Förenade kungariket. Dessa principer är osjälviskhet, redbarhet, objektivitet, ansvarighet, öppenhet, ärlig-

10 — Den senaste versionen finns i dokumentet SEK(2004)1487/2.

11 — Som han sade i det första programmet av BBC:s välkända tevedokumentär "Civilisation" från 1968.

12 — Se punkt 1.5.4 i rapporten.

het och ledarskap. Den första av dessa principer, osjälviskhet, definieras på följande sätt: "Innehavare av ett offentligt ämbete bör handla endast i det allmänna intresset. De bör inte göra det för att vinna ekonomiska eller andra förmåner för sig själva, sin familj eller sina vänner."

81. Slutligen bör det påpekas att den betoning som jag lägger vid nödvändigheten att kommissionsledamöterna kan garantera sin fullständiga oavhängighet och opartiskhet under hela ämbetstiden, som ett villkor för att kommissionen skall kunna fullgöra de uppgifter som den har anförtrotts, inte är ett resultat av nya insikter eller ändrade värderingar. Med hänvisning till den försäkran som kommissionsledamöterna skall avge när de tillträder sitt ämbete, som det anges i artikel 213.2 EG, beskrev ordförande Walter Hallstein vid kommissionens konstituerande möte i Val Duchesse den 16 januari 1958 det grundläggande i kommissionsledamöternas förpliktelser med följande 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]

Det kunde inte finnas ett tydligare vittnesbörd om giltigheten i de föregående konstaterandena.

VII — Bedömning

82. I kommissionens talan tas ett antal rättsliga frågor upp som kan delas in i följande fyra kategorier: upptagande till sakprövning, förfarandefrågor, prövning i sak och möjlighet att ålägga en påföljd.

A — *Upptagande till sakprövning*

83. Edith Cresson har främst hävdat att kommissionens talan bör avvisas eftersom artikel 213 EG inte utgör en lämplig grund för talan, att den förevarande talan har berövats sitt sakinnehåll till följd av beslutet av Chambre du conseil vid Tribunal de première instance i Bryssel att inte fortsätta

13 — "Genom att högtidligt uttala dessa ord på allas våra vägnar, som det krävs enligt fördraget, erkänner vi det grundläggande i de förpliktelser som vi hädanefter skall dela.
Med det 'grundläggande' menar vi det faktum att vi skall tjäna Europa — Europa och inte särskilda intressen av något slag, till exempel nationella, yrkesmässiga, ekonomiska eller personliga.
Häri ligger vår uppgifts svårighet, men det är också detta som ger den en särskild värdighet." (KOM(58) PV 1 slutlig av den 18 april 1958, finns även på www.ena.lu.)

brottmålsförfarandet mot henne och att principen *de minimis non curat praetor* bör vara tillämplig mot bakgrund av det relativt blygsamma belopp som det rör sig om.

84. Artikel 213.2 EG innehåller inte i sig några särskilda bestämmelser om huruvida en talan av kommissionen eller rådet enligt denna bestämmelse skall tas upp till sakprövning. De förfarandefrågor som påtalats av Edith Cresson är emellertid viktiga och kräver en granskning av bestämmelsens funktion och räckvidd samt av dess förhållande till andra förfaranden som rör samma anklagelser.

1. Artikel 213.2 EG som grund för förevarande talan

85. Edith Cresson gör åtskillnad mellan de påföljder som föreskrivs i sista meningen i artikel 213.2 EG. Å ena sidan hävdar hon att påföljden avsättning från ämbetet kan användas om en kommissionsledamot har åsidosatt förpliktelsen att fullgöra sina skyldigheter i det allmänna intresset under sin ämbetstid. Detta är det fall som avses i artikel 216 EG, vilken det hänvisas till i artikel 213.2 EG. Å andra sidan kan påföljden att beröva en kommissionsledamot hans rätt till pension eller andra förmåner åläggas endast efter det att kommissionsledamoten har avgått från sitt ämbete. Denna åtgärd kan dessutom vidtas endast om kommissionsledamoten i fråga inte har uppvisat tillräcklig redbarhet och tillräckligt omdöme vid mottagandet av vissa uppdrag eller förmåner efter ämbetstidens slut. Hennes påstående är att eftersom anklagelserna mot henne inte gäller det sistnämnda slaget av åsidosättande, kan kommissionen inte grunda sin talan på artikel 213.2 EG.

