L. A. GEELHOED
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2006. február 23. [1]

I – Bevezetés

1. Keresetlevelében a Bizottság annak megállapítását kéri a Bíróságtól, hogy Édith Cresson – mivel a Bizottság tagjaként hivatali ideje alatt két személyes ismerősét felvette, és irántuk részlehajlást tanúsított – jogtalan előnyben részesítést követett el, vagy legalábbis súlyos gondatlansággal járt el. A Bizottság azt állítja, hogy É. Cresson megszegte az EK 213. cikk (2) bekezdésében és az EAK 126. cikk (2) bekezdésében előírt kötelezettségeit. [2] Ezért kéri a Bíróságtól, hogy megfelelő pénzügyi szankciót alkalmazzon a szerződések e rendelkezéseinek utolsó bekezdésében meghatározottak szerint.

2. Ez az első ilyen típusú ügy, amelyben a Bíróság ítéletet fog hozni. Egy korábbi ügyben, amelyet a Tanács kezdeményezett M. Bangemann korábbi biztos ellen egy olyan kinevezés miatt, amelyet a hivatali ideje után el kívánt fogadni, a keresettől elálltak. [3] Az ügy ezért a Bíróság számára egyedi lehetőséget biztosít, hogy tisztázza, a Bizottság tagjaira milyen kötelezettségek hárulnak az EK 213. cikk értelmében. Általánosságban a Bíróság ítélete igen fontos lesz az Európai Unió intézményeiben magas tisztséget betöltő személyekre vonatkozó szabályok meghatározása tekintetében.

II – Jogi háttér

3. Az EK 213. cikk (2) bekezdése értelmében:

„A Bizottság tagjai feladataik ellátása során teljes mértékben függetlenek, és a Közösség általános érdekében járnak el.

1 – Eredeti nyelv: angol.

2 – Mivel e rendelkezések megegyeznek, e szövegben végig csak az EK 213. cikk (2) bekezdésére történik utalás.

3 – A C-290/99. sz., Tanács kontra Bangemann ügyet 2000. február 3-án hozott végzéssel (HL C 122., 17. o.) törölték a Bíróság nyilvántartásából.

Feladataik ellátása során nem kérhetnek és fogadhatnak el utasításokat kormányoktól vagy más szervektől. Tartózkodnak a feladataikkal összeegyeztethetetlen cselekedetektől. Valamennyi tagállam vállalja, hogy tiszteletben tartja ezt az elvet és nem kísérli meg a Bizottság tagjainak befolyásolását feladataik ellátása során.

A Bizottság tagjai hivatali idejük alatt nem folytathatnak semmilyen egyéb – akár kereső, akár ingyenesen végzett – foglalkozást. Hivatalba lépésükkor ünnepélyesen kötelezettséget vállalnak arra, hogy hivatali idejük alatt és után tiszteletben tartják a hivatalukból eredő kötelezettségeiket és különösen azt, hogy megbízatásuk megszűnését követően feddhetetlenül és tartózkodóan járnak el kinevezések vagy előnyök elfogadásával kapcsolatban. E kötelezettségek megsértése esetén a Bíróság a Tanács vagy a Bizottság kérelmére az érintett tagot, a körülményektől függően, a 216. cikknek megfelelően felmentheti, vagy megvonhatja tőle nyugdíjjogosultságát vagy az ezt helyettesítő egyéb juttatásokhoz való jogát."

4. Az EK 216. cikk kimondja:

„Ha a Bizottság valamely tagja már nem felel meg a feladatai ellátásához szükséges feltételeknek, vagy ha súlyos kötelezettségszegést követett el, a Bíróság a Tanács vagy a Bizottság kérelmére felmentheti hivatalából."

III – A Bizottság által előadott tényállás

5. É. Cresson 1995. január 24-től 1999. szeptember 8-ig az Európai Bizottság tagja volt. A Bizottság testületi lemondását 1999. március 16-án nyújtotta be, ám 1999. szeptember 8-ig hivatalban maradt. A Bizottságon belül É. Cresson tárcájához tartozott a tudomány, kutatás és fejlesztés, a Közös Kutatóközpont (KKK), a humán erőforrások, az oktatás, képzés és az ifjúsági ügyek. Ebben az időben ezek az ügyek a XII., a XIII.D. és a XXII. főigazgatósághoz (DG-khez) és a KKK-hoz tartoztak.

6. Az É. Cressonnal szemben a Bizottság által felhozott kifogások, amelyek szerint hivatali ideje alatt jogtalan előnyben részesítést tanúsított, két ismerősével, René Berthelot-val és Timm Riedingerrel kapcsolatos iratokon alapulnak.

A – *A Berthelot-ügy*

7. É. Cresson röviddel hivatalba lépését követően kinyilvánította azon óhaját, hogy személyes tanácsadóként foglalkoztatni kívánja R. Berthelot-t. R. Berthelot, aki végzettsége szerint fogorvos, akkoriban a franciaországi Châtellerault város közelében élt, amelynek É. Cresson volt a polgármestere. Arra tekintettel, hogy R. Berthelot 66 éves volt, és É. Cresson kabinetje már kialakult, kabinetfőnöke jelezte É. Cressonnak, hogy a maga részéről nem lát semmilyen lehetőséget az érintettnek a Bizottsághoz történő felvételére. Ennek ellenére néhány hónappal később É. Cresson kérésére R. Berthelot-nak a DG XII-ben meghívott tudományos munkatársi szerződést ajánlottak, amely 1995. szeptember 1-jétől, kezdetben hat hónapra szólt. Noha a meghívott tudományos munkatársként való alkalmazás azt jelenti, hogy az érintett tevékenységét főként a Bizottság kutatási tevékenységgel foglalkozó központjaiban vagy szervezeti egységeiben végzi, bebizonyosodott, hogy R. Berthelot kizárólag É. Cresson személyes tanácsadójaként dolgozott. A kezdeti hat hónapos időtartamot 1997. február végéig meghosszabbították.

8. 1996 áprilisának végén a tudományos munkatársakra vonatkozó, halmozódást tiltó szabály alapján a Franciaországban részére folyósított nyugdíj összegének figyelembevétele érdekében csökkentették R. Berthelot díjazását. Röviddel ezen intézkedést követően É. Cresson személyes kérésére tizenhárom kiküldetési rendelvényt állítottak ki R. Berthelot nevére, amelyekben a kiküldetés helyeként Châtellerault-t jelölték meg, és amelyeket megküldtek a Bizottság adminisztrációs szervezeti egységeinek. E rendelvények olyan kiküldetésekre vonatkoztak, amelyek állítólag 1996. május 23. és június 21. közötti időszakban történtek. Ezért MR. Berthelot számára 6 930 eurót utaltak át. 1996. szeptember 1-jei hatállyal R. Berthelot-t meghívott tudományos munkatársként egy magasabb csoportba sorolták be, így havi díjazása jelentősen, körülbelül 1 000 euróval nőtt. Ez a növekedés bőven kárpótolta díjazásának a halmozódási tilalom miatt bekövetkezett csökkenéséért.

9. A DG XII-vel kötött szerződésének lejártakor R. Berthelot-nak egyéves időszakra meghívott tudományos munkatársként újabb szerződést ajánlottak, ezúttal a KKK-nál. Így összesen két és fél évre emelkedett a bizottsági tartózkodásának ideje, holott a meghívott tudományos munkatársak alkalmazásának időtartama legfeljebb 24 hónap lehet.

10. 1997. október 2-án a Bizottság pénzügyi ellenőrzést végző szervezeti egysége kérte, hogy küldjék meg részére azt a jelentést, amelyet R. Berthelot-nak az első szerződése lejártát követően a tevékenységéről kellett volna benyújtani. E szervezeti egységnek megküldött jelentések rendkívül rövidek voltak. Valójában a jelentéseket több személy feljegyzéseiből É. Cresson kabinetjében állították össze.

11. 1997. december 11-én R. Berthelot egészségügyi okok miatt kérte szerződésének 1997. december 31-től számított felbontását. E kérelmet elfogadták. É. Cresson azonban kabinetfőnökéhez fordult, hogy vizsgálja meg, milyen megoldást lehetne találni R. Berthelot szerződéses jogviszonyának meghosszabbítására 1998. január 1-jétől. Ez a megoldás szaktanácsadói alkalmazást jelentett volna. Ezt az állást azonban R. Berthelot elutasította.

12. R. Berthelot 2000. március 2-án elhunyt.

B – *A Riedinger-ügy*

13. T. Riedingernek, aki gazdasági joggal foglalkozó ügyvéd, 1995-ben három szerződési ajánlatot tettek a Bizottság É. Cresson által irányított szervezeti egységei. Ezen belül legalább kettőt É. Cresson kifejezett kérésére tették.

14. E szerződések tárgya a következő volt: 1. A Közép-Európa és az Európai Közösség jövőkutató központjai közötti hálózat megvalósíthatóságára vonatkozó elemzés, 2. É. Cresson 1995. május 13. és 16. közötti dél-afrikai hivatalos látogatásához nyújtott kíséret, valamint jelentés készítése, 3. összehasonlító joggal foglalkozó európai intézet létrehozására vonatkozó megvalósíthatósági előtanulmány.

15. Jóllehet e három szerződés vonatkozásában megtették a szükséges költségvetési kötelezettségvállalást, egyik szerződést sem teljesítették, és ezekkel összefüggésben T. Riedinger számára sem történt kifizetés.

IV – Eljárás

A – *Előzetes vizsgálatok*

16. A Bizottság keresetlevelének az EK 213. cikk alapján a Bírósághoz való benyújtását megelőzően a Berthelot és Riedinger ügyek különböző szerveknél számos vizsgálat tárgyát képezték. A Bizottság a keresetét e vizsgálatok eredményeire alapozza.

17. Az elsőt az Európai Parlament égisze alatt létrehozott független szakértői bizottság végezte. Feladata az első jelentés elkészítése volt, „amely alapján megállapítható, hogy a Bizottság mint testület vagy bármely, esetleg több biztos egyénileg milyen mértékben felelős a közelmúltban bekövetkezett és a parlamenti viták során megemlített, illetve e viták alapján felmerült feltételezések szerinti

csalásokért, hanyag igazgatásért vagy nepotizmusért". E bizottság 1999. március 15-én benyújtott jelentésében [4] a Berthelot-üggyel összefüggésben megállapította, hogy „az előttünk lévő ügyben egyértelmű jogtalan előnyben részesítés valósult meg. Olyan személyt alkalmaztak, akinek a képzettsége nem felelt meg azon különböző állásoknak, amelyekre felvették. Az elvégzett munka nyilvánvalóan elégtelen volt mennyiségi, minőségi és fontossági szempontból is. A Közösség nem kapott megfelelő ellenértéket a pénzéért". [5]

18. A független szakértői bizottság jelentését követően a Bizottság, amely 1999. szeptember 9-én lépett hivatalba, olyan reformok ösztönzését határozta el, amelyek a bizottság által kifogásolt gyakorlatok megelőzését és a belső igazgatási és pénzügyi eljárásainak javítását célozta. Ezzel összefüggésben az OLAF (Office européen de lutte antifraude) is saját vizsgálatot végzett, amelynek eredményeként 1999. november 23-án benyújtotta jelentését. E jelentés alapján fegyelmi eljárás indult a Bizottság több tisztviselőjével és alkalmazottjával szemben.

19. 2001. február 20-án a Bizottság eljárást indított az R. Berthelot-nak jogtalanul kifizetett összegek visszatérítése iránt. Ez az eljárás érinti az örökösöket.

