OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
L.A. GEELHOEDA
przedstawiona w dniu 23 lutego 2006 r. [1]

I — Wprowadzenie

1. Komisja wnosi w skardze do Trybunału o stwierdzenie, że zatrudniając i umożliwiając osiąganie korzyści przez dwóch znajomych podczas jej kadencji członka Komisji, Edith Cresson dopuściła się aktów nepotyzmu, a co najmniej rażącego niedbalstwa. Komisja twierdzi, że E. Cresson tym samym działała z naruszeniem zobowiązań wynikających z art. 213 ust. 2 WE i art. 126 ust. 2 EWEA [2]. Stąd wnosi, aby Trybunał orzekł stosowną sankcję finansową, o której mowa w ostatnim akapicie tych artykułów Traktatu.

2. Niniejsza sprawa jest pierwszą tego rodzaju prowadzącą do wyroku Trybunału. Uprzednia sprawa, wniesiona przez Radę przeciwko byłemu Komisarzowi Bangemannowi, w odniesieniu do zatrudnienia, które zamierzał podjąć po wygaśnięciu swojej kadencji, została cofnięta [3]. Wobec powyższego niniejsza sprawa daje Trybunałowi wyjątkową możliwość wyjaśnienia, jakie zobowiązania, w rozumieniu art. 213 WE, ciążą na członkach Komisji. W związku z tym wyrok Trybunału będzie miał ogólne konsekwencje dla określenia standardów zajmowania wysokich stanowisk w instytucjach Unii Europejskiej.

II — Ramy prawne

3. Artykuł 213 ust. 2 WE stanowi:

„Członkowie Komisji są w pełni niezależni w wykonywaniu swych funkcji, w ogólnym interesie Wspólnoty.

1 — Język oryginału: angielski.

2 — Z uwagi na to, że oba przepisy są identyczne, przez pozostałą część tego tekstu będę powoływał się tylko na art. 213 ust. 2 WE.

3 — Sprawa C-290/99 Rada przeciwko Bangemannowi, wykreślona z rejestru Trybunału postanowieniem z dnia 3 lutego 2000 r., Dz.U. C 122, str. 17.

W wykonywaniu swych obowiązków nie zwracają się o instrukcje ani ich nie przyjmują od żadnego rządu lub jakiegokolwiek organu. Powstrzymują się od wszelkich czynności niezgodnych z charakterem ich funkcji. Każde państwo członkowskie zobowiązuje się szanować tę zasadę i nie dążyć do wywierania wpływu na członków Komisji przy wykonywaniu przez nich zadań.

Członkowie Komisji nie mogą, podczas pełnienia swych funkcji, wykonywać żadnej innej zarobkowej lub niezarobkowej działalności zawodowej. Obejmując swoje stanowiska, uroczyście zobowiązują się szanować, w trakcie pełnienia funkcji i po ich zakończeniu, zobowiązania z nich wynikające, zwłaszcza obowiązki uczciwości i roztropności przy obejmowaniu pewnych stanowisk lub przyjmowaniu pewnych korzyści po zakończeniu funkcji. W przypadku naruszenia tych zobowiązań przez członka Komisji Trybunał Sprawiedliwości, na wniosek Rady lub Komisji, może orzec, stosownie do okoliczności, o jego dymisji, zgodnie z artykułem 216, lub o pozbawieniu go prawa do emerytury lub innych podobnych korzyści".

4. Artykuł 216 WE stanowi:

„Jeśli członek Komisji nie spełnia już warunków koniecznych do wykonywania swych funkcji lub dopuścił się poważnego uchybienia, Trybunał Sprawiedliwości może go zdymisjonować, na wniosek Rady lub Komisji".