86. Kommissionen anser däremot att båda de påföljder som föreskrivs i artikel 213.2 EG kan åläggas en kommissionsledamot som fortfarande innehar sitt ämbete eller en tidigare kommissionsledamot, om det har visats att han har åsidosatt de förpliktelser som följer av ämbetet som kommissionsledamot. Favorisering vid rekrytering av personer till kommissionen kan anses vara att åsidosätta dessa förpliktelser.

87. Denna diskussion gäller främst tre aspekter som rör räckvidden för artikel 213.2 EG. För det första, när det gäller tillämpligheten av påföljderna avsättande från ämbetet och berövande av rätten till pension, kan åtskillnad göras beroende på om kommissionsledamoten i fråga fortfarande innehar sitt ämbete eller inte? För det andra, kan påföljden att beröva en kommissionsledamot hans pension åläggas för åsidosättande av alla de förpliktelser som följer med ämbetet som kommissionsledamot,

eller endast om det gäller förpliktelser i samband med extern verksamhet? För det tredje, vilka förpliktelser avses i artikel 213.2 EG?

88. När det gäller den första av dessa frågor, räcker det att hänvisa till den tydliga formuleringen i artikel 213.2 EG, där det i den sista meningen anges att endera av de två påföljderna får åläggas om en kommissionsledamot åsidosätter sina förpliktelser. Begreppet förpliktelser här kan endast syfta på samma begrepp i föregående mening, som handlar om kommissionsledamöternas högtidliga försäkran att såväl under som efter sin ämbetstid respektera de förpliktelser som följer med ämbetet. Med andra ord skall kommissionsledamöterna respektera förpliktelserna i fråga i varje stund och ingen åtskillnad skall göras mellan huruvida talan väcks vid domstolen under eller efter kommissionsledamotens ämbetstid. Det är därför i teorin möjligt att åberopa artikel 213.2 EG mot en kommissionsledamot som fortfarande innehar sitt ämbete, i syfte att beröva honom hans rätt till pension eller andra förmåner, i stället för att begära att han skall avsättas från ämbetet.

89. Det finns därför ingen grund för den åtskillnad som Edith Cresson gör när det gäller tillämpningen av artikel 213 EG på sittande respektive tidigare kommissionsledamöter. I hennes fall är det möjligt att ålägga en ekonomisk påföljd mot bakgrund av det faktum att hon inte har avsatts från sitt ämbete enligt artikel 216 EG. I stället avgick hon frivilligt tillsammans med resten av Santerkommissionen.

90. Det andra argumentet, nämligen att den andra påföljd som föreskrivs i artikel 213.2 EG endast kan tillämpas om kommissionsledamoten i fråga inte har uppvisat redbarhet och omdöme vid mottagande av uppdrag eller förmåner efter ämbetstiden, grundar sig på en alltför restriktiv tolkning av bestämmelsen. Denna särskilda bestämmelse måste ses som ett exempel på de allmänna förpliktelser som kommissionsledamöterna skall respektera, vilket tydligt framgår av användningen av det inledande ordet "särskilt". Mot bakgrund av denna förpliktelses grundläggande karaktär förtjänar den att uttryckligen nämnas i denna bestämmelse.

91. Den tredje aspekten när det gäller räckvidden av artikel 213.2 EG diskuterades redan i samband med mina inledande allmänna anmärkningar. Varje slag av uppförande som kan kasta tvivel över en enskild kommissionsledamots oavhängighet och opartiskhet måste anses utgöra ett åsidosättande av förpliktelserna enligt denna bestämmelse som kan föranleda de föreskrivna påföljderna. Tvärtemot Edith Cressons hävdande att artikel 213.2 EG bör tolkas strikt med beaktande av de allvarliga följder som ett åsidosättande av förpliktelserna kan få,

finns det all anledning att göra en bred tolkning av bestämmelsens räckvidd i syfte att garantera dess effektivitet när det gäller att avskräcka från uppförande som kan inverka negativt på verksamheten vid kommissionen som helhet.

92. Artikel 213.2 EG kan därför åberopas för åsidosättande av varje förpliktelse som åligger en kommissionsledamot, oberoende av om han fortfarande innehar sitt ämbete eller om hans ämbetstid är avslutad. Edith Cressons argument som hävdar motsatsen kan inte godtas.