20. A DG ADMIN (Személyzeti és Igazgatási Főigazgatóság), később pedig – 2002. február 19-i létrehozatalát követően – az IDOC (a Bizottság Vizsgálati és Fegyelmi Hivatala) vizsgálatot indított a Riedinger-ügy vonatkozásában. Emellett két – egyrészt a DG XII, másrészt a KKK szerepére vonatkozó – kiegészítő vizsgálatot folytatott a Berthelot-ügy tekintetében. E vizsgálatok során több meghallgatásra került sor. É. Cressont több alkalommal megkeresték az illetékes szervezeti egységek, valamint N. Kinnock, az igazgatási reformmal megbízott biztos, annak érdekében, hogy meghallgassák. É. Cresson azonban az írásbeli válaszadást választotta. A T. Riedingerre vonatkozó jelentés 2001. augusztus 8-án készült el. Az IDOC 2002. február 22-én nyújtotta be jelentését, amely kizárólag a Berthelot-ügyre vonatkozott.

B – *Az É. Cressont érintő bizottsági eljárás*

21. 2003. január 21-én a biztosok testülete úgy határozott, hogy kifogásközlést (*communication des griefs*) küld É. Cressonnak az EK 213. cikk (2) bekezdése szerinti eljárás esetleges megindítása keretében. E közlésben a Bizottság azt állította, hogy R. Berthelot és T. Riedinger ügyében É. Cresson megszegte a Bizottság tagjaként betöltött hivatalából eredő kötelezettségeit. A Bizottság szerint É. Cresson magatartása mindkét esetben az általános érdekkel ellentétes volt, és lényegében két személyes ismerősének előnyben részesítését tartotta szem előtt. Mindenesetre

4 – Független szakértői bizottság, Az Európai Bizottságon belüli csalásokra, hanyag igazgatásra és nepotizmusra vonatkozó feltételezésekről szóló első jelentés.

5 – Lásd a jelentés 8.1.35. pontját.

nem tanúsított megfelelő körültekintést, mert nem ellenőrizte, hogy e két ügyben betartották-e a belső eljárást. A Bizottság ezért hivatalából eredő kötelezettségeinek megsértésével vádolta, amelyet É. Cresson szándékosan, de legalábbis súlyos gondatlansággal valósított meg.

22. A védelemhez való jog tiszteletben tartása végett a Bizottság arról is döntött, hogy É. Cresson hozzáférhet aktájához, és felhívták, hogy terjessze elő észrevételeit a Bizottság kifogásközlésével kapcsolatban. Ezt É. Cresson tanácsadója és a Bizottság közötti, az így megindított eljárás tárgyára és É. Cressonnak az egyes dokumentumokhoz való hozzáférésre vonatkozó, hosszú levelezés követte.

23. É. Cresson 2003. szeptember 30-án válaszolt a vele közölt kifogásokra. Ebben elsősorban vitatja, hogy az EK 213. cikk (2) bekezdése megfelelő jogalapot jelent a kifogásközléshez. Azt is állítja, hogy e rendelkezés sérti a védelemhez való alapvető jogát. Arra is hivatkozik, hogy azon cselekmények, amelyekkel őt vádolják, nem tartoznak e cikk hatálya alá. Mindenesetre a Bizottság által felhozott kifogásokat nem bizonyították be. Kifogásolta a jogtalan előnyben részesítés és a súlyos gondatlanság kifogásközlésben való pontatlan meghatározását. Végül azt kéri, hogy a vele szemben indított fegyelmi eljárás következtében őt ért vagyoni és nem vagyoni kár megtérítése címén 50 000 eurót fizessenek meg neki.

24. A Bizottság É. Cresson írásbeli észrevételei alapján úgy határozott, hogy ismételten meghívja É. Cressont a biztosi testület általi közvetlen és személyes meghallgatásra. A meghallgatásra 2004. június 30-án került sor.

25. 2004. július 19-i ülésén a Bizottság úgy döntött, hogy a Bírósághoz fordul.

C – *A belga büntetőeljárás*

26. A Bizottságon belül folytatott vizsgálatokkal és eljárással párhuzamosan a belga büntető hatóságok büntetőeljárást folytattak a Berthelot-ügyben. E büntetőeljárás az Európai Parlament egyik tagjának számos olyan személlyel, többek között É. Cressonnal szembeni panaszát követően indult, akiket a Bizottságban előforduló, különböző szabályszegésekkel összefüggésben gyanúsítottak. A Bizottság magánfélként lépett fel az eljárásban.

27. A vizsgálóbíró (*juge d'instruction*) megvizsgálta, hogy van-e helye É. Cresson büntetőjogi felelőssége megállapításának az alábbi három pontban:

– R. Berthelot meghívott tudományos munkatársként való felvétele, amelyre a Bizottság belső szabályainak megszegésével került sor, megvalósított-e hamisítást, hamisított okiratokkal való visszaélést, illetve hivatali visszaélést (*faux, usage de faux et prise d'intérêt*);

– az R. Berthelot szerződése lejártakor készített jelentések – hamisítás és csalás;

– R. Berthelot kiküldetési rendelvényei és elszámolásai (*décomptes de mission*) – hamisítás és csalás.

28. Ezen eljárás következő szakaszában az ügyész azonban figyelmen kívül hagyta az első vádpontot azon az alapon, hogy a felvétel nem volt ellentétes a közösségi szabályozással. A második vádpontot is figyelmen kívül hagyta, mivel az nem É. Cressonra vonatkozott. A harmadik vádpont vonatkozásában a vádat először fenntartotta, majd végül azt is elejtette.

29. 2004. június 30-i végzésével a Chambre du conseil du tribunal de première instance de Bruxelles (a brüsszeli elsőfokú bíróság tanácsa, Belgium) megállapította, hogy a terheltek ellen nincs helye a büntetőeljárás folytatásának (*non-lieu*). Különösen É. Cresson esetében e bíróság azt állapította meg, hogy nincs őt terhelő körülmény, amely arra utal, hogy a kérdéses tényeket ismerte.

D – *A Bíróság előtti eljárás*

30. A Bizottság keresetlevelét 2004. október 7-én vették nyilvántartásba.

31. A Bizottság azt kéri, hogy a Bíróság:

– állapítsa meg, hogy É. Cresson megszegte az EK 213. cikkből eredő kötelezettségeit;

– részlegesen vagy teljesen vonja meg É. Cresson nyugdíjjogosultságát és/vagy az ezt helyettesítő egyéb juttatásokhoz való jogát, a Bíróság mérlegelésére bízva ezen megvonás terjedelmének és időtartamának meghatározását;

– É. Cressont kötelezze ezen eljárás költségeinek viselésére.

33. A Bíróság elnöke 2005. június 2-i végzésével megengedte a Francia Köztársaságnak, hogy az eljárási szabályzat 93. cikkének 7. §-a alapján, É. Cresson kérelmeinek támogatása végett a tárgyalás során az eljárásba beavatkozzék.

32. E. Cresson azt kéri, hogy a Bíróság:

– elsődlegesen: nyilvánítsa a Bizottság keresetét elfogadhatatlannak;

34. A Bíróság 2005. szeptember 9-i végzésével elutasította É. Cressonnak azt a kérelmét, hogy utasítsa a Bizottságot arra, hogy az EK 213. cikk (2) bekezdése alapján ellene eljárást kezdeményező bizottsági határozattal összefüggő egyes dokumentumokhoz biztosítsa a hozzáférést.

– másodlagosan: utasítsa el az említett keresetet, mint jogellenest és megalapozatlant;

35. A Bizottság és É. Cresson, valamint a Francia Köztársaság a 2005. november 9-én tartott tárgyaláson ismertette szóbeli észrevételeit.

– utasítsa a Bizottságot a Bírósághoz való fordulást kimondó, 2004. július 19-i bizottsági határozatot eredményező vitákról készült rövidítetlen jegyzőkönyv, valamint az alperes által kérelmeiben és megerősítő kérelmében – 2004. április 26-án, illetve október 5-én – kért egyéb dokumentumok benyújtására;

V – A felek beadványai

A – *A Bizottság*

1. Az EK 213. cikk

– a Bizottságot kötelezze valamennyi költség viselésére.

36. A Bizottság kifejti, hogy valamely (korábbi) tagja ellen az EK 213. cikk

(2) bekezdésén alapuló kereset a Szerződés ezen rendelkezése értelmében feltételezi, hogy e tag megszegte a hivatalából eredő kötelezettségeit. A Bizottság álláspontja szerint ő határozza meg a Bíróság bírósági felülvizsgálata mellett e kötelezettségek tartalmát és terjedelmét. Álláspontja szerint megszegi e kötelezettségeit az a biztos, aki az általános érdektől eltérően jár el, vagy akit személyes, magán-, vagy pénzügyi érdekeknek megfelelő megfontolások vezérelnek.

37. Ezen értelmezés alapján a jogtalan előnyben részesítés ellentétes mind az általános érdekkel, mind a biztos hivatalához kapcsolódó feddhetetlenséggel és tartózkodással. A Bizottság a jogtalan előnyben részesítést olyan cselekedetként vagy magatartásként határozza meg, amely ellentétes mind az általános érdekkel, mind a közhivatallal összefüggő feddhetetlenséggel, amely (gyakran felvétel révén) olyan személy előnyben részesítését jelenti, aki alkalmatlan, és a megfelelő képzettséggel sem rendelkezik, vagy aki nyilvánvalóan alkalmatlan a betöltendő állásra, illetőleg ha az előnyt az érintett állásra vonatkozó követelmények figyelmen kívül hagyásával nyújtották, mert egy személyes barátról vagy olyan személyről van szó, akit meg szeretnének jutalmazni.

38. A Bizottság rámutat arra, hogy egyes esetekben a Bizottság tagjai széles mérlegelési jogkörrel rendelkeznek, és ez különösen igaz a kabinetjük összeállításával összefüggésben. Ezenkívül a tagoknak be kell tartaniuk a felvételre vonatkozó közösségi szabályokat, és különleges gondossággal kötelesek megvizsgálni, hogy e tekintetben a döntéseket az általános érdekkel és az alkalmazandó szabályokkal összhangban hozzák. E kötelezettség kiterjed az érintett személy felvételét követő valamennyi adminisztratív szakaszra, például a szerződés meghosszabbítására vagy az előléptetésekre is.

2. Válasz É. Cresson kifogásközlésre adott válaszára

39. Keresetlevelében a Bizottság válaszol É. Cresson kifogásközlésre adott válaszaira.

40. É. Cresson vitatja, hogy a Bizottság keresetét az EK 213. cikkre alapozhatja, és azt állítja, hogy az e rendelkezésben meghatározott eljárás nem érinti az ellene felhozott kifogásokat. E rendelkezés emellett hatékony bírósági jogorvoslatot sem biztosít. A Bizottság ezzel szemben fenntartja, hogy az EK 213. cikk megfelelő jogalapot jelent a keresetéhez. Ez az eljárás a nemzeti alkotmányokban meghatározott, közhivatallal való visszaélésre vonatkozó eljárásokhoz hasonlítható. Azok alapján közvetlenül az ország legmagasabb szintű bíróságához lehet fordulni, éppen a kiegészítő garanciák biztosítása érdekében. A Bizottság tagjainak

magatartása és cselekedetei különleges rendelkezések hatálya alá tartoznak. A közösségi tisztviselőkre alkalmazandó fegyelmi szabályok nem vonatkoznak rájuk. A Bizottság nem ért egyet azzal, hogy az EK 213. cikk figyelmen kívül hagyja a hatékony bírósági jogorvoslathoz való jogot. Az EK 213. cikk (2) bekezdése a biztosok minden kötelezettségére kiterjed, nemcsak az e rendelkezésben példaként említettekre.

41. É. Cresson azon állításával kapcsolatban, hogy az IDOC jelentések hatáskör hiányában nem képezhetik a kifogásközlés alapját, a Bizottság megjegyzi, hogy a szóban forgó közigazgatási vizsgálatokat az IDOC létrehozását megelőzően indították meg. A kifogásközlés e vizsgálatokon, valamint az IDOC és az OLAF jelentésein alapult. Mindenesetre a Bizottság küldte meg a kifogásközlést É. Cressonnak, és nem az IDOC.