III — Stan faktyczny przedstawiony przez Komisję

5. Edith Cresson była członkiem Komisji Europejskiej od dnia 24 stycznia 1995 r. do dnia 8 września 1999 r. Komisja złożyła kolegialnie dymisję w dniu 16 marca 1999 r., pełniła jednak obowiązki do dnia 8 września 1999 r. Teka E. Cresson w Komisji obejmowała następujące dziedziny: naukę, badania i rozwój, Wspólne Centrum Badawcze (WCB) i zasoby ludzkie, edukację, szkolnictwo i młodzież. Służbami Komisji odpowiedzialnymi wówczas za te dziedziny były dyrekcje generalne (DG) XII, XIII.D i XXII oraz WCB.

6. Zarzut Komisji, według którego E. Cresson pełniąc funkcję, dopuściła się aktów nepotyzmu, opiera się na dochodzeniach dotyczących dwóch jej znajomych, René Berthelota i Timma Riedingera.

A — *Dochodzenie dotyczące R. Berthelota*

7. Krótko po objęciu funkcji E. Cresson wyraziła życzenie zatrudnienia R. Berthelota w charakterze osobistego doradcy. R. Berthelot, będący lekarzem ze specjalnością dentysty, zamieszkiwał wówczas niedaleko Châtellerault, miasta we Francji, którego merem była E. Cresson. Z uwagi na fakt, że R. Berthelot liczył 66 lat, a gabinet polityczny E. Cresson był już ukonstytuowany, została ona poinformowana przez szefa swojego gabinetu politycznego, że nie widzi on możliwości zatrudnienia R. Berthelota przez Komisję. Pomimo to kilka miesięcy później na wniosek E. Cresson R. Berthelotowi zaproponowano zatrudnienie w charakterze zewnętrznego pracownika naukowego w DG XII od dnia 1 września 1995 r. na okres sześciu miesięcy. Mimo że zatrudnienie na stanowisku zewnętrznego pracownika naukowego wymaga, by zainteresowany wykonywał obowiązki w centrach Komisji lub służbach zajmujących się działalnością badawczą, okazało się, że R. Berthelot pracował wyłącznie jako osobisty doradca E. Cresson. Okres sześciu miesięcy przedłużono następnie do końca lutego 1997 r.

8. Od kwietnia 1996 r., zgodnie z przepisami o niekumulacji, które znajdowały zastosowanie do zewnętrznych pracowników naukowych, wynagrodzenie miesięczne R. Berthelota zostało obniżone po uwzględnieniu emerytury, którą pobierał we Francji. Krótko po tym zdarzeniu, na osobisty wniosek E. Cresson, wystawiono trzynaście delegacji do Châtellerault na nazwisko R. Berthelota i przesłano administracji Komisji. Delegacje te rzekomo miały miejsce między 23 maja a 21 czerwca 1996 r. Wobec powyższego R. Berthelotowi wypłacono kwotę 6930 EUR. Począwszy od dnia 1 września 1996 r., R. Berthelot został awansowany do wyższej grupy zaszeregowania zewnętrznych pracowników naukowych, co skutkowało znaczącym wzrostem wynagrodzenia miesięcznego, o około 1000 EUR. Wzrost ten stanowił więc wyrównanie straty w wynagrodzeniu miesięcznym spowodowanej zastosowaniem przepisów o niekumulacji.

9. Po wygaśnięciu umowy z DG XII R. Berthelotowi zaproponowano nową umowę zatrudnienia w charakterze zewnętrznego pracownika naukowego, tym razem w WCB na okres roku. Wobec powyższego całkowity okres jego zatrudnienia w Komisji wyniósł dwa i pół roku, pomimo że zewnętrzni pracownicy naukowi są zatrudniani na maksymalny okres 24 miesięcy.

10. W dniu 2 października 1997 r. służby kontroli finansowej Komisji zażądały sprawozdań z działalności, które R. Berthelot powinien przedłożyć na koniec swojego pierwszego okresu zatrudnienia. Sprawozdania, które zostały przesłane służbom, były niezwykle zwięzłe. W rzeczywistości składały się one ze złożonych w gabinecie E. Cresson notatek autorstwa różnych osób.