2. Effekterna av den belgiska brottmålsdomstolens beslut

93. Edith Cresson hävdar i huvudsak att eftersom brottmålsförfarandet mot henne i Belgien avbröts på grund av att undersökningsdomaren kom fram till att hon inte kunde hållas ansvarig för de omständigheter som utgjorde förfalskning och bedrägeri och kommissionen inte överklagade detta beslut, finns det ingen grund för en talan enligt artikel 213.2 EG avseende samma omständigheter. Som stöd för detta argument åberopar hon principen *"le pénal tient le disciplinaire en l'état"*, som innebär att ett disciplinärt organ är bundet av de faktiska omständigheter som har konstaterats av en brottmålsdomstol. Kommissionen å sin sida bestrider att omständigheterna är identiska i de båda fallen. Medan förfarandet i Belgien gällde eventuell förfalskning och bedrägeri, är det favorisering som det handlar om här. Kommissionen påstår också att beslutet att inte fortsätta brottmålsförfarandet fattades av juridiska skäl, inte av skäl hänförliga till sakomständigheterna.

94. Det är för det första nödvändigt att betona den särskilda karaktären hos det förfarande som föreskrivs i artikel 213.2 EG, som även om det ofta har betecknats som disciplinärt av båda parter i dessa förhandlingar, de facto måste särskiljas från ett sådant förfarande mot bakgrund av det höga ämbete som det handlar om. Eftersom det finns en direkt koppling mellan en kommissionsledamots uppförande samt den offentliga bilden av och verksamheten vid den institution där han/hon har sitt ämbete, är förfarandet enligt artikel 213.2 EG av konstitutionell karaktär. Detta speglas av det faktum att besluten i detta förfarande inte fattas inom själva institutionen, utan av en annan institution, nämligen gemenskapens opartiska domstol.

95. I detta sammanhang har domstolen ensam behörighet, som inte kan påverkas

av beslut som fattas av domstolar på nationell nivå. Eftersom domstolen är den myndighet som slutgiltigt skall ålägga en påföljd på begäran av kommissionen eller rådet, måste den också ha möjlighet att fastställa huruvida det uppförande som läggs en kommissionsledamot till last är av sådant slag att det utgör ett åsidosättande av förpliktelserna i enlighet med artikel 213 EG. Även om domstolen för detta syfte kan beakta de faktiska omständigheter som en nationell domstol har konstaterat, har den i detta sammanhang ett eget ansvar som inte kan inskränkas på något sätt. När en nationell domstol således i ett nationellt brottmålsförfarande mot en (tidigare) kommissionsledamot har slagit fast att vissa omständigheter inte har bevisats, eller att de har bevisats men inte medför straffrättsligt ansvar, kan detta inte begränsa domstolens befogenhet att fastställa och bedöma samma omständigheter i det annorlunda och specifika sammanhang som förfarandet enligt artikel 213.2 EG utgör och som omfattas av gemenskapslagstiftningen.

96. Av dessa skäl anser jag att principen *"le pénal tient le disciplinaire en l'état"* inte kan tillämpas på domstolen i samband med ett förfarande inom ramen för artikel 213.2 EG.

97. Även om principen i fråga skulle bedömas vara tillämplig i det förevarande fallet, instämmer jag med kommissionen i att de omständigheter som prövades av undersökningsdomaren i Belgien och omständigheterna i det förevarande ärendet inte är fullständigt identiska. Det som det handlade om i det tidigare förfarandet mot Edith Cresson var bland annat huruvida det fanns bevis för förfalskning och bedrägeri i samband med utfärdandet av René Berthelots reseförordnanden och sammanställandet av hans slutrapport i slutet av den första kontraktsperioden. Det som det handlar om i förevarande mål är däremot en anklagelse om favoriserande beteende från Edith Cressons sida vid rekryteringen av René Berthelot och behandlingen av honom, samt vid erbjudandet av kontrakt till Timm Riedinger. Detta är ett helt annat problem. De omständigheter som var föremål för brottmålsförfarandet var endast biprodukter eller uttryck av den förmånsbehandling som båda herrarna erhöll på uppmaning av, som det påstås, Edith Cresson. Dessa skall inte förväxlas med själva det bakomliggande favoriserande beteendet, som dessutom är en fråga som ligger utanför straffrättens område.

98. Som en ytterligare punkt vill jag upprepa att det inte finns någon invändning mot att ett nationellt brottmålsförfarande och ett förfarande enligt artikel 213.2 EG genomförs samtidigt. De båda slagen av förfarande tjänar olika syften i den nationella rättsordningen respektive gemenskapens rättsordning. Det förstnämnda syftar till att upprätthålla normer som bedöms vara nödvändiga för samhället på nationell nivå medan det sistnämnda är avsett att garantera att gemenskapens institutioner fungerar väl, så att de kan förverkliga de mål som anges i fördragen. Även om det nationella brottmålsförfarandet hade fortsatt och hade lett

till ett straff, skulle det ändå finnas möjlighet att ålägga påföljder enligt artikel 213.2 EG.