42. A Bizottság tagadja, hogy É. Cresson védelemhez való jogát megsértették, ahogyan azt ő állítja. É. Cressonnak az eljárások ésszerű időn belül való megindításához való jogával összefüggésben a Bizottság megjegyzi, hogy az EK 213. cikk semmilyen határidőt nem ír elő, és É. Cresson sem bizonyította, hogy az időmúlás bármilyen módon befolyásolta a védelemhez való jogát. A Bizottságnak megfelelő körültekintéssel kellett eljárnia az EK 213. cikk első alkalmazása során. Nem állítható továbbá, hogy az EK 213. cikkben meghatározott eljárás nem tisztességes, hiszen az feltételezi, hogy a Bíróság alapokmányának és eljárási szabályzatának rendelkezéseit tiszteletben tartják. A Bíróság előtti eljárás megindításáról szóló döntést nem előzte meg olyan határozat, amely hátrányosan befolyásolta az érdekeit. Az eljárás nem befolyásolta É. Cresson azon jogát, hogy a vele szemben felhozott vádak okairól tájékoztassák. A kifogásközlésre adott válaszából egyértelműen kitűnik, hogy tökéletesen ismerte a Bizottság kifogásait, és hogy minden lehetősége megvolt a válaszadásra. A Bizottság állítólagos elfogultsága kapcsán ez utóbbi megjegyzi, hogy nem elfogult, azonban a Bíróság határozza meg, hogy szankció alkalmazásának van-e helye. Végül a dokumentumokhoz való hozzáférés jogának megsértésével összefüggésben a Bizottság megjegyzi, hogy mindig volt lehetősége az őt érintő ügy iratainak megtekintésére.

43. A belga büntetőeljárásban hozott határozat hatályával összefüggésben a Bizottság kifejti, hogy az Elsőfokú Bíróság által a François-ügyben hozott ítéletben [6] hivatkozott elv, amely szerint „fegyelmi eljárás a büntetőeljáráshoz kötve van" (*le pénal tient le disciplinaire en l'état*) azt jelenti, hogy a fegyelmi eljárást a büntetőeljárás befejezéséig fel kell függeszteni. Mindenesetre ez az elv nem a Bizottságra, hanem a Bíróságra vonatkozik, mivel ebben az összefüggésben ez utóbbi a fegyelmi hatóság. A Bizottság elfogadja, hogy a fegyelmi hatóságot a büntetőbíróság által megállapított tényállás köti. Ez azonban nem segít É. Cressonnak, mivel a büntetőügyben hozott határozat nem

6 – A T-307/01. sz., François kontra Bizottság ügyben 2004. június 10-én hozott ítélet (EBHT 2004., II-1669. o.).

függ össze a jelen eljárásban vizsgált tényekkel, így R. Berthelot felvételével, szerződésének meghosszabbításával, valamint a T. Riedinger előnyben részesítése érdekében tett lépésekben megnyilvánuló jogtalan előnyben részesítéssel. Az É. Cresson elleni büntetőeljárás megszüntetéséről szóló határozat ezért nem képezi a jelen fegyelmi kereset jogi akadályát.

44. A Bizottság vitatja É. Cressonnak a *de minimis* szabály érintett összegekre vonatkozó alkalmazhatóságára alapozott érvét. Ez az érv – ha egyáltalán megalapozott – az eljárás érdeméhez kapcsolódik, nem pedig a Bizottság keresetének elfogadhatóságához.

45. É. Cresson azt állítja, hogy számos eljárási szabálysértés történt a Bizottságon belül folytatott vizsgálatok során. Az IDOC létrehozásáról szóló határozat megsértésére hivatkozik, valamint arra a tényre, hogy az IDOC az OLAF hatáskörébe tartozó területen járt el, hogy az IDOC jelentések hiányosak voltak, hogy a fegyelmi eljárások átfedték egymást, valamint arra a tényre, hogy a T. Riedingerrel összefüggő problémát a Berthelot-üggyel együtt kezelték. A Bizottság válaszul arra hivatkozik, hogy nem állapítható meg, ezen állítólagos szabálytalanságok hogyan befolyásolták a védelemhez való jogot. Emellett az OLAF által folytatott vizsgálattal összefüggő észrevételei tekintetében a Bizottság megjegyzi, hogy e szervezet a csalás gyanújának kivizsgálására általános felhatalmazással rendelkezik, és az eljárás minden egyes szakaszához nem volt szükség különleges felhatalmazás kibocsátására. A Bizottság továbbá nem volt köteles É. Cressont tájékoztatni az OLAF-fal való kapcsolatfelvételről sem. Az egyes ülések jegyzőkönyveinek aláírására sem volt szükség. Végül a Bizottság nem tartja relevánsnak a független szakértői bizottság jelentésének állítólagos jogellenességét, mivel a kereset a saját tényfeltáró vizsgálatán alapul.

46. É. Cresson kártérítési kérelmét illetően a Bizottság nem érti, hogy az EK 213. cikk szerinti eljárás megindítása hogyan valósíthat meg jogellenes magatartást, kivéve, ha a vonatkozó határozat önmagában hatáskörrel való visszaélést valósít meg, vagy ésszerűtlen, például koholt ügy előterjesztése révén.

3. A Berthelot- és a Riedinger-ügy

47. A Bizottság által felhívott lényeges tényeket jelen indítvány III. része már összefoglalta. Azok megismétlése helyett elég megjegyezni, hogy a Bizottság álláspontja szerint a két ügy együtt bizonyítja É. Cressonnak a két személyes ismerőse érdekében tett személyes közbenjárását. Noha formálisan az érintett szervezeti egy-

ség, illetve a kabinetje járt el, megalapozott az a következtetés, hogy a releváns döntéseket É. Cresson hozta. A Bizottság álláspontja szerint magatartásával É. Cresson súlyosan, szándékosan vagy legalábbis súlyos gondatlansággal megszegte az EK 213. cikk (2) bekezdésében előírt kötelezettségeit.

B – *É. Cresson érvei*

1. Általános észrevételek

49. Először is É. Cresson azt kifogásolja, hogy valódi offenzíva indult ellene, mivel meg kellett jelennie az Európai Parlament költségvetési ellenőrzési bizottsága (COCOBU) előtt, és az OLAF, az IDOC, valamint a DG ADMIN egymást követő vizsgálatainak is alá kellett vetnie magát. Ezen intézkedések teljesen arányt tévesztettek azokhoz a tényekhez képest, amellyel gyanúsítják. Ez kétségtelenül az egész ügyet körülvevő hangulattal magyarázható, amely a Santer Bizottság testületi lemondásához vezetett. Majd előadja, hogy az ügyet egy belga újságíró cikke robbantotta ki, akit Belgiumban és Franciaországban számos bűncselekmény miatt elítéltek. Ezt követően a Bizottság egy korábbi tisztviselője, P. Van Buitenen a Közösség érdekei elleni csalás állítólagos eseteinek kutatása során az iratokat elküldte a belga igazságügyi hatóságoknak, a független szakértői bizottságnak, az OLAF-nak és a sajtónak. 1999 júniusában egy belga vizsgálóbíró vette kézbe az ügyet, és elérte É. Cresson mentességének visszavonását.

4. A szankció

48. A Bizottság szankció megállapítására kéri a Bíróságot, de a Bíróságra bízza a mértékének meghatározását. Ez eredményezheti a nyugdíjjogosultság teljes vagy részleges, illetve más juttatások megvonását. A Bizottság azt az álláspontot képviseli, hogy a szankciót az arányosság elvére tekintettel kell meghatározni. E tekintetben felhívja a figyelmet arra, hogy a személyzeti szabályzat IX. mellékletének 10. cikkében meghatározott tényezők lényegesek lehetnek. Jelen ügyben a Bizottság álláspontja szerint a kötelezettségszegés súlyos volt, mivel olyan etikai szabályra vonatkozott, amely aláásta az É. Cressonba vetett bizalmat, noha már nem tagja a Bizottságnak; É. Cresson teljes mértékben tudatában volt annak, hogy cselekedetei jogtalan előnyben részesítést valósítottak meg, és hihető jelek utalnak arra, hogy É. Cresson legalább egyes cselekedetei szándékosak voltak.

50. A Belgiumban lefolytatott büntetőeljárással kapcsolatban É. Cresson rámutat arra, hogy a vizsgálóbíró öt év alatt csak egyszer hallgatta ki. Megjegyzi, hogy a Bizottság akkoriban küldte el a kifogásközlést, amikor a sajtóból értesült arról, hogy bűncselekmény

elkövetésével gyanúsítják. Ez rávilágít a fegyelmi és a büntetőeljárások szoros összefüggésére. É. Cresson hangsúlyozza, hogy végső soron minden vádat elejtettek ellene, és hogy az eljárás megszüntetéssel ért véget (*non-lieu*). Továbbá a Bizottság nem élt jogorvoslattal e határozat ellen.

51. A Bizottság előtti eljárás tekintetében csupán három évvel a Santer Bizottság lemondását követően tájékoztatták arról a tényről, hogy a Bizottság a jogtalan előnyben részesítés gyanúját megalapozottnak találta, és hogy ez a biztosi kötelezettségeinek súlyos megszegését jelenti. Az eljárást É. Cresson tanácsadója is kifogásolta, a válaszadásra adott határidők, a Bizottság függetlensége, az alapvető jogok tiszteletben tartása tekintetében, valamint a jelen kérdésre vonatkozó, világosan meghatározott eljárási szabályok hiánya miatt. É. Cresson megjegyzi továbbá, hogy a Bizottság főtitkára egyszer megemlítette a büntető és a fegyelmi eljárás összehangolásának kérdését. É. Cresson szerint az eljárások lefolytatásának módjára tekintettel, és különösen arra a tényre figyelemmel, hogy a biztosok testülete előtti meghallgatáson nem tettek fel neki kérdéseket, a Bizottságnak nyilvánvalóan szándékában állt az ügyet a Bíróságnak átadni.

2. Jogi érvek

a) Elfogadhatatlanság

52. É. Cresson azzal érvel, hogy az EK 213. cikket – amelynek célja az, hogy a Bizottság tagjaival szemben súlyos szankciókat lehessen alkalmazni – megszorítóan kell értelmezni. Emlékeztet arra, hogy az EK 213. cikk (2) bekezdésének első és második albekezdése előírja a Bizottság tagjai számára, hogy „feladataik ellátása során teljes mértékben függetlenek [legyenek], és a Közösség általános érdekében [járjanak] el". Ennek elmulasztása esetén az EK 216. cikk rendelkezéseit kell alkalmazni. Ezzel szemben az EK 213. cikk (2) bekezdésének harmadik albekezdése alkalmazható, ha valamely biztos hivatali ideje alatt vagy megbízatása megszűnését követően nem feddhetetlenül és tartózkodóan jár el külső foglalkozás elvállalásával kapcsolatban. Ebben az esetben a szankció vagy az EK 216. cikk szerinti felmentés, vagy a nyugdíjjogosultság vagy más juttatások megvonása. Mivel É. Cressont nem a külső foglalkozás elvállalásával kapcsolatban vádolják kötelezettségeinek megszegésével, esetében nem alkalmazhatók az EK 213. cikk (2) bekezdése harmadik albekezdésének rendelkezései. Az EK 213. cikk (2) bekezdése mellett nem létezik más jogi kötelezettség, amelyet É. Cresson ellen fel lehet hívni. A biztosokra vonatkozó etikai kódex, amelyet csak az ügy tényállásának időpontját követően fogadtak el, emellett nem tartalmaz olyan kötelezettséget, amely az É. Cressonnak felrótt vádak szempontjából lényeges. É. Cresson ezzel

összefüggésben ismételten a védelemhez való jogát biztosító írott eljárási szabályokat hiányolja, amely hiány miatt a Bizottság keresete szerinte jogellenes. Az EK 213. cikk (2) bekezdése ezért nem jelenthet jogalapot a Bizottság 2004. július 19-i határozatához, amelyben a Bírósághoz fordulásról döntött.