11. W dniu 11 grudnia 1997 r. R. Berthelot zwrócił się o rozwiązanie umowy z dniem 31 grudnia 1997 r. ze względów zdrowotnych. Prośbę tę uwzględniono. Niemniej E. Cresson zwróciła się do szefa swojego gabinetu politycznego, aby znaleźć jakieś rozwiązanie w celu przedłużenia stosunku umownego z R. Berthelotem od dnia 1 stycznia 1998 r. Zamierzano więc zatrudnić go jako nadzwyczajnego doradcę. R. Berthelot odmówił jednak przyjęcia tego stanowiska.

12. R. Berthelot zmarł w dniu 2 marca 2000 r.

B — *Dochodzenie dotyczące T. Riedingera*

13. T. Riedingerowi, adwokatowi specjalizującemu się w sprawach gospodarczych, służby Komisji podległe E. Cresson zaproponowały w 1995 r. trzy umowy, w tym co najmniej dwie na jej wyraźne życzenie.

14. Powyższe trzy umowy dotyczyły następujących kwestii: (1) studium wykonalności połączenia za pomocą sieci centrów planowania w środkowej Europie i w Europie wspólnotowej, (2) towarzyszenia E. Cresson w Afryce Południowej podczas jej wyjazdu w dniach 13–16 maja 1995 r. i sporządzenia sprawozdania oraz (3) studium wykonalności projektu powołania europejskiego instytutu prawa porównawczego.

15. Jakkolwiek zarezerwowano konieczne środki budżetowe na pokrycie wydatków związanych z tymi trzema umowami, żadna z nich nie została wykonana i w związku z tym nie dokonano żadnej zapłaty T. Riedingerowi.

IV — Postępowanie

A — *Czynności dochodzeniowe*

16. Przed wniesieniem do Trybunału skargi Komisji na podstawie art. 213 WE, sprawy dotyczące R. Berthelota i T. Riedingera były przedmiotem szeregu czynności dochodzeniowych różnych organów. Skarga Komisji została oparta na ustaleniach poczynionych w trakcie czynności dochodzeniowych.

17. Pierwsze czynności zostały przeprowadzone przez komitet niezależnych ekspertów utworzony w ramach Parlamentu Europejskiego. Jego zadaniem było opracowanie projektu pierwszego sprawozdania w celu „ustalenia, czy Komisja — kolegialnie lub jej członkowie indywidualnie — dopuściła się w ostatnim czasie nadużyć, niegospodarności lub nepotyzmu, o czym wspominano podczas debat parlamentarnych lub w zarzutach

podniesionych podczas tych debat". W sprawozdaniu z dnia 15 marca 1999 r.[4] Komitet stwierdził w odniesieniu do sprawy R. Berthelota, że „w niniejszym wypadku mamy do czynienia z niewątpliwym przypadkiem protekcji. Osoba, której kwalifikacje nie korespondowały z różnymi stanowiskami, na których była ona rekrutowana, była mimo to zatrudniana. Wykonana praca była oczywiście niewystarczająca pod względem ilości, jakości i znaczenia. Komisja nie otrzymała stosownego świadczenia w zamian za wypłacone sumy"[5].

18. W związku ze sprawozdaniem komitetu niezależnych ekspertów Komisja, która rozpoczęła urzędowanie w dniu 9 września 1999 r., postanowiła rozpocząć proces reform mających na celu uniemożliwienie praktyk będących przedmiotem zarzutów komitetu oraz usprawnić swoją wewnętrzną administrację i procedury finansowe. Wobec tego OLAF (Office européen de lutte antifraude, Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych) przeprowadził własne dochodzenie, z którego przedstawił sprawozdanie w dniu 23 listopada 1999 r. Skutkiem tego wszczęto postępowania dyscyplinarne wobec licznych urzędników i pracowników Komisji.