99. Edith Cressons argument, att det beslut som Chambre du conseil vid Tribunal de première instance i Bryssel fattade den 30 juni 2004 om att inte fortsätta det inledda brottmålsförfarandet mot henne har berövat kommissionens talan allt sakinnehåll och följaktligen att talan skall avvisas, kan inte godtas.

3. De minimis non curat praetor

100. Edith Cresson har gjort gällande att kommissionens talan bör avvisas mot bakgrund av det blygsamma belopp som René Berthelots reseförordnanden avsåg. Kommissionen bestrider detta argument och anger att om det alls är tillämpligt gäller det sakinnehållet och inte huruvida talan kan tas upp till prövning.

101. Artikel 213.2 EG innehåller inga bestämmelser om hur allvarligt en (tidigare) kommissionsledamot skall ha åsidosatt sina förpliktelser för att kommissionen eller rådet skall kunna väcka talan vid domstolen. Huruvida ett förfarande enligt denna fördragsbestämmelse skall inledas är något som uteslutande avgörs av den berörda institutionen. Ett beslut att inleda ett förfarande enligt denna bestämmelse mot en (tidigare) kommissionsledamot fattas kollektivt av kommissionsledamöternas kollegium. Det kan antas att ett sådant beslut inte fattas lättvindigt.

102. Det faktum att den materiella skada som har orsakats gemenskapens intressen eventuellt är blygsam utgör inget mått på hur allvarligt kommissionsledamoten i fråga har åsidosatt sina förpliktelser. Det som spelar roll är huruvida uppförandet kunde antas skada kommissionens auktoritet och trovärdighet samt det förtroende som andra institutioner, medlemsstaterna och allmänheten har för kommissionen. I detta fall är det uppenbart att Edith Cressons uppförande orsakade sådan skada.

103. Det faktum att det belopp som användes för att gynna René Berthelot var relativt litet påverkar därför inte huruvida kommissionens talan kan tas upp till prövning. Som kommissionen så riktigt har påpekat är detta på sin höjd en aspekt som kan beaktas när man bedömer saken i målet.

4. Slutsats vad gäller frågan om upptagande till sakprövning

104. Mot bakgrund av ovan angivna skäl anser jag att Edith Cressons argument för att kommissionens talan skall avvisas saknar grund.

B — *Förfarandefrågor*

105. Edith Cresson har gjort en rad invändningar mot det sätt på vilket förfarandet inom kommissionen genomfördes innan talan väcktes vid domstolen, och kritiserar avsaknaden av processrättsliga skyddsregler vid tillämpningen av artikel 213.2 EG. Även om dessa invändningar, som sammanfattas i punkterna 51 och 60–62 ovan, har lagts fram som underordnade punkter, är det från systematisk synpunkt lämpligt att diskutera dem innan vi går in på sakinnehållet i målet.

106. Som Edith Cresson helt korrekt påpekar finns det ingen tydlig förfaranderam som kommissionen skall följa när den förbereder ett beslut om att väcka talan vid domstolen enligt artikel 213.2 EG, om den anser att en ledamot eller tidigare ledamot har åsidosatt de förpliktelser som följer av ämbetet som kommissionsledamot. Mot bakgrund av de allvarliga personliga konsekvenser ett sådant beslut kan få, åligger det kommissionen att handla med tillbörlig noggrannhet när det gäller att ta fram underlag, bedöma underlaget, meddela sin ståndpunkt till den berörda personen och höra dennes synpunkter beträffande det handlande som läggs honom till last. Denna skyldighet att gå noggrant tillväga och ta full hänsyn till rätten till försvar är särskilt viktig när det saknas prejudikat och av domstol godkända förberedande förfaranden. Allmänt sett gick kommissionen mycket noggrant till väga när den förberedde detta förfarande, eftersom den sammanställde ett meddelande om anmärkningar, sände detta till Edith Cresson och gav henne möjlighet att svara på dem skriftligen och muntligen. Jag anser att det är viktigt att betona denna allmänna punkt innan jag går in på Edith Cressons särskilda invändningar.