53. É. Cresson azt állítja, hogy attól a pillanattól, hogy a Bizottság a büntetőeljárásban magánfélként fellépett, alkalmazhatóvá vált a *„le pénal tient de disciplinaire en l'état"*-elv, amely szerint az azonos tényállásra vonatkozó fegyelmi eljárást fel kell függeszteni a büntetőeljárás befejezéséig. Ha a tényállás mindkét eljárásban azonos, a fegyelmi eljárás elveszíti létjogosultságát, ha ugyanazon vádakat a büntetőeljárásban elejtették. É. Cresson rámutat arra, hogy noha a belga ügyész eredetileg fenntartotta a vádakat R. Berthelot kiküldetéseivel összefüggésben, később arra a következtetésre jutott, hogy nem volt alapja É. Cresson büntetőjogi felelősségre vonásának. Mivel a vádpontok alapjául szolgáló tényállás mindkét ügyben – a jogi minősítéstől függetlenül – azonos, a jelen kereset értelmetlen, és elfogadhatatlannak kell minősíteni. A büntetőügyben hozott határozat megfosztotta érdemétől a Bizottság keresetét.

54. Az egyetlen vádpont, amelyet a belga ügyész megvizsgált, a 6930 eurós összegről szóló hamis kiküldetési rendelvényekkel függött össze. Amellett, hogy az ügyész határozata szerint e vádpontot nem lehet É. Cressonnak felróni, ez olyan viszonylag csekély összegnek számít, amelyre a *de minimis non curat praetor* elve vonatkozik.

55. Ezen okokból kifolyólag a Bizottság keresetét – mint elfogadhatatlant – el kell utasítani.

b) Az ügy érdeméről

56. Másodlagosan É. Cresson arra hivatkozik, hogy az ellene felhozott vádak megalapozatlanok.

57. R. Berthelot felvételére az alkalmazandó szabályokkal összhangban került sor, hogy tanácsadói minőségben segítse őt. Mivel az adminisztráció tulajdonképpen a meghívott tudományos munkatársi jogállást tartotta a legmegfelelőbbnek, É. Cresson soha nem kérdőjelezte meg a jogállását. R. Berthelot képzettsége nem volt alacsonyabb, mint a többi meghívott tudományos munkatársé. Tényleges munkát végzett, és elkísérte É. Cressont a hivatalos utakra. Egészségi okokból ő maga mondta fel a szerződését. Csak a felmondását követően merült fel a végső jelentésre vonatkozó kérdés. Korábban erről nem esett szó. R. Berthelot a jelentést emlékeztetők alapján készítette el. Becsületsértő azt sugallni, hogy a jelentést nem maga írta. A kiküldetési rendelvényekkel összefüggésben É. Cresson a belga ügyész által feltárt tényállásra hivatkozik.

58. A Riedinger-ügy É. Cresson szerint koholmány. Mindhárom neki felajánlott szerződés az általános érdeket szolgálta, és T. Riedinger bármiféle ellenszolgáltatás nélkül végezte tevékenységét. A feddhetetlenség hiányára alapított vád először a Bizottság keresetlevelében jelent meg, és megalapozatlan. Úgy tűnhet, hogy É. Cressonnak azt róják fel, hogy nem jár el feddhetetlen módon, mivel két olyan szerződés megkötését javasolta, amelynek eredményeként nem született jelentés vagy tanulmány, és amelyért T. Riedingernek nem fizettek semmit.

59. A további kiegészítő érvekkel kapcsolatban É. Cresson számos súlyos eljárási szabálysértésre hivatkozik.

60. É. Cresson először is megjegyzi, hogy a közigazgatási vizsgálatot tévesen az IDOC jelentése alapján kinevezésre jogosult hatóságként a személyzeti és igazgatási főigazgató indította meg, noha azt a biztosok testületének kellett volna kezdeményezni.

61. Ezt követően, ugyanezzel összefüggésben, É. Cresson azt állítja, hogy a Bizottság alapvető jogokat és elveket sértett meg abban az eljárásban, amely jelen keresetnek a Bírósághoz való benyújtásához vezetett. Először is: a fegyelmi eljárás 2003-ban – azaz a tényállás után több mint hét évvel – történő megindítása elfogadhatatlan, különösen tekintettel arra a tényre, hogy régóta hozzáférhetők voltak azok a jelentések, amelyekre a Bizottság hivatkozik, továbbá az ügy összetettségének hiánya miatt. Másodszor: noha a Bizottság (tévesen) nem tekinti magát fegyelmi hatóságnak, több olyan eljárási feladatkört halmozott, amelyeknek különállóaknak kellett volna maradniuk. Harmadszor: a Bizottság nem tudott ellenállni különösen az Európai Parlament nyomásának, és ezért nem tekinthető pártatlannak. Negyedszer: különböző eljárási szabálysértéseket követtek el a belső eljárás lefolytatása során, többek között az IDOC szerepével kapcsolatban, továbbá azáltal, hogy a Berthelot-üggyel összefüggő eljárások egymást átfedték, valamint az aránytalan határidők megszabásával kapcsolatban.

62. A legsúlyosabb eljárási probléma azonban az, hogy bármely európai közösségi tisztviselővel vagy más alkalmazottal ellentétben É. Cressonnak nincs semmilyen jogorvoslatra lehetősége abban az esetben, ha a Bíróság elmarasztalná, és szankciót szabna ki. A fegyelmi eljárás keretében a Bizottság tagjai szűkebb körű biztosítékokat és bírósági védelmet élveznek, mint a közösségi tisztviselők. Álláspontja szerint ez sérti alapvető jogait. A tagállamok minisztereinek védelemhez való jogát e tekintetben jobban védik.

63. É. Cresson hangsúlyozza azokat a jelentős különbségeket, amelyek a Bizottság tisztviselői és tagjai közötti bánásmódban a

fegyelmi eljárások tekintetében fennállnak. Ez utóbbiak szűkebb körű biztosítékokat élveznek, és nincs hatékony bírói jogvédelem. Ezt az alapvető jogai sérelmének tekinti.

64. É. Cresson elismeri, hogy kártérítés iránt nem nyújthat be viszontkeresetet. Mégis hangsúlyozni kívánja a zaklatás és a Bizottság által elfogadott túlzó megközelítés miatt őt ért sérelmet. A Bíróságot arra kéri, hogy kötelezze a Bizottságot a költségek megfizetésére.

66. A Francia Köztársaság osztja É. Cresson véleményét abban a tekintetben, hogy a belga eljárást megszüntető határozat a fegyelmi eljárást megalapozatlanná teszi, és ezzel összefüggésben az ügyész által abban az eljárásban tett megállapításokra hivatkozik. Nem világos a Bizottság azon álláspontja, hogy a belga eljárás nem vonatkozott a jogtalan előnyben részesítésre. Úgy érti, hogy a jogi minősítések eltérnek, vagy maguk a tények különbözőek? Mindenesetre a belga bíróság világosan kimondta, hogy e tényeket nem állapították meg, illetve azokat nem lehetett É. Cressonnak tulajdonítani. Azt is megállapította, hogy R. Berthelot felvétele nem volt ellentétes a közösségi szabályokkal. A Bizottság jogtalan előnyben részesítésről szóló állításai ellentétesek a belga bíróság ténymegállapításaival.

C – *A Francia Köztársaság álláspontja*

65. A Francia Köztársaság egyetért É. Cressonnal abban, hogy az EK 213. cikk (2) bekezdése nem szolgáltat megfelelő jogalapot az ellene indított eljáráshoz, mind tartalmi, mind időbeli szempontból. A Francia Köztársaság rámutat, hogy ezen eljárás túllép a Bizottság közös politikai felelősségére vonatkozó mechanizmuson, amelyet a Santer Bizottság lemondása már beindított. A Bizottság azzal, hogy testületileg lemondott, kifejezte azon álláspontját, hogy az akkoriban feltárt szabályszegések a Bizottság testületi felelősségét vonták maguk után. Ezért a tagokkal szemben nem indult eljárás.

67. E körülmények között a francia kormány álláspontja szerint aránytalan lenne az EK 213. cikk (2) bekezdése alapján történő szankció kiszabása. Az ilyen szankció súlyos kötelezettségszegést feltételez. A francia kormány rámutat arra, hogy a közösségi tisztviselők esetében a nyugdíjjogosultság megvonásából álló szankció kiszabása ötven év alatt egyszer fordult elő, 35%-os csökkenést jelentett, és ez az ügy vesztegetéssel függött össze.[7] Szankció kiszabása azért is aránytalan lenne, mert nyolc év telt el a történtek óta. A francia kormány ezzel összefüggésben a korábbi biztossal, M. Bangemann-nal szemben kezdeményezett eljárás gyorsasá-

7 – A T-197/00. sz., Onidi kontra Bizottság ügyben 2002. május 30-án hozott ítélet (EBHT-KSZ 2002., I-A-69. és II-325. o.).

gára utalt. É. Cresson ügyét nem kellene a Bizottságban akkoriban fennálló gyakorlattól elszigetelve értékelni. A Bizottság nem kezdeményezett vele szemben eljárást, amikor még hivatalban volt. Aránytalan lenne őt azért a tevékenységéért büntetni, amely a teljes Bizottságnak volt felróható.

VI – Az EK 213. cikk (2) bekezdésével összefüggő általános észrevételek

68. Noha a jelen ügyben bemutatott érvek nyilvánvalóan az É. Cressonnal szemben megfogalmazott állításokra, valamint az EK 213. cikk (2) bekezdésének pontos jelentésére és funkciójára összpontosítanak, az ügy olyan kérdéseket vet fel, amelyek az Európai Unió és az intézményei számára szélesebb alkotmányos jelentőséggel bírnak. Olyan szabályokat érint, amelyeknek a közösségi intézményekben a hatalom gyakorlásához kapcsolódó feladatkört ellátó személyeknek meg kell felelniük, és azokkal az eljárásokkal függenek össze, amelyek alapján a személyek felelnek e szabályok betartásának elmulasztásáért. A közösségi intézmények megfelelő működéséhez szükséges, hogy a magas beosztású személyek ne csak szakmailag hozzáértők legyenek, hanem feddhetetlen magatartást tanúsítsanak. E személyek személyes képességei közvetlenül befolyásolják a közösségi intézmények iránt kialakult közbizalmat és azok hitelességét, valamint ebből kifolyólag hatékonyságukat. Ahogyan a független szakértői bizottság helyesen hangsúlyozta az 1999. március 15-i jelentésében, csak a megfelelő magatartás alapvető szabályainak betartásával „lehetséges a magas beosztásban lévők számára, hogy olyan hatalommal és hitelességgel rendelkezzenek, amely lehetővé teszi a tőlük elvárt vezetői szerep betöltését”. [8]

69. Az EK 213. cikk (2) bekezdésének a közösségi alkotmányos keretekben betöltött funkciójának a megítéléséhez, valamint ahhoz, hogy jelen eljárást a megfelelő szemszögből tekintsük, fontos rámutatni arra, hogy léteznek párhuzamos rendelkezések más, olyan közösségi intézmények és szervek tekintetében, amelyeknek teljes függetlenséget és teljes pártatlanságot kell tanúsítaniuk a rájuk ruházott feladatok ellátása során. E tekintetben az EK 195. cikk (2) bekezdésére utalok az európai ombudsmannal összefüggésben, az EK 247. cikk (7) bekezdésére a Számvevőszékkel összefüggésben, a Központi Bankok Európai Rendszere és az Európai Központi Bank alapokmánya 11. cikkének (4) bekezdésére az Európai Központi Bank végrehajtó bizottságával összefüggésben, valamint a Bíróság alapokmányának 6. és 47. cikkére a Bírósággal, illetve az Elsőfokú Bírósággal összefüggésben.