19. W dniu 20 lutego 2001 r. Komisja postanowiła wszcząć postępowanie mające na celu odzyskanie kwot nienależnie wypłaconych R. Berthelotowi. Postępowanie to dotyczy jego spadkobierców.

20. Kolejne dochodzenie zostało podjęte przez DG ADMIN, a następnie IDOC (biuro dochodzeń i dyscypliny Komisji) — po jego utworzeniu w dniu 19 lutego 2002 r. — przeprowadziło dochodzenie w sprawie T. Riedingera. Przeprowadziło ono także dwa dochodzenia uzupełniające w sprawie R. Berthelota, jedno dotyczące roli DG XII, drugie dotyczące udziału WCB. W trakcie tych dochodzeń przesłuchano wiele osób. Właściwe służby, a także N. Kinnock, członek Komisji odpowiedzialny za reformę administracyjną, wzywali E. Cresson celem zapoznania się z jej wyjaśnieniami. Jednak E. Cresson wolała przedstawiać uwagi na piśmie. Sprawozdanie w sprawie T. Riedingera przedstawiono w dniu 8 sierpnia 2001 r. Sprawozdanie IDOC dotyczące wyłącznie sprawy R. Berthelota zostało przedstawione w dniu 22 lutego 2002 r.

B — *Postępowanie w ramach Komisji dotyczące E. Cresson*

21. W dniu 21 stycznia 2003 r. kolegium członków Komisji postanowiło skierować do E. Cresson pismo w sprawie przedstawienia zarzutów (communication des griefs), jakie stawia się jej w związku z ewentualnym otwarciem postępowania na podstawie art. 213 ust. 2 WE. W piśmie w sprawie przedstawienia zarzutów Komisja stwierdziła, że w przypadkach R. Berthelota i T. Riedingera E. Cresson naruszyła zobowiązania wynikające z funkcji członka Komisji. Komisja uznała, że zachowanie E. Cresson w obu przypadkach nie było podyktowane interesem ogólnym, ale było w istocie podyktowane chęcią przysporzenia korzyści dwóm z jej osobistych znajomych.

4 — Komitet niezależnych ekspertów, Pierwsze sprawozdanie w sprawie zarzutów dotyczących nadużyć, niegospodarności lub nepotyzmu w Komisji Europejskiej.

5 — W pkt 8.1.35 sprawozdania.

Wreszcie nie wykazała ona należytej ostrożności przy sprawdzaniu, czy procedury wewnętrzne zostały zachowane w tych dwóch przypadkach. Zatem Komisja zarzuciła jej naruszenie zobowiązań wynikających z jej funkcji, popełnione umyślnie lub co najmniej w wyniku rażącego niedbalstwa.

22. W celu zachowania prawa do obrony Komisja postanowiła również udostępnić E. Cresson akta sprawy i wezwać ją do udzielenia odpowiedzi na zarzuty Komisji. Następnie miejsce miała obfita wymiana korespondencji między pełnomocnikiem E. Cresson a Komisją w kwestii charakteru postępowania oraz dostępu E. Cresson do pewnych dokumentów.

23. E. Cresson udzieliła odpowiedzi na zarzuty w dniu 30 września 2003 r. Podważa ona po pierwsze tezę, że art. 213 ust. 2 WE jest prawidłową podstawą prawną dla pisma w sprawie przedstawienia zarzutów. Twierdzi ona także, że przepis ten narusza podstawowe prawo do obrony. Ponadto podnosi ona, że zarzucane jej czyny nie są objęte tym artykułem. W każdym razie pismo w sprawie przedstawienia zarzutów sformułowanych przez Komisję nie zostało uzasadnione. E. Cresson odnosi się krytycznie do nieprecyzyjności pisma w sprawie przedstawienia zarzutów popełnienia aktów nepotyzmu i rażącego niedbalstwa, jak określono to w piśmie w sprawie przedstawienia zarzutów. Wreszcie żąda ona kwoty 50 000 EUR tytułem odszkodowania za szkody majątkowe i moralne, jakich doznała na skutek skierowanego przeciwko niej postępowania dyscyplinarnego.