107. Edith Cressons första invändning, att den administrativa undersökningen mot henne borde ha inletts av kommissionsledamöternas kollegium eftersom generaldirektören för personal saknade befogenhet att göra detta, kan inte godtas. Bortsett från det faktum att det inte finns någon skriven eller oskriven regel som säger att ett beslut om att undersöka misstänkta oegentligheter som har begåtts av en kommissionsledamot endast kan fattas av hans jämlikar, fullgör generaldirektören sina uppgifter under direkt ansvar av en kommissionsledamot. Det måste än en gång betonas att det som är relevant är att kommissionen, när den beslutade att inleda ett förfarande enligt artikel 213.2 EG, tog fullständigt ansvar för det underlag som den baserar sina anklagelser på.

108. Med hänvisning till sina grundläggande rättigheter har Edith Cresson för det första hävdat att den tid på sju år som förflöt mellan de händelser som läggs henne till last och inledandet av förfarandet mot henne år 2003 är oacceptabel. När det gäller denna invändning måste det påpekas att det i artikel 213.2 EG inte föreskrivs någon tidsgräns inom vilken ett förfarande mot en (tidigare) kommissionsledamot måste inledas. I detta fall utgjorde beslutet att inleda förfarandet mot Edith Cresson kulmen på en process av undersökningar och interna reformer inom kommissionen som Edith Cresson måste ha varit medveten om. Även om det kan medges att en period på sju år innan ett förfarande som syftar till ekonomiska påföljder inleds är en lång tid, påverkar detta inte kommissionens befogenhet att vända sig till domstolen enligt artikel 213.2 EG. Om den tid som förflutit vore en grund för avvisning, skulle detta, som kommissionen har påpekat, kunna hindra kommissionen eller rådet från att väcka talan i ärenden där omständigheterna konstateras långt efter det att de inträffade. Jag anser emellertid att den tid som förflöt mellan de grundläggande omständigheterna i ärendet och beslutet att inleda ett förfarande enligt artikel 213.2 EG kan utgöra en faktor som kan beaktas i samband med beslutet om en eventuell påföljd. Jag återkommer till detta nedan.

109. Nästa aspekt när det gäller påståendet om överträdelse av den grundläggande rätten till försvar är att Edith Cresson nekades ett rättvist förfarande, eftersom kommissionen under hela förfarandet antog rollen av undersökningsdomare genom att delta i brottmålsförfarandet i Belgien och inleda olika administrativa undersökningar, och senare rollen som åklagare genom att väcka talan vid domstolen i enlighet med artikel 213.2 EG. Vidare bröt kommissionen mot principen om ett kontradiktoriskt förfarande genom att neka Edith Cresson tillgång till protokollen från de av kommissionens möten där beslutet om att inleda det förevarande förfarandet fattades. När det gäller den första punkten vill jag påpeka att kommissionen under hela förfarandet utövade sina befogenheter enligt fördraget på ett korrekt sätt både när den utförde undersökningarna och när den beslutade att vända sig till domstolen. Det är vilseledande att jämföra kommissionens handlande i detta sammanhang med sådana roller som den inte innehar. När det gäller den andra punkten bör det påpekas att eftersom Edith Cresson fick fullständig information om vad som lades henne till last genom meddelandet om anmärkningar, påverkades hennes rätt till ett rättvist förfarande inte av att hon vägrades tillgång till protokollen från kommissionens möte av den 19 juli 2004.

110. Vidare har Edith Cresson med hänvisning till sina grundläggande rättigheter hävdat att kommissionen inte var opartisk när den fattade beslutet att inleda ett förfarande enligt artikel 213.2 EG, eftersom den gjorde detta under politiska påtryckningar från Europaparlamentet. Här måste det än en gång betonas att även om kommissionen har ett eget ansvar när den beslutar huruvida den skall väcka talan vid domstolen enligt denna bestämmelse, är det domstolen som slutligen beslutar huruvida

villkoren för att ålägga en påföljd är uppfyllda och vilken påföljd som är lämplig med hänsyn till omständigheterna. Frågan om huruvida kommissionen har handlat opartiskt när den väckt talan är inte relevant. Därför måste också denna invändning ogillas.