70. A Bizottság, valamint ezen intézmények és szervek közös jellemzője, az európai ombudsman nyilvánvaló kivételével, hogy testületileg járnak el, és a tagok egyénileg nem távolíthatók el e szervek feladatainak gyakorlásával összefüggő okokból. Mivel

8 – A jelentés 1.5.4. pontja.

ezen intézmények tagjai a saját szakterületükön a legmagasabb hivatalt töltik be, és nem tartoznak semmilyen hierarchikus ellenőrzés alá, különleges intézkedésekre van szükség annak biztosítására, hogy a hatalommal való bármilyen visszaélést megfelelően szankcionálják. E funkcióhoz hozzátartozik, hogy a büntető hatalom vagy arra az intézményre van bízva, amelynek az érintett személy tagja, vagy más olyan intézményre, amely az alkotmányos keretek azonos státusszal rendelkezik. [9]

71. Mivel a közhivatalt betöltő személyek számára biztosítják, hogy az általuk betöltött hivatalnál fogva nem mentesülnek a fegyelmi következmények alól, ha a személyes magatartásukkal szemben támasztott követelményeknek nem felelnek meg, az ilyen típusú eljárások alapvető garanciákat biztosítanak arra, hogy az érintett intézmények az alkotmányos feladatuknak megfelelően működnek. Ezen eszközök puszta megléte ezért a megelőzést is szolgálja.

72. Azt is hangsúlyozni kell, hogy ezen alkotmányos eszközök alkalmazása nem zárja ki más fegyelmi mechanizmusok működését a közhivatalt betöltő személyek ugyanilyen magatartásával összefüggésben. Más mechanizmusok alkalmazása nem zárja ki az alkotmányos eljárás alkalmazását sem. Különösen a politikai felelősséggel és a büntetőjogi felelősséggel kapcsolatos eljárásokra utalok. Az első esetben a Bizottság kizárólag testületileg számol be a Parlamentnek az EK 197. cikk és az EK 201. cikk alapján. A Parlamentnek nincs lehetősége a Bizottság egyes tagjai magatartásának ellenőrzésére. A Nizzai Szerződéssel történt módosítást követően azonban az EK 217. cikk (4) bekezdése előírja, hogy a Bizottság tagja köteles benyújtani lemondását, ha a biztosok testületének jóváhagyását követően a Bizottság elnöke őt erre felhívja. A második esetben, ha a kérdéses magatartás a nemzeti jog értelmében bűncselekményt valósít meg, a közhivatalt betöltő érintett személy ellen valamelyik tagállamban büntetőeljárást lehet lefolytatni. Ebben az esetben a bizottsági tag mentességét vissza kell vonni, ahogyan azt az Európai Közösségek kiváltságairól és mentességeiről szóló, 1965. április 8-i jegyzőkönyv 20. cikke a 18. cikkel összefüggésben előírja. A kötelezettségszegés jellegén és az érintett szabályok típusán múlik, hogy melyik mechanizmust alkalmazzák. E mechanizmusok egymástól eltérő célokat szolgálnak, ezért kölcsönösen nem zárják ki egymást.

73. A Bizottság esetében közvetlen funkcionális összefüggés áll fenn a Bizottság tagjai által tanúsítandó magatartás szabályai és e szabályoknak a Közösség intézményes kereteiben betöltött szerepe között. Ebben a tekintetben fontos hangsúlyozni, hogy noha a Bizottság a Közösség végrehajtó szerve,

9 – Hasonló alkotmányos eszközök léteznek a tagállamokban a magas állami tisztséget betöltő személyek tekintetében, akik elmozdíthatatlanok a feladatuk ellátása során hozott döntések alapján, hasonlóan jelen ügyhöz, többek között a Németországi Szövetségi Köztársaság (a Grundgesetz 61. cikkének (2) bekezdése), a Francia Köztársaság (a Constitution de la République Française 68. cikke) és az Olasz Köztársaság (a Costituzione della Repubblica Italiana 90. cikke) elnökei esetében. Vö. még az Amerikai Egyesült Államok esetében az „impeachment" eljárás, amelyről a Constitution of the United States II. cikkének (4) bekezdése rendelkezik.

emellett fontos közvetítő szerepet tölt be a tagállamok, a kereskedelem, az ipar, valamint a közösségi polgárok érdekeinek egyeztetése során a közösségi politikák meghatározásának folyamatában és a közösségi jogszabályok előkészítésében. Egyes területeken kvázi bírósági szerepet is betölt, úgymint a verseny területén, vagy a tagállamokkal szemben a közösségi jogi kötelezettségek kikényszerítése terén az EK 226. és az EK 228. cikk alapján. A Bizottság csak akkor lehet sikeres e feladatok teljesítésében, ha a Bizottság és egyes tagjai láthatóan teljes pártatlansággal és teljes függetlenséggel járnak el. Csak ekkor lesz képes a más közösségi intézmények, a tagállamok és a közvélemény szükséges bizalmát megszerezni.

74. Ezért a Bizottság funkciójához és feladataihoz tartozik, hogy az egyes biztosoknak mindig meg kell felelniük a legszigorúbb magatartási előírásoknak annak érdekében, hogy biztosítsák a függetlenségüket, pártatlanságukat és feddhetetlenségüket. Ez nemcsak a külső foglalkozásra vonatkozik, hanem a Bizottságon belüli tevékenységükre is, ahogyan azokat a szervezeti egységeket vezetik, amelyért felelősek, és ahogyan a Bizottság más belső szervezeti egységeivel kapcsolatot tartanak fenn. A Bizottság belső munkakultúrája önmagában döntő tényező a tevékenység hatékonyságának biztosításában.

75. Ezen előírásoknak a Bizottság egyes tagjai által megvalósított megsértése az intézményről a közvéleményben kialakult kép jelentős károsodásához és a belé vetett bizalom aláásásához vezethet, amely viszont az intézmény hatékonyságát csökkenti. A Santer Bizottság 1999-ben bekövetkezett testületi lemondásához vezető események hatásai mutatják, hogy ez mennyire nem pusztán hipotetikus elképzelés.

76. A Bizottság tagjaira háruló kötelezettségeket az EK 213. cikk (2) bekezdése általánosságban írja le. E rendelkezésből következik, hogy feladataik ellátása során teljes mértékben függetlenül és a Közösség általános érdekében kell eljárniuk. Tartózkodniuk kell a feladataikkal összeegyeztethetetlen cselekedetektől. A Bizottság tagjainak hivatalba lépésükkor ünnepélyesen kötelezettséget kell vállalniuk, hogy hivatali idejük alatt és után „tiszteletben tartják a hivatalukból eredő kötelezettségeiket és különösen azt, hogy megbízatásuk megszűnését követően feddhetetlenül és tartózkodóan járnak el kinevezések vagy előnyök elfogadásával kapcsolatban".

77. Az, hogy az EK 213. cikk (2) bekezdésében hivatkozott kötelezettségek mit foglalnak pontosabban magukban, értelmezés kérdése, és valójában ebben az ügyben központi kérdést jelent. Az É. Cressonnak felrótt események idején nem létezett a Bizottság tagjainak szóló etikai kódex, amely meghatározta volna, hogy a biztosoknak milyen

szabályoknak kell megfelelniük. Időközben sor került e kódex elfogadására és hatálybalépésére.[10] A kódex különböző előírásokat tartalmaz a biztosi tisztségre vonatkozó függetlenségre és feddhetetlenségre, valamint a Bizottság belső működésére vonatkozó hűségre, bizalomra és átláthatóságra vonatkozó etikai kérdésekről. Nem tartalmaz azonban olyan előírásokat vagy elveket, amelyek jelen ügy tényállására vonatkoznak. Akárhogy is, a Bizottság tagjának a hivatalához és az intézmény működésének hatékonyságához hozzátartozik, hogy bizonyos etikai szabályokat betartsanak. E tekintetben érdemes rámutatni arra, hogy a személyzeti szabályzat 10–12a. cikke a közösségi tisztviselők számára határoz meg szabályokat. Noha e szabályok a Bizottság tagjaira nem vonatkoznak, el lehet ismerni, hogy e szabályok az általuk betartandó abszolút legalapvetőbb szabályokat jelentik.

78. Egyáltalán nem lehetséges, és nem is célszerű a közhivatalban követendő magatartás kimerítő szabályozására törekedni. Mindig lesz olyan tényező, amellyel összefüggésben nem lehet beazonosítani, hogy melyik szabályt szegték meg, mégis megállapítható, hogy a magatartás az általános érdekbe ütközött. Ez hasonlít arra, ahogyan Kenneth Clark egyszer a „civilizáció" jelentését meghatározta: „Mi a civilizáció? Nem tudom. Elvont fogalmak segítségével nem tudom meghatározni – egyelőre. De azt hiszem, felismerem, ha látom [...]".[11]

79. A független szakértői bizottság e tekintetben a „legalapvetőbb szabályok közös magjára" utalt, amelyet úgy határozott meg, mint a Közösség általános érdekében és a teljes függetlenség tiszteletben tartásával való eljárás. Ez szükségessé teszi, hogy a döntések kizárólag közérdekből, tárgyilagos kritériumok alapján szülessenek, és ne saját vagy más magánérdekeire tekintettel. Magában foglalja a feddhetetlen és tartózkodó magatartást, a számonkérhetőség és a nyilvánosság elvének tiszteletben tartásával. Ez utóbbi többek között magában foglalja, hogy bármely személyes ellenérdekeltséget becsületesen és nyilvánosan be kell vallani.[12]

80. A közhivatalt betöltő személyekre kötelező szabályok meghatározása és így a független tanácsadói bizottság által hivatkozott „közös mag" pontosítása során hasznos utalni a közigazgatás ún. hét elvére, amelyeket az Egyesült Királyságban a közigazgatás szabályairól tárgyaló Nolan-bizottság állapított meg. Ezen elvek az alábbiak: önzetlenség, feddhetetlenség, tárgyilagosság, elszámoltathatóság, nyíltság, becsületesség és vezetői képesség. Ezek közül az elvek közül az elsőt, az önzetlenséget, részletesen így

10 – A legutóbbi változatot a SEC(2004) 1487/2. sz. dokumentum tartalmazza.

11 – Ahogyan az az ismert BBC televíziós dokumentumfilmben, az 1968-as „Civilisation" című műsorban elhangzott.

12 – A jelentés 1.5.4. pontja.

határozzák meg: „[a] közhivatalt betöltő személyek kizárólag a köz érdekében járnak el. Nem járhatnak el annak érdekében, hogy saját maguk, családjuk vagy barátaik részére anyagi vagy egyéb előnyt szerezzenek".

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

A fenti észrevételek érvényességéről nem képzelhető el egyértelműbb tanúbizonyság.

81. Végül meg kell jegyezni, hogy annak hangsúlyozása, hogy a biztosoknak – a Bizottságnak a ráruházott feladatok ellátására való alkalmassága feltételeként – teljes függetlenséget és pártatlanságot kell tudniuk biztosítani hivatali idejük alatt, nem új keletű bölcsesség vagy a megváltozott értékek eredménye. Az EK 213. cikk (2) bekezdésében meghatározott esküre utalva, amelyet a Bizottság tagjai hivatalba lépésükkor tesznek, Walter Hallstein elnök a Bizottság Val Duchesse-ben 1958. január 16-án tartott alakuló ülésén a következő szavakkal írta le a Bizottság tagjaira háruló kötelezettségek lényegét:

VII – Elemzés

82. A Bizottság keresete számos jogi kérdést vet fel, amelyeket a következő négy kategóriába lehet sorolni: elfogadhatóság, eljárási kérdések, az ügy érdeme és a szankció alkalmazásának lehetősége.

A – *Elfogadhatóság*

„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.

83. É. Cresson elsősorban azt állítja, hogy a Bizottság keresete elfogadhatatlan, mert az EK 213. cikk nem tekinthető a kereset megfelelő jogalapjának, és mivel a Chambre du conseil du tribunal de première instance de Bruxelles határozata megszüntette az

13 – „Amikor ünnepélyesen mindannyiunk nevében kimondjuk e szavakat, ahogyan arra a Szerződés kötelez bennünket, elismerjük közös kötelezettségeink lényegét. A »lényeg« alatt azt a tényt értjük, hogy Európát szolgáljuk, Európát, és nem akármilyen egyéni – nemzeti, szakmai, gazdasági vagy személyes – érdekeket. Ebben rejlik a feladatunk nehézsége, azonban az éppen ettől lesz méltósággal teli". 1958. április 18-i COM(58) PV 1 final dokumentum, amely szintén megtalálható e honlapon: www.ena.lu.

ellene folyó büntetőeljárást, a jelen kereset okafogyottá vált, és az érintett összeg viszonylag csekély voltára tekintettel a *de minimis non curat praetor* elvet kell alkalmazni.