24. W świetle tych pisemnych uwag Komisja postanowiła ponowić propozycję zapoznania się ze stanowiskiem E. Cresson bezpośrednio i osobiście przez kolegium komisarzy. Przesłuchanie miało miejsce w dniu 30 czerwca 2004 r.

25. Na posiedzeniu w dniu 19 lipca 2004 r. Komisja podjęła decyzję o wniesieniu skargi do Trybunału.

C — *Postępowanie karne w Belgii*

26. Równolegle do dochodzeń i postępowania przeprowadzonego w Komisji, sprawa R. Berthelota była przedmiotem postępowania karnego prowadzonego przez belgijski wymiar sprawiedliwości. Postępowanie to zostało wszczęte w następstwie skargi złożonej przez członka Parlamentu Europejskiego przeciwko szeregowi osób uważanych za mające związek z różnymi nieetycznymi praktykami w Komisji, w tym E. Cresson. Komisja brała udział w postępowaniu w charakterze oskarżyciela posiłkowego.

27. Sędzia śledczy (juge d'instruction) badał, czy można obciążyć E. Cresson odpowiedzialnością karną w oparciu o następujące przesłanki:

— zatrudnienie R. Berthelota w charakterze zewnętrznego pracownika naukowego z naruszeniem wewnętrznych zasad Komisji, uznając, że mogłoby to zostać zakwalifikowane jako fałszerstwo i nadużycie stanowiska w celu uzyskania korzyści majątkowych (faux, usage de faux et prise d'intérêt);

— sprawozdania z pracy R. Berthelota — fałszerstwo i wyłudzenie;

— delegacje i ich rozliczenia (décomptes de mission) za wyjazdy R. Berthelota — fałszerstwo i wyłudzenie.

28. Jednakże na tym etapie postępowania prokurator postanowił wycofać pierwszy z tych zarzutów, uznając, że zatrudnienie nie było sprzeczne z prawem wspólnotowym. Drugi zarzut został odrzucony, jako że nie był on skierowany przeciwko E. Cresson. Co do trzeciego zarzutu, został on początkowo utrzymany, ale ostatecznie również go wycofano.

29. Postanowieniem z dnia 30 czerwca 2004 r. sąd pierwszej instancji w Brukseli uznał, że brak jest podstaw do dalszego prowadzenia postępowania karnego przeciwko oskarżonym (non-lieu). Jeśli chodzi zaś o E. Cresson, sąd w szczególności stwierdził, że nie przedstawiono dowodu, iż miała ona wiedzę o zarzucanych jej nieprawidłowościach.

D — *Postępowanie przed Trybunałem*

30. Skarga Komisji została zarejestrowana w dniu 7 października 2004 r.

31. Komisja wnosi do Trybunału o:

— stwierdzenie, że E. Cresson naruszyła zobowiązania wynikające z art. 213 WE i art. 126 EWEA;

— orzeczenie w związku z tym o całkowitym lub częściowym pozbawieniu jej prawa do emerytury i wszelkich podobnych lub związanych z nią korzyści należnych E. Cresson, przy czym Komisja pozostawia Trybunałowi określenie zakresu i czasu trwania tego środka;

— obciążenie E. Cresson kosztami postępowania.

32. E. Cresson wnosi do Trybunału:

— tytułem żądania głównego, o uznanie skargi Komisji za niedopuszczalną;

— tytułem żądania ewentualnego, o oddalenie tej skargi jako niezgodnej z prawem i bezzasadnej;

— o zarządzenie przedstawienia przez Komisję całości protokołu z obrad, które doprowadziły do podjętej w dniu 19 lipca 2004 r. decyzji o wniesieniu skargi do Trybunału, a także pozostałych dokumentów, których pozwana domagała się we wniosku z dnia 26 kwietnia 2004 r. i w ponownym wniosku z dnia 5 października 2004 r.;

— o obciążenie Komisji kosztami postępowania w całości.

33. Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 2 czerwca 2005 r. Republika Francuska zgodnie z art. 93 § 7 regulaminu została dopuszczona do sprawy podczas przesłuchania w charakterze interwenienta na poparcie żądań E. Cresson.

34. Żądanie E. Cresson, dotyczące nakazania Komisji udzielenia dostępu do szeregu dokumentów dotyczących decyzji Komisji o wszczęciu postępowania przeciwko E. Cresson w oparciu o art. 213 ust. 2 WE, zostało przez Trybunał oddalone postanowieniem z dnia 9 września 2005 r.

35. Komisja, E. Cresson, jak również Republika Francuska przedstawiły ustne uwagi na rozprawie w dniu 9 listopada 2005 r.

V — Argumentacja

A — *Komisja*

1. Artykuł 213 WE

36. Komisja wyjaśnia, że skarga oparta na art. 213 ust. 2 WE przeciwko (byłemu)

członkowi Komisji zakłada, iż osoba ta działała z naruszeniem zobowiązań wynikających z jej funkcji w rozumieniu przepisów traktatu. Komisja twierdzi, że do niej należy określenie istoty i zakresu tych zobowiązań pod kontrolą sądową Trybunału. Jej zdaniem naruszenie tych zobowiązań ma miejsce, gdy członek Komisji nie działa w interesie ogólnym lub kieruje się względami podyktowanymi przez interes osobisty, prywatny lub finansowy.

37. W świetle uzasadniania Komisji akty nepotyzmu są sprzeczne zarówno z interesem ogólnym, jak i łączącymi się z funkcją członka Komisji uczciwością i roztropnością. Komisja definiuje akt nepotyzmu jako zachowanie lub postawę, które są sprzeczne zarówno z interesem ogólnym, jak i uczciwością w sprawowaniu funkcji publicznej oraz na które składa się przysporzenie korzyści osobie (często w wyniku jej zatrudnienia) niemającej merytorycznego przygotowania ani kompetencji lub mającej przygotowanie merytoryczne w oczywisty sposób niewystarczające do pełnienia powierzonej funkcji, lub gdy korzyści zostały przyznane bez związku z tą funkcją, ale dlatego, że chodzi o osobistego znajomego lub inną osobę, którą ktoś zamierza wynagrodzić.

38. Komisja wskazuje, że w określonych przypadkach członkom Komisji przysługuje szeroki zakres swobody decydowania, w szczególności przy ustalaniu składu ich gabinetów politycznych. Poza tym muszą oni działać w zgodzie z obowiązującymi przepisami wspólnotowymi dotyczącymi zatrudniania pracowników oraz są zobowiązani upewnić się szczególnie starannie, że decyzje w tym względzie są podejmowane w interesie ogólnym oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami. Ten obowiązek rozciąga się na wszystkie etapy stosunku administracyjnego następujące po zatrudnieniu osoby, dotyczące w szczególności rozszerzenia zakresu umowy lub awansów.

2. Odpowiedź na zarzuty E. Cresson dotyczące pisma w sprawie przedstawienia zarzutów

39. W skardze Komisja udziela odpowiedzi w przedmiocie uwag E. Cresson dotyczących pisma w sprawie przedstawienia zarzutów.