111. Slutligen påstår Edith Cresson att en rad förfarandemässiga oegentligheter ägde rum i samband med de administrativa undersökningarna. Det bör påpekas att de olika administrativa undersökningar som genomfördes av misstänkta fall av favorisering från Edith Cressons sida var ett direkt resultat av mer allmänna anklagelser om oegentligheter inom kommissionen vid den tiden. De betraktades inte som sådana som en föreberedelse för att inleda förfarandet enligt artikel 213.2 EG mot henne. De fick den funktionen först den 21 januari 2003 när kommissionen beslutade att sända ett meddelande om anmärkningar till Edith Cresson. Beslutet att inleda förfarandet enligt artikel 213.2 EG är uteslutande kommissionens ansvar som kollegialt organ, och när den fattar ett sådant beslut tar den också fullt ansvar för det underlag som den grundar sin talan på. Det är sedan domstolens sak att på grundval av denna objektiva information pröva huruvida det finns grund för talan. Sett ur detta perspektiv kan de olika formella — och enligt min åsikt, synnerligen triviala — oegentligheter som påstås ha ägt rum i det förberedande skedet inte, även om de ägde rum, påverka sanningsenligheten eller giltigheten hos det underlag som kommissionen har lagt fram för domstolen.

112. Edith Cressons huvudsakliga invändning när det gäller rätten till försvar är att hon inom ramen för det förevarande förfarandet inte har rätt att överklaga domstolens dom. Som jämförelse hänvisar hon till situationen i mål som rör gemenskapens personal och situationen i Belgien för regeringsministrar, där det finns två instanser för att döma i mål som gäller missbruk av offentligt ämbete. Även om domstolen förvisso utgör första och sista instans i förfaranden enligt artikel 213.2 EG, är frågan huruvida detta innebär ett åsidosättande av den grundläggande rätten till försvar. I detta hänseende vill jag än en gång hänvisa till den särskilda karaktären hos förfarandet i artikel 213.2 EG som helt enkelt inte kan jämställas med ett disciplinärt förfarande mot en gemenskapstjänsteman. Detta förfarande är snarare av konstitutionell natur och inleds i det allmänna intresset att återställa förtroendet för kommissionens verksamhet. Som en slags konstitutionell reningsprocedur är det lämpligt att sådana mål avgörs i en enda instans, som är den högsta domstolen i gemenskapens rättsordning, och att de inte förblir oavgjorda längre än vad som är nödvändigt för denna funktion. Förfarandet vid domstolen ger dessutom tillräckliga

garantier för att den berörda kommissionsledamotens intressen skyddas. Förutom de garantier som anges i domstolens stadga och i rättegångsreglerna är en ytterligare garanti att mål av detta slag skall höras av domstolen i plenum (artikel 16 fjärde stycket i stadgan). Mot bakgrund av den särskilda karaktären och funktionen hos det förfarande som föreskrivs i artikel 213.2 EG anser jag inte att avsaknaden av en möjlighet att överklaga domstolens dom utgör en överträdelse av svarandens grundläggande rättigheter.

113. De olika invändningar som Edith Cresson har anfört mot det förfarande som kommissionen genomförde innan det förevarande förfarandet inleddes och mot förfarandet i artikel 213.2 EG som sådant måste följaktligen ogillas.

C — *Prövning i sak*

114. Nästa fråga som skall prövas är huruvida de omständigheter som Edith Cresson anklagas för av kommissionen utgör åsidosättande av de förpliktelser som följer av ämbetet som kommissionsledamot i enlighet med vad som anges i artikel 213.2 EG. Edith Cresson har inte bestridit omständigheterna avseende René Berthelot och Timm Riedinger som sådana. Hon anser emellertid att de tillämpliga gemenskapsbestämmelserna respekterades i båda fallen.

115. Som det anges ovan i kapitel VI i detta förslag till avgörande kräver ämbetet som kommissionsledamot att innehavaren uppfyller högt ställda krav på oavhängighet, opartiskhet och redbarhet, i de externa förbindelserna såväl som i sitt handlande inom kommissionen.

116. I detta fall är det i fråga om ärendet René Berthelot obestritt att Edith Cresson uttryckte sin önskan att rekrytera sin personlige vän René Berthelot som personlig rådgivare. Det är också fastställt att Edith Cresson, trots att hennes kabinettschef varnade henne för att han inte såg någon möjlighet för René Berthelot att bli anställd av kommissionen, vände sig till en av de tjänsteavdelningar som hon ansvarade för, GD XII, i syfte att finna ett lämpligt sätt att anställa honom på. Därefter erbjöds René Berthelot på förslag av denna tjänsteavdelning ett ettårigt kontrakt som gästforskare. Hans uppgift var att, vilket framgår av handlingarna i ärendet, "i nära samarbete med Cressons kansli ... delta i arbetet med att utarbeta Femte ramprogrammet och de särskilda biovetenskapliga programmen [och] att upprätthålla förbindelserna med ... nationella, i synnerhet franska, forskningsgrupper". Både mot bakgrund av hans atypiska vetenskapliga meriter och placeringen av hans arbetsplats i närheten av Edith Cresson i stället för vid GD XII, är det tydligt

att detta var ett ovanligt arrangemang för att göra det möjligt att anställa René Berthelot på det sätt som tidigare angetts av Edith Cresson.