84. Az EK 213. cikk (2) bekezdése tulajdonképpen nem ír elő semmilyen különleges követelményt a Bizottság vagy a Tanács által e rendelkezés alapján benyújtott kereset elfogadhatósága tekintetében. Ugyanakkor az É. Cresson által hivatkozott eljárási kérdések jelentősek, és e rendelkezés funkciójának és hatályának, valamint ugyanazon vádpontokkal összefüggő más eljárásokhoz való viszonyának vizsgálatát teszik szükségessé.

1. Az EK 213. cikk (2) bekezdése mint a jelen kereset jogalapja

85. É. Cresson megkülönbözteti egymástól az EK 213. cikk (2) bekezdésének utolsó mondatában meghatározott szankciókat. Egyrészt úgy véli, hogy a felmentés szankciója akkor alkalmazható, ha a biztos megszegte azon kötelezettségét, hogy a hivatali ideje alatt az általános érdekeknek megfelelően lássa el feladatát. Erről szól az EK 216. cikk, amelyre az EK 213. cikk (2) bekezdése utal. Másrészt a biztos nyugdíjjogosultságának vagy egyéb juttatásainak megvonásában álló szankciót csak a hivatali ideje után lehet kiszabni. Továbbá ezen intézkedés csak akkor alkalmazható, ha az érintett biztos megbízatása megszűnését követően nem kellően feddhetetlenül és tartózkodóan járt el kinevezések vagy előnyök elfogadásával kapcsolatban. Állítása szerint, mivel az ellene megfogalmazott vádak nem ez utóbbi kötelezettségszegéshez kapcsolódnak, a Bizottság keresetét nem lehet az EK 213. cikk (2) bekezdésére alapítani.

86. A Bizottság álláspontja szerint ezzel szemben az EK 213. cikk (2) bekezdésében meghatározott bármely szankciót alkalmazni lehet hivatalban lévő biztos vagy korábbi biztos tekintetében, ha bebizonyosodott, hogy a biztos megszegte a hivatalából eredő kötelezettségeit. A Bizottsághoz való személyfelvétel során tanúsított jogtalan előnyben részesítés e kötelezettségek megszegésének tekinthető.

87. E vita alapvetően az EK 213. cikk (2) bekezdése hatályának három aspektusát érinti. Először is: meg lehet-e különböztetni a felmentésnek és a nyugdíjjogosultság megvonásának mint szankciónak az alkalmazhatóságát abból a szempontból, hogy az érintett biztos még mindig hivatalban van-e, vagy sem? Másodszor: a Bizottság valamely tagjától meg lehet-e vonni a nyugdíjjogosultságot a biztos hivatalából eredő valamennyi köte-

lezettség megszegése esetén, vagy csak akkor, ha külső foglalkozással kapcsolatos kötelezettségekről van szó? Harmadszor: milyen kötelezettségekre utal az EK 213. cikk (2) bekezdése?

88. Ezek közül az első kérdés tekintetében elég utalni az EK 213. cikk (2) bekezdésének egyértelmű szövegére, amelynek utolsó mondata lehetővé teszi, hogy e két szankció bármelyikét alkalmazni lehessen abban az esetben, ha a biztos megszegte kötelezettségeit. A „kötelezettségek" kifejezés kizárólag ugyanarra a kifejezésre utalhat, amely az előző, a biztosok ünnepélyes, annak érdekében tett kötelezettségvállalásáról szóló mondatban is szerepel, hogy hivatali idejük alatt és után tiszteletben tartják az abból eredő kötelezettségeiket. Másszóval: a biztosoknak a vonatkozó kötelezettségeket mindig tiszteletben kell tartaniuk, és nincs különbség a tekintetben, hogy a keresetlevelet a Bírósághoz a biztos hivatali ideje alatt vagy azt követően nyújtják be. Ezért elméletileg lehetséges, hogy a felmentés helyett az EK 213. cikk (2) bekezdését a még hivatalban lévő biztossal szemben alkalmazzák, hogy e személytől megvonják nyugdíjjogosultságát vagy egyéb juttatásokhoz való jogát.

89. Ezért nincs alapja az É. Cresson által tett, az EK 213. cikknek a hivatalban lévő és a korábbi biztosokra történő alkalmazására vonatkozó megkülönböztetésnek. Az ügyében kiszabható pénzügyi szankció, hiszen nem az EK 216. cikk alapján mondtak fel neki, hanem szándékosan lemondott a Santer Bizottság többi tagjával együtt.

90. A második érv, nevezetesen, hogy az EK 213. cikk (2) bekezdésében meghatározott második szankció csak akkor alkalmazható, ha az érintett biztos megbízatása megszűnését követően nem járt el feddhetetlenül és tartózkodóan kinevezések vagy előnyök elfogadásával kapcsolatban, e rendelkezés túlságosan megszorító értelmezésén alapul. E különleges szabályt a biztosok által betartandó általános kötelezettségek egyik megnyilvánulásának kell tekintetni, ami kitűnik az azt megelőző „különösen" kifejezés használatából. Az alapvető jellege miatt e kötelezettség érdemes arra, hogy e rendelkezés kifejezetten utaljon rá.

91. Az EK 213. cikk (2) bekezdése hatályának harmadik aspektusát a bevezető megjegyzéseimben már ismertettem. Minden olyan magatartás, amely várhatóan kétséget ébreszt a Bizottság tagjának függetlenségét és pártatlanságát illetően, úgy tekintendő, mint e rendelkezés alapján megvalósított kötelezettségszegés, amely megalapozhatja az előírt szankciók alkalmazását. É. Cresson állításával szemben, amely szerint az EK 213. cikk (2) bekezdését a kötelezettségszegés lehetséges súlyos következményeire tekintettel

megszorítóan kell értelmezni, e rendelkezés hatályának kiterjesztő értelmezése teljesen megalapozott, mégpedig annak érdekében, hogy a hatékonyságát biztosítsák azáltal, hogy elriaszt az olyan magatartástól, amely a Bizottság egészének működésére káros hatással lehet.

92. Az EK 213. cikk (2) bekezdésére ezért lehet hivatkozni a biztos kötelezettségeinek bármely megszegésével összefüggésben, tekintet nélkül arra, hogy még mindig hivatalban van, vagy megbízatása már megszűnt. É. Cresson ezzel ellentétes érveit el kell utasítani.

2. A belga büntetőbíróság határozatának hatásai

93. É. Cresson lényegében azt állítja, hogy mivel a büntetőeljárást vele szemben Belgiumban megszüntették, mivel a vizsgálóbíró megállapította, hogy a hamisítást és csalást nem lehetett neki felróni, és hogy a Bizottság nem fellebbezett e határozat ellen, ugyanazon tények miatt nincs jogalapja az ellene szóló, az EK 213 cikk (2) bekezdése alapján benyújtott keresetnek. Érveinek alátámasztására hivatkozik a *„le pénal tient le disciplinaire en l'état"* elvére, amelynek értelmében a büntetőbíróság tényállásra vonatkozó megállapításai kötik a fegyelmi hatóságot. A Bizottság másrészről vitatja, hogy a két ügyben a tények azonosak. Míg a belga eljárás hamisítás és csalás gyanújára vonatkozott, itt a jogtalan előnyben részesítésről van szó. A Bizottság arra is hivatkozik, hogy a büntetőeljárás megszüntetéséről szóló határozat jogi és nem ténybeli okokon alapult.

94. Először is hangsúlyozni kell az EK 213. cikk (2) bekezdésében előírt eljárás különleges jellegét, amelyet bár a jelen eljárásban mindkét fél gyakran fegyelmi jellegűnek tekint, az érintett közhivatal jelentőségére tekintettel valójában meg kell különböztetni az ilyen eljárástól. A biztos magatartása, a közvéleményben kialakult kép és az általa betöltött hivatal szerinti intézmény működése közötti közvetlen kapcsolat miatt az EK 213. cikk (2) bekezdésében foglalt eljárás alkotmányos jellegű. Ezt tükrözi az a tény, hogy a jelen ügyben a határozatokat nem maga az intézmény, hanem más intézmény, a Közösség pártatlan bírósága hozza.

95. Ezzel összefüggésben a Bíróság igazságszolgáltatási monopóliummal rendelkezik,

amelyet a nemzeti bíróságok határozatai nem befolyásolhatnak. Mivel a Bíróság az a hatóság, amely végül a Bizottság vagy a Tanács kérelmére a szankciót meghatározza, olyan helyzetben kell lennie, amelyben képes megállapítani, hogy az a magatartás, amellyel a biztost vádolják, az EK 213. cikk értelmében vett kötelezettségszegést valósít-e meg. Noha a Bíróság ennek érdekében figyelembe veheti a nemzeti bíróság ténymegállapításait, ebben az összefüggésben saját felelősséggel rendelkezik, amelyet semmilyen módon nem lehet korlátozni. Ezért ha valamely nemzeti bíróság tagállami büntetőeljárás során azt állapította meg a Bizottság (valamely korábbi) tagjával szemben, hogy egyes cselekmények elkövetése nem bizonyított, vagy bizonyított, de azok nem alapozzák meg a büntetőjogi felelősséget, ez nem korlátozhatja a Bíróság hatáskörét abban, hogy az EK 213. cikk (2) bekezdésén alapuló eljárás eltérő és különleges összefüggésében megállapítsa és minősítse ugyanazokat a tényeket, mivel ez közösségi jogi kérdés.

96. Ezért álláspontom szerint a *„le pénal tient le disciplinaire en l'état"* elve az EK 213. cikk (2) bekezdésén alapuló eljárásokkal összefüggésben nem vonatkozik a Bíróságra.

97. Még ha ezen elv alkalmazandó lenne is a jelen ügyben, egyetértek a Bizottsággal, hogy a belga vizsgálóbíró által vizsgált tényállás és a jelen ügy tényállás nem teljesen azonosak. É. Cresson tekintetében az előbbi eljárásban többek között az volt a kérdés, hogy megállapítható-e hamisítás és csalás az R. Berthelot számára kiállított kiküldetési rendelvények esetében, illetve az első szerződéses időszak végén a jelentés összeállítása vonatkozásában. A jelen ügy tárgya a R. Berthelot felvétele és a vele való bánásmód során, valamint a T. Riedinger számára ajánlott szerződésekkel összefüggésben É. Cresson által tanúsított jogosulatlan előnyben részesítésben megnyilvánuló magatartás vádja. Ez teljesen eltérő probléma. A büntetőeljárásban vizsgált tényállás csupán a két úr számára – állítólag É. Cresson ösztönzésére – biztosított különleges bánásmód „mellékterméke" vagy megnyilvánulása. Ezeket nem lehet összekeverni magával a jogtalan előnyben részesítésben megnyilvánuló magatartással, amely a büntetőjog területén kívül esik.

98. Ezenkívül ismétlem, nincs akadálya a nemzeti büntetőeljárás és az EK 213. cikk (2) bekezdése szerinti eljárás párhuzamos lefolytatásának. Mindkét eljárási típus különböző célokat szolgál a nemzeti, illetve a közösségi jogrendben. Míg az előbbi olyan szabályok kikényszerítését szolgálja, amelyek nemzeti szinten a társadalom működéséhez szükségesek, az utóbbit a közösségi intézmények megfelelő működésének biztosítása céljából dolgozták ki arra tekintettel, hogy a Szerződések céljait megvalósítsák. Ha a

nemzeti büntetőeljárást folytatták volna, és büntetést szabtak volna ki, akkor is lenne helye az EK 213. cikk (2) bekezdése szerinti szankciók alkalmazásának.

99. Ennek következtében el kell utasítani É. Cresson érveit, miszerint a Chambre du conseil du tribunal de première instance de Bruxelles-nek az ellene indított büntetőeljárás megszüntetéséről szóló, 2004. június 30-i határozata megalapozatlanná teszi a Bizottság keresetét, és ezért a jelen kereset elfogadhatatlan.