40. E. Cresson kwestionuje możliwość oparcia skargi Komisji na art. 213 WE oraz to, że postępowanie określone w tym przepisie nie ma związku z podniesionymi przeciwko niej zarzutami. Twierdzi ona, że przepis ten nie zapewnia skutecznej ochrony sądowej. Komisja — wręcz przeciwnie — uważa, że art. 213 WE stanowi prawidłową podstawę prawną dla jej skargi. Postępowanie to można porównać do postępowań przewidzianych w konstytucjach krajowych na wypadek nadużycia funkcji publicznej. W ich ramach otwarty jest dostęp do sądu najwyższego stopnia w kraju, właśnie w celu

zapewnienia dodatkowych gwarancji. Postępowanie i decyzje członków Komisji są przedmiotem szczególnych przepisów. Przepisy dotyczące postępowania dyscyplinarnego dotyczące urzędników wspólnotowych nie znajdują do nich zastosowania. Komisja twierdzi, że art. 213 WE odnosi się do wszystkich zobowiązań ciążących na członkach Komisji, a nie tylko do przypadków wymienionych w tym przepisie.

41. W odpowiedzi na zarzut E. Cresson, że sprawozdanie IDOC nie może stanowić podstawy pisma w sprawie przedstawienia zarzutów z uwagi na brak kompetencji, Komisja zwraca uwagę, że postępowania dyscyplinarne zostały wszczęte przed stworzeniem tego urzędu. Pismo w sprawie przedstawienia zarzutów zostało oparte na tych postępowaniach, jak również na sprawozdaniach IDOC i OLAF. W każdym razie to Komisja, a nie IDOC, skierowała do E. Cresson pismo w sprawie przedstawienia zarzutów.

42. Komisja zaprzecza, aby zostało naruszone, jak twierdzi E. Cresson, jej prawo do obrony. Jeśli chodzi o jej prawo do przeprowadzenia postępowania w rozsądnym czasie, Komisja zauważa, że art. 213 WE nie określa żadnego terminu. E. Cresson nie wykazała też, że upływ czasu wpłynął w sposób negatywny na jej prawo do obrony. Komisja była zobowiązana do działania z należytą starannością, gdyż stosowała art. 213 WE po raz pierwszy. Ponadto nie można stwierdzić, że postępowanie określone w art. 213 WE narusza zasadę uczciwego procesu, ponieważ zakłada on poszanowanie przepisów statutu Trybunału i regulaminu. Decyzja o wniesieniu skargi do Trybunału nie została poprzedzona decyzją niekorzystnie wpływającą na sytuację E. Cresson. Decyzja ta nie wpłynęła na jej prawo do otrzymania informacji o powodach leżących u podstaw zarzutów. Z odpowiedzi E. Cresson na pismo w sprawie przedstawienia zarzutów wynika, że była ona dokładnie poinformowana o zarzutach Komisji oraz że miała wszelką możliwość udzielenia odpowiedzi. Jeśli chodzi o rzekomą stronniczość Komisji, ta ostatnia zwraca uwagę, że to do Trybunału, a nie do niej, należy orzekanie w przedmiocie nałożenia sankcji. Wreszcie co do naruszenia prawa E. Cresson dostępu do dokumentów Komisja podkreśla, że w każdej chwili miała ona możliwość dostępu do akt sprawy jej dotyczących.

43. Jeśli chodzi o skutki decyzji podjętej w ramach postępowania karnego w Belgii, Komisja zwraca uwagę, że zasada „le penal tien le disciplinaire en l'état", powołana przez Sąd w sprawie François [6], oznacza, iż postępowanie dyscyplinarne należy zawiesić w oczekiwaniu na wynik postępowania karnego. W każdym razie ta zasada obowiązuje nie Komisję, a Trybunał, jako organ dyscyplinarny w tym przypadku. Komisja przyznaje, że organ dyscyplinarny jest związany ustaleniami faktycznymi sądu karnego. Jednakże nie ma to znaczenia dla sprawy E. Cresson, ponieważ rozstrzygnięcie w postępowaniu karnym nie dotyczy stanu faktycznego w niniejszym postępowaniu,

6 — Wyrok Sądu z dnia 10 czerwca 2004 r. w sprawie T-307/01 François przeciwko Komisji, Zb.Orz. str. II-1669.

w szczególności aktów nepotyzmu mających miejsce przy zatrudnianiu R. Berthelota oraz przedłużaniu jego umowy, oraz w działaniach podjętych na korzyść T. Riedingera. Decyzja o umorzeniu postępowania karnego przeciwko E. Cresson nie stanowi zatem przeszkody prawnej dla wniesienia skargi dyscyplinarnej.