117. Det har inte heller på allvar bestridits att René Berthelot erhöll ersättning motsvarande 6 930 euro för tjänsteresor till Châtellerault, inte heller att hans sammanlagda kontraktstid sträckte sig längre än den föreskrivna maximitiden, och inte heller att Edith Cresson försökte förlänga avtalsförhållandet med René Berthelot efter det att han hade avgått av hälsoskäl.

118. När det gäller ärendet Timm Riedinger är det också fastställt att Edith Cresson erbjöd en annan personlig vän minst två kontrakt för att genomföra undersökningar om ämnen som inte verkar vara helt relevanta för de politikområden som Edith Cresson ansvarade för. Även om dessa kontrakt inte genomfördes eller orsakade någon kostnad för gemenskapsbudgeten, kan det inte antas att detta resultat var förutsebart när kontrakten erbjöds.

119. Det är viktigt vid bedömningen av dessa olika omständigheter att inte betrakta dem avskilt från det allmänna sammanhang där de inträffade. Edith Cresson har till sitt försvar betonat att gemenskapsbestämmelserna följdes, till exempel i samband med rekryteringen av René Berthelot, och att hon inte kan göras ansvarig för andra händelser, till exempel René Berthelots reseförordnanden till Châtellerault. Det som är relevant är emellertid att dessa olika omständigheter är symptomatiska för ett grundläggande beteende som visar att Edith Cresson var beredd att, medan hon innehade ämbetet som kommissionsledamot, använda detta ämbete för att gynna personliga vänner på gemenskapsbudgetens bekostnad. För att uttrycka det på ett annat sätt är det otänkbart att René Berthelot skulle ha anställts av kommissionen på samma villkor och skulle ha fått samma förmånliga behandling om inte Edith Cresson hade innehaft ämbetet som kommissionsledamot.

120. På grundval av de omständigheter som har lagts fram för domstolen av kommissionen och av Edith Cresson anser jag att det finns grund för kommissionens anklagelser mot Edith Cresson om favorisering, vilket också den oberoende expertkommittén tidigare kom fram till i sin rapport av den 15 mars 1999, och att det inte är nödvändigt att pröva huruvida hennes beteende också utgjorde grov oaktsamhet. Även om detta beteende endast uttrycktes i de två ärenden som är föremål för detta förfarande, räcker det faktum att hon var beredd att uppvisa sådant uppförande i ett högt ämbete för att

kasta tvivel över Edith Cressons redbarhet och opartiskhet i hennes arbete som kommissionsledamot i allmänhet. Endast en antydan till partiskhet räcker för att skapa sådana tvivel. Detta kastade oundvikligen en skugga över hennes roll vid kommissionens kollegiala beslutsfattande, eftersom det inte längre kunde garanteras att hon uppfyllde nödvändiga krav för att handla med stöd av den behörigheten. Hennes beteende var sådant att det riskerade den utomstående världens förtroende för kommissionens oavhängighet. Som det har visat sig blev denna risk verklighet och den offentliga bilden av kommissionen skadades allvarligt.

121. Mot denna bakgrund anser jag att Edith Cresson genom att uppvisa ett favoriserande beteende, det vill säga en beredvillighet att utnyttja sitt ämbete som kommissionsledamot för att gynna personliga vänner, åsidosatte de förpliktelser som följer av ämbetet som kommissionsledamot på det sätt som avses i artikel 213.2 EG.

D — *Påföljd*

122. Kommissionen har yrkat att domstolen, i det fall den finner Edith Cresson skyldig, helt eller delvis skall beröva henne rätten till pension och/eller alla andra förmåner kopplade till den rätten eller skall beröva henne andra förmåner i dess ställe i enlighet med artikel 213.2 EG. Även om kommissionen överlåter på domstolen att bestämma slag av påföljd och dess omfattning, anger den att påföljden bör åläggas med beaktande av proportionalitetsprincipen. Kommissionen föreslår också att de faktorer som är tillämpliga vid fastställandet av disciplinära åtgärder vid disciplinära förfaranden mot gemenskapstjänstemän och som anges i artikel 10 i bilaga IX till tjänsteföreskrifterna kanske kan tjäna som vägledning i detta hänseende.