3. De minimis non curat praetor

100. É. Cresson arra hivatkozik, hogy a Bizottság keresetét elfogadhatatlannak kell nyilvánítani az R. Berthelot kiküldetési rendelvényeivel összefüggő csekély összegre tekintettel. A Bizottság vitatja ezt az érvet, és kijelenti, ha mégis alkalmazható lenne, az a kereset érdemére vonatkozik, és nem az elfogadhatóságára.

101. Az EK 213. cikk (2) bekezdése nem tartalmaz előírást a Bizottság valamely (korábbi) tagjának állítólagos kötelezettségszegésével összefüggésben annak súlyosságára mint a Bizottság vagy a Tanács által a Bíróságnál történő keresetindítás feltételére. A Szerződés e rendelkezése alapján az eljárás kezdeményezéséről szóló döntés az érintett intézmény kizárólagos mérlegelési jogkörébe tartozik. Az e rendelkezés alapján a Bizottság valamely (korábbi) tagja ellen eljárást kezdeményező határozatot a biztosok testülete együttesen hozza meg. Vélelmezhető, hogy az ilyen határozatot nem könnyelműen hozzák.

102. Emellett az a tény, hogy a közösségi érdekeknek okozott vagyoni kár szerény, nem feltétlenül utal az érintett biztos által ezzel összefüggésben megvalósított kötelezettségszegés súlyára. Az számít, hogy az érintett magatartás befolyásolhatta-e a Bizottság tekintélyét és hitelességét, valamint azt a bizalmat, amelyet a Bizottság más intézmények, a tagállamok és a közvélemény részéről élvez. Miként az a jelen ügyből egyértelműen kiderül, É. Cresson magatartása ilyen kárt okozott.

103. Ezért az a tény, hogy az R. Berthelot részére juttatott összeg viszonylag csekély, nem befolyásolja a Bizottság keresetének elfogadhatóságát. Ahogyan arra a Bizottság helyesen rámutat, ez legfeljebb olyan tényező, amelyet az ügy érdemének vizsgálata során figyelembe lehet venni.

4. Az elfogadhatósággal kapcsolatos következtetések

104. A fenti megfontolások alapján arra a következtetésre jutottam, hogy megalapozatlanok É. Cresson arra vonatkozó érvei, amelyek szerint a Bizottság keresete elfogadhatatlan.

B – *Eljárási kérdések*

105. É. Cresson számos kifogást emel a Bizottság előtti, a Bíróságnál történt keresetindítást megelőző eljárás lefolytatásának módjával szemben, és az EK 213. cikk (2) bekezdésének alkalmazása során az eljárási garanciákat hiányolja. Noha ezek a panaszok, amelyeket az 51. és a 60–62. pontban foglaltam össze, másodlagos kérdésként merültek fel, rendszertani szempontból ezeket itt ésszerű megvitatni, mielőtt az ügy érdemére térnék.

106. Ahogyan arra É. Cresson helyesen rámutat: nem léteznek egyértelmű eljárási szabályok arra, hogyan kell előkészíteni a Bizottság azon határozatát, miszerint az EK 213. cikk (2) bekezdése alapján a Bíróságnál keresetet indít, ha megállapítja, hogy valamely tagja vagy valamely korábbi tagja megszegte a biztosi hivatalból eredő kötelezettségeit. E határozat lehetséges súlyos személyes következményeire tekintettel a Bizottságnak megfelelő gondossággal kell eljárnia a tényállás megállapítása és minősítése, a bizottsági álláspont érintettel való közlése, valamint az érintettnek az ellene felhozott vádakra vonatkozó véleményének meghallgatása során. A körültekintő eljárásra vonatkozó kötelezettség, valamint a védelemhez való jog teljes tiszteletben tartásának kötelezettsége különösen fontos a korábbi ítélkezési gyakorlat és az igazságszolgáltatás által ellenőrzött előkészítő eljárás hiányában. Általános értelemben a Bizottság valóban körültekintően járt el ezen eljárások előkészítése során akkor, amikor a kifogásközlést előkészítette, É. Cressonnal közölte, valamint megadta neki a lehetőséget, hogy írásban és szóban válaszoljon. Fontosnak tartom ezen általános kérdés hangsúlyozását, mielőtt É. Cresson egyes panaszait megvizsgálnám.

107. É. Cresson első panasza, miszerint az ellene folytatott közigazgatási vizsgálatot a biztosok testületének kellett volna megindítania, mivel a személyügyi főigazgatónak nem volt erre hatásköre, nem fogadható el. Azon kívül, hogy nincs olyan írott vagy íratlan szabály, amely szerint a biztos által elkövetett állítólagos szabályszegés kivizsgálásáról csak társai határozhatnak, a főigazgató a Bizottság valamely tagjának közvetlen felügyelete alatt jár el. Ahogyan azt ismételten hangsúlyozni kell: az a fontos, hogy az EK 213. cikk (2) bekezdése szerinti eljárás megindításáról szóló határozatával a Bizottság teljes felelősséget vállalt azokért a tényekért, amelyre a vádakat alapozza.

108. Alapvető jogainak megsértésére hivatkozva É. Cresson először is azt állítja, hogy a tények, amelyeken a vele szemben felhozott vádak alapulnak, és a 2003-ban ellene indított eljárás között hét év telt el, ami elfogadhatatlan. E panasz tekintetében rá kell mutatni arra, hogy az EK 213. cikk (2) bekezdése nem ír elő határidőt a (korábbi) biztos elleni eljárás megindítására. A jelen ügyben az É. Cresson ellen indítandó eljárásról szóló határozat a Bizottságon belüli vizsgálati eljárás és belső reform eredménye, amelyről É. Cressonnak tudnia kellett. Noha el lehet fogadni, hogy a pénzügyi szankció alkalmazására irányuló eljárás megindításáig eltelt hét év jelentős, ez nem befolyásolja a Bizottság azon hatáskörét, hogy az EK 213. cikk (2) bekezdése alapján a Bírósághoz forduljon. Ha az eltelt idő megalapozhatná az elfogadhatatlanságot, az – ahogyan arra a Bizottság rámutat – ahhoz vezethetne, hogy ez utóbbi vagy a Tanács nem nyújthatna be keresetet olyan ügyben, amelyben a tényeket lényegesen később állapították meg, mint amikor azok megtörténtek. Azt gondolom azonban, hogy az ügy lényeges eseményei és az EK 213. cikk (2) bekezdése szerinti eljárás megindítása között eltelt idő olyan tényező lehet, amelyet figyelembe lehet venni a lehetséges szankció kiszabásánál. Erre a kérdésre még a későbbiekben visszatérek.

109. A védelemhez való alapvető jog állítólagos megsértésének következő kérdése az, hogy É. Cresson nem részesült tisztességes eljárásban, mivel az eljárás során a Bizottság végig a vizsgálóbíró szerepében lépett fel azáltal, hogy a belga büntetőeljárásba beavatkozott, és azáltal, hogy különböző közigazgatási vizsgálatokat kezdeményezett, majd később átvette az ügyész szerepét, amikor az EK 213. cikk (2) bekezdése alapján a Bírósághoz fordult. A Bizottság továbbá – mivel megtagadta É. Cresson hozzáférését azon bizottsági ülés jegyzőkönyvéhez, amelyen a jelen eljárás megindításáról határozatot hoztak – megsértette a kontradiktórius eljárás elvét. Az első érvvel kapcsolatban megjegyzem, hogy az eljárás során a Bizottság végig megfelelően gyakorolta a Szerződés alapján ráruházott hatáskörét mind a vizsgálatok lefolyatása, mind a Bírósághoz fordulás során. Félrevezető ezzel összefüggésben az eljárását olyan szerepekkel összehasonlítani, amelyekkel nem is rendelkezik. A második érvvel kapcsolatban: mivel É. Cresson teljes körű tájékoztatást kapott az ellene felhozott vádakról, ahogyan az a kifogásközlésben szerepel, a Bizottság 2004. július 19-i üléséről szóló jegyzőkönyvhöz való hozzáférés megtagadása nem sértette a tisztességes eljáráshoz való jogát.

110. Ezt követően ugyanezen tárgyban É. Cresson azt állítja, hogy a Bizottság nem járt el pártatlanul az EK 213. cikk (2) bekezdésén alapuló eljárás kezdeményezéséről szóló határozathozatal során, mivel a Parlament politikai nyomására cselekedett. Itt ismételten hangsúlyozni kell, hogy noha a Bizottság saját felelősséget vállal azért, hogy e rendelkezés alapján a Bírósághoz fordul-e, vagy sem, végső soron a Bíróság dönt arról, hogy a szankció alkalmazásának feltételei

fennállnak-e, és mely szankciók alkalmazásának van helye a jelen körülmények között. Az a kérdés, hogy a Bizottság elfogultan járt-e el a keresetindításkor, nem releváns. Ezért e panaszt is el kell utasítani.

111. Végezetül É. Cresson azt állítja, hogy számos eljárási szabálysértés történt a közigazgatási vizsgálatok során. Célszerű rámutatni arra, hogy az É. Cresson által állítólag megvalósított jogtalan előnyben részesítésre vonatkozó különböző közigazgatási vizsgálatok az akkoriban a Bizottság által elkövetett szabályszegésekkel kapcsolatos általánosabb feltételezések közvetlen következményei voltak. Ezek nem az EK 213. cikk (2) bekezdése alapján ellene indított eljárás előkészítését szolgálták. Csak utólag, 2003. február 21-én kerültek ebbe a szerepbe, amikor a Bizottság úgy határozott, hogy É. Cressonnal közli kifogásait. Az EK 213. cikk (2) bekezdésén alapuló eljárás kezdeményezéséről szóló határozatért kizárólag a Bizottság felelős, amely testületként jár el, és a határozathozatal során teljes felelősséget vállal azokért a tényekért, amelyekre a keresetét alapozza. Ezt követően a Bíróságra tartozik a jelen ügynek e tényállás alapján történő érdemi elbírálása. Ebből a szemszögből nézve a különböző formális – és számomra rendkívül jelentéktelennek tűnő – szabálytalanságok, amelyek az előkészítő szakaszban állítólag előfordultak, még akkor sem befolyásolhatják a Bizottság által a Bíróságnak bemutatott tények helytállóságát vagy érvényességét, ha tényleg megtörténtek.

112. É. Cresson legfontosabb ellenvetése a védelemhez való jog tekintetében az, hogy a jelen eljárással összefüggésben nincs fellebbezési joga a Bíróság ítélete ellen. Összehasonlításképpen a közösségi személyzeti ügyekben fennálló helyzetre és Belgiumban a kormánytag-miniszterek helyzetére hivatkozik, ahol a hivatali visszaéléshez kapcsolódó ügyek elbírálása kétfokú. Noha a Bíróság valóban első és végső fokon jár el az EK 213. cikk (2) bekezdése alapján indított eljárásokban, a kérdés az, hogy ez a védelemhez való alapvető jog megsértését jelenti-e. E tekintetben ismételten az EK 213. cikk (2) bekezdése alapján indított eljárás különleges jellegére utalok, amelyet nem lehet egyszerűen összehasonlítani a közösségi tisztviselőkkel szemben folytatott fegyelmi eljárásokkal. Ezen eljárás inkább alkotmányos jellegű, és a Bizottság működésébe vetett bizalom helyreállítását mint általános érdeket szolgálja. Mivel alkotmányos katarzisról van szó, célszerű, hogy az ilyen ügyeket egyetlen fokon a közösségi jogrend legfelsőbb bírósága bírálja el, és hogy ne maradjanak függőben a szükségesnél hosszabb ideig. A Bíróság előtti eljárás továbbá megfelelő garanciákat biztosít az érintett biztos érdekeinek védelmére. A Bíróság alapokmánya, valamint az eljárási szabályzat által biztosított garanciákon túl további garanciát jelent,

hogy az ilyen típusú ügyeket a Bíróság teljes ülése tárgyalja (az alapokmány 16. cikkének negyedik bekezdése). Az EK 213. cikk (2) bekezdésében meghatározott eljárás különleges jellegére és funkciójára tekintettel nem hiszem, hogy a Bíróság ítélete elleni fellebbezés lehetőségének hiánya sérti az alperes alapvető jogait.