123. Av avgörande betydelse för beslutet om huruvida en ekonomisk påföljd skall åläggas på grundval av artikel 213.2 EG och hur stor den skall vara är hur allvarligt åsidosättandet av förpliktelserna skall anses vara, både med avseende på försummelsens karaktär och med avseende på den skada som har orsakats kommissionen som institution. I min diskussion om sakfrågan i målet påpekade jag redan att ett favoriserande beteende hos en kommissionsledamot har direkta följder för hur personen i fråga uppfattas fungera i den kollegiala beslutsprocessen inom kommissionen. Det har också följder för den offentliga bilden av kommissionen och för dess rykte, som i detta fall verkligen skadades allvarligt. Och det kan tilläggas att det tar en oproportionerligt lång tid att återställa det goda anseende och den legitimitet som en sådan institution har byggt upp under många år. Den skada som har orsakats är därför omfattande och varaktig.

124. Mot bakgrund av dessa påpekanden är det ingen svårighet för mig att dra slutsatsen att Edith Cresson för åsidosättande av sina förpliktelser bör dömas till en ekonomisk påföljd i enlighet med artikel 213.2 EG. För att vara mer specifik anser jag att detta åsidosättande är tillräckligt allvarligt för att motivera ett fullständigt berövande av pensionsrättigheter och därtill kopplade förmåner. Det finns emellertid ett antal faktorer som gör att endast ett delvis berövande av dessa rättigheter och förmåner är motiverat.

125. Den första av dessa faktorer är, som Edith Cresson helt riktigt har gjort gällande, att en avsevärd tid förflöt mellan de första administrativa undersökningarna och beslutet att inleda ett förfarande mot henne i enlighet med artikel 213.2 EG. Det var först från den stunden som hon på allvar kunde överväga risken att helt eller delvis bli berövad sina pensionsrättigheter. Hänsyn kan dessutom tas till det faktum att Edith Cressons anseende redan har lidit betydande skada till följd av mediebevakningen. Vidare kan viss vikt fästas vid det faktum att Edith Cressons beteende uppenbarligen hade visst stöd i den administrativa kulturen inom kommissionen vid den tiden. [14] Slutligen kan det beaktas att detta är första gången som en talan enligt artikel 213.2 EG kommer att leda till en dom av domstolen.

126. Å andra sidan anser jag, med beaktande av att det är nödvändigt att ingripa på ett trovärdigt sätt mot Edith Cressons åsidosättande av förpliktelserna, att en nedsättning av hennes rätt till pension och därtill kopplade förmåner med 50 procent från och med den dag då domstolen avger sin dom i detta mål vore en lämplig påföljd. Mot bakgrund av det faktum att hon har åtnjutit fullständig rätt till pension sedan hon avgick år 1999 kan jag inte se någon anledning till att tidsbegränsa påföljden.

VIII — Rättegångskostnader

127. Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Edith Cresson skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Edith Cresson har tappat målet, skall kommissionens yrkande bifallas. I enlighet med artikel 69.4 skall Republiken Frankrike, som har yttrat sig till stöd för Edith Cresson, bära sin rättegångskostnad.

14 — Det skall i detta hänseende påpekas att även om hennes första kabinettschef de facto varnade henne för att rekrytera René Berthelot, visade sig andra tjänstegrenar mer villiga att samarbeta för att tillgodose hennes önskan.

IX — Förslag till avgörande

128. Mot bakgrund av ovanstående överväganden rekommenderar jag att domstolen skall

— ta upp kommissionens talan till sakprövning,

— fastställa att Edith Cresson har åsidosatt de förpliktelser som följer av ämbetet som kommissionsledamot i den mening som avses i artikel 213.2 EG och artikel 126.2 EA genom att uppvisa ett favoriserande beteende, det vill säga genom att vara villig att utnyttja sitt ämbete som kommissionsledamot för att gynna personliga vänner,

— beröva Edith Cresson 50 procent av hennes rätt till pension och därtill kopplade förmåner från och med dagen för domen i detta mål,

— förplikta Edith Cresson att ersätta rättegångskostnaderna,

— förplikta Republiken Frankrike att bära sina rättegångskostnader.