113. Következésképpen az É. Cresson által a jelen eljárás kezdeményezését megelőzően folyatott bizottsági eljárással, valamint általában az EK 213. cikk (2) bekezdése alapján folytatott eljárással kapcsolatban felhozott különböző kifogásokat – mint megalapozatlanokat – el kell utasítani.

C – *Az ügy érdeméről*

114. A következő vizsgálandó kérdés az, hogy azok a tények, amelyekkel a Bizottság É. Cressont vádolja, megvalósítják-e a biztos hivatalából eredő kötelezettségeknek az EK 213. cikk (2) bekezdése értelmében vett megszegését. É. Cresson R. Berthelottal és T. Riedingerrel összefüggésben nem vitatja a tényeket. Lényegében azonban arra hivatkozik, hogy mindkét ügyben betartották a vonatkozó közösségi szabályokat.

115. Mint ahogyan azt a jelen indítvány VI. részében kifejtettem: a Bizottság tagjának hivatala megkívánja, hogy betöltője megfeleljen a függetlenséggel, pártatlansággal és feddhetetlenséggel összefüggő legmagasabb elvárásoknak, mind a külső kapcsolataiban, mind a Bizottságon belüli magatartásával összefüggésben.

116. A jelen ügyben, a Berthelot-ügy tekintetében nem vitatott, hogy É. Cresson személyes barátját kívánta személyes tanácsadóként alkalmazni. Azt is megállapították, hogy a kabinetfőnöke figyelmeztetése ellenére, miszerint semmilyen módon nincs lehetőség a Bizottság általi foglalkoztatásra, É. Cresson az egyik neki alárendelt szervezeti egységhez fordult, a DG XII-höz, annak érdekében, hogy megfelelő módot találjanak arra, hogy ismerősét felvegyék. Ezt követően e szervezeti egység javaslatára R. Berthelot egyéves szerződés keretében meghívott tudományos munkatársi ajánlatot kapott. A feladata az ügy irataiból kitűnően az volt, hogy „É. Cresson kabinetjével szorosan együttműködve részt vegyen az ötödik keretprogram és az élettudományokkal kapcsolatos különleges programok kidolgozásában, [valamint] kapcsolatot tartson a nemzeti kutatói közösséggel, különösen a francia közösséggel". Mind R. Berthelot-nak az atipikus tudományos referenciáit, mind az É. Cressonhoz közeli – és nem a DG XII

részlegében lévő – irodáját tekintve világos, hogy R. Berthelot-nak az É. Cresson által korábban ismertetett alkalmazása szokatlan módon vált lehetővé.

117. Az sem igazán vitatott, hogy R. Berthelot 6 930 eurós költségtérítést kapott a châtellerault-i kiküldetésekért, valamint hogy a szerződéseinek teljes hossza túllépte az előírt maximális időtartamot, és hogy É. Cresson igyekezett meghosszabbítani R. Berthelot szerződéses jogviszonyát, miután ő egészségügyi okokból felmondott.

118. A Riedinger-üggyel kapcsolatban azt is megállapították, hogy É. Cresson legalább két, olyan témákra vonatkozó kutatási szerződést ajánlott fel egy másik személyes barátjának, amelyek szemmel láthatóan nem teljesen azon politikák körébe tartoznak, amelyekért É. Cresson felelős volt. Noha e szerződéseket nem teljesítették, és a közösségi költségvetésből nem történt kifizetés, nem lehet vélelmezni, hogy ez a végeredmény a szerződések felajánlásának időpontjában előre látható volt.

119. E különböző tények értékelésénél fontos, hogy ne a bekövetkezésük általános összefüggésétől elszigetelve szemléljék őket. É. Cresson védekezésül hangsúlyozza, hogy a közösségi szabályokat betartották, például R. Berthelot felvétele tekintetében, és hogy más eseményekért ő nem tehető felelőssé, például R. Berthelot châtellerault-i kiküldetési rendelvényeiért. Lényeges azonban, hogy e különböző tények alátámasztják azt az alapvető hozzáállást, hogy É. Cresson a Bizottság tagjaként betöltött hivatala idején e hivatalt arra kívánta használni, hogy az előnyöket a közösségi költségvetés terhére személyes barátaira is kiterjessze. Másként megfogalmazva: elképzelhetetlen hogy R. Berthelot-t a Bizottság ugyanilyen feltételekkel alkalmazta volna, és ugyanolyan kedvező elbánásban részesült volna, ha É. Cresson a Bizottság tagjaként nem töltött volna be hivatalt.

120. Mind a Bizottság, mind É. Cresson által a Bíróság előtt bemutatott tények alapján álláspontom szerint É. Cressont a Bizottság helyesen vádolja jogtalan előnyben részesítéssel, ahogyan azt korábban a független szakértői bizottság is megállapította az 1999. március 15-i jelentésében, és nem szükséges azt mérlegelni, hogy ez a magatartás súlyos gondatlanságot is megvalósított-e. Még ha ez a hozzáállás csak a jelen ügy alapját képező két ügyben nyilvánult volna is meg, magas beosztásban már az ilyen magatartás tanúsítására való puszta

hajlandóság elégséges ahhoz, hogy általában megkérdőjelezze, hogy biztosi tevékenysége során É. Cresson feddhetetlenül és pártatlanul járt el. Az elfogultság egyszerű feltételezése is elég ilyen kételyek kiváltásához. Ez szükségszerűen tükröződött a Bizottság testületi határozathozatali eljárásában betöltött szerepén, mivel már nem tudta biztosítani, hogy ilyen minőségében megfelel a szükséges feltételeknek. Sőt, magatartása veszélyeztette a Bizottság függetlenségébe vetett külső bizalmat. Ahogyan az kiderült, e veszély ténylegesen valóra vált, és súlyosan károsította a Bizottságról a közvéleményben kialakult képet.

121. Ezért úgy vélem, hogy a jogtalan előnyben részesítési magatartásával – tehát azzal, hogy biztosi hivatala révén személyes ismerősei számára előnyöket biztosított – É. Cresson megszegte a Bizottság tagjaként betöltött hivatalából eredő, az EK 213. cikk (2) bekezdése alapján fennálló kötelezettségeit.

D – *Szankció*

122. A Bizottság arra kéri a Bíróságot, hogy ha É. Cressont elmarasztalja, teljesen vagy részben vonja meg a nyugdíjjogosultságát, és/vagy más, ehhez kapcsolódó juttatásokat, vagy vonja meg az ezt helyettesítő egyéb juttatásokat, ahogyan azt az EK 213. cikk (2) bekezdése előírja. Noha a Bizottság a Bíróságra hagyta annak megítélését, hogy milyen jellegű és mértékű szankciót alkalmaz, felhívta a figyelmet arra, hogy minden szankciót az arányosság elvének figyelembevételével kell alkalmazni. Arra is figyelmeztet, hogy a közösségi tisztviselőkkel szemben folytatott fegyelmi eljárásban a szankció kiszabása során figyelembe vett tényezők, amelyeket a személyzeti szabályzat IX. mellékletének 10. cikke felsorol, e tekintetben segítségül szolgálhatnak.

123. Az EK 213. cikk (2) bekezdése alapján kiszabandó pénzügyi szankció kiszabásánál és mértékének meghatározásánál a legfontosabb szempont, hogy a magatartás jellegét, valamint a Bizottságnak – mint intézménynek – okozott kárt figyelembe véve milyen súlyúnak kell tekintetni a kötelezettségek megsértését. Az ügy érdemére vonatkozó álláspontom kifejtése során már megjegyeztem, hogy a Bizottság tagja részéről tanúsított jogosulatlan előnyben részesítés közvetlen hatással van arra, ahogyan a Bizottság testületi döntéshozatalában betöltött szerepében az érintett személyre tekintenek. Ezenkívül a Bizottságról a közvéleményben kialakult képre és a Bizottság hírnevére is hatással van, amely jelen ügyben valóban súlyos károkat szenvedett. Emellett aránytalanul hosszú időbe telik az intézmény által az évek során felépített jó hírnév és legitimitás helyreállítása. Az okozott kár ezért jelentős és tartós.

124. Ezen érvekre tekintettel nem nehéz megállapítani, hogy az É. Cresson által elkövetett kötelezettségszegés pénzügyi szankció alkalmazását teszi szükségessé, ahogyan azt az EK 213. cikk (2) bekezdése előírja. Pontosabban fogalmazva: álláspontom szerint ez a kötelezettségszegés meglehetősen jelentős ahhoz, hogy a nyugdíjjogosultság és az ehhez kapcsolódó juttatások teljes megvonását vonja maga után. Van azonban néhány olyan tényező, amely e jogok és juttatások részleges megvonását támasztja alá.

125. Ezek közül az első az, ahogyan arra É. Cresson helyesen hivatkozik, hogy az első közigazgatási vizsgálat és az EK 213. cikk (2) bekezdése alapján az eljárás megindításáról szóló határozat között jelentős idő telt el. Ő csak ettől a pillanattól kezdve számolhatott komolyan azzal a lehetőséggel, hogy a nyugdíjjogosultságát teljesen vagy részben megvonják. Emellett figyelembe lehet venni azt a tényt is, hogy É. Cresson jó híre a sajtó figyelmére tekintettel jelentősen károsult. Némi súllyal latba eshet továbbá az a tény, hogy É. Cresson magatartása látszólag valamelyest támogatásra talált a Bizottság akkori adminisztratív kultúrájában.[14] Végül figyelembe lehet venni, hogy ez az első alkalom, hogy az EK 213. cikk (2) bekezdése alapján benyújtott kereset alapján a Bíróság ítéletet hoz.

126. Megvizsgálva másrészt, hogy hiteles módon kell válaszolni É. Cresson kötelezettségeinek megszegésére, arra a végkövetkeztetésre jutok, hogy a nyugdíjjogosultságának és az ehhez kapcsolódó juttatásoknak attól a naptól számított 50%-os csökkentése, amikor a Bíróság ítéletet hoz a jelen ügyben, megfelelő szankció lenne. Tekintettel arra, hogy 1999-es lemondása óta teljes nyugdíjjogosultságot élvezett, nem látom okát e szankció időbeli korlátozásának.

VIII – A költségekről

127. Az eljárási szabályzat 69. cikkének 2. §-a alapján a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. Mivel a Bizottság kérte, hogy É. Cressont kötelezzék a költségek viselésére, és ez utóbbi pervesztesnek bizonyult, a költségek viselésére kell kötelezni. A 69. cikk 4. §-a alapján a Francia Köztársaság, amely É. Cresson kérelmeinek támogatása végett avatkozott be, maga viseli saját költségeit.

14 – E tekintetben meg kell jegyezni, hogy noha az első kabinetfőnöke valóban ellenezte R. Berthelot felvételét, más szervezeti egységek hajlandóbbnak mutatkoztak a kívánságának megfelelő együttműködésre.

IX – Végkövetkeztetések

128. A fenti megfontolások alapján javasolom, hogy a Bíróság:

– nyilvánítsa a Bizottság keresetét elfogadhatónak;

– állapítsa meg, hogy a jogtalan előnyben részesítési magatartásával – tehát azzal, hogy biztosi hivatala révén személyes ismerősei számára előnyöket biztosított – É. Cresson megszegte a Bizottság tagjaként betöltött hivatalából eredő, az EK 213. cikk (2) bekezdése és az EAK 126. cikk (2) bekezdése alapján fennálló kötelezettségeit;

– 50% százalékban vonja meg É. Cresson nyugdíjjogosultságát és az ehhez kapcsolódó juttatásokat a jelen ügyben meghozott ítélet napjától;

– É. Cressont kötelezze a költségek viselésére;

– a Francia Köztársaságot kötelezze saját költségei viselésére.