44. Komisja podważa zarzut E. Cresson dotyczący zastosowania zasady de minimis w zakresie kwot będących przedmiotem sprawy. Jeśli w ogóle, zarzut taki dotyczy istoty, a nie dopuszczalności skargi Komisji.

45. E. Cresson twierdzi, że w odniesieniu do postępowania przeprowadzonego przez Komisję miały miejsce liczne nieprawidłowości proceduralne. E. Cresson powołuje się na naruszenie decyzji ustanawiającej IDOC, fakt, że IDOC wkroczył w zakres zastrzeżony dla OLAF, okoliczność, że sprawozdania IDOC były niekompletne, okoliczność, że postępowania dyscyplinarne zachodzą na siebie, oraz okoliczność, że kwestia dotycząca T. Riedingera została podniesiona w kontekście sprawy R. Berthelota. Komisja odpowiada, że brak jest wskazania, w jaki sposób te rzekome nieprawidłowości wpłynęły negatywnie na prawo do obrony. Ponadto, co się tyczy jej uwag w przedmiocie postępowania przeprowadzonego przez OLAF, Komisja podkreśla, że ta instytucja posiada ogólne pełnomocnictwo do prowadzenia dochodzenia w razie podejrzenia nadużyć finansowych oraz że nie było potrzeby udzielania szczegółowego pełnomocnictwa do każdej czynności tego postępowania. Komisja również nie była zobowiązana do informowania E. Cresson o swoich kontaktach z OLAF. Również sprawozdania z konkretnych posiedzeń nie musiały być podpisane. Wreszcie Komisja nie rozumie znaczenia zarzucanej niezgodności z prawem sprawozdania komitetu niezależnych ekspertów, bowiem skarga oparta jest na jej własnych ustaleniach faktycznych.

46. Wobec żądania odszkodowania przez E. Cresson Komisja nie rozumie, jak zastosowanie art. 213 WE może stanowić bezprawne postępowanie, o ile wydana decyzja nie stanowi nadużycia władzy albo nie została oparta na bezzasadnych argumentach.

3. Sprawy R. Berthelota i T. Riedingera

47. Istotne argumenty powołane przez Komisję zostały już streszczone w rozdziale III niniejszej opinii. Zamiast powtarzania powyższego w tym miejscu wystarczające jest stwierdzenie, że Komisja twierdzi, iż obie te sprawy rozpatrywane łącznie dowodzą osobistego zaangażowania E. Cresson celem przysporzenia korzyści dwóm jej osobistym znajomym. Jakkolwiek, formalnie rzecz biorąc, chodzi o działania podległych jej służb lub jej gabinetu politycznego, należy stwierdzić, że właściwa decyzja

należała do E. Cresson. Komisja jest zdania, że postępowanie E. Cresson stanowi poważne naruszenie, czy to w sposób zamierzony, czy w wyniku rażącego niedbalstwa, zobowiązań ciążących na niej na podstawie art. 213 ust. 2 WE.

4. Sankcja

48. Komisja wnosi do Trybunału o nałożenie sankcji, ale pozastawia w gestii Trybunału określenie jej zakresu. Mogłoby to skutkować zupełnym albo częściowym pozbawieniem prawa do emerytury, albo pozbawieniem innych, podobnych korzyści. Komisja jest zdania, że sankcja powinna zostać nałożona z uwzględnieniem zasady proporcjonalności. W tym względzie sugeruje ona, że pod uwagę mogłyby zostać wzięte czynniki wymienione w art. 10 załącznika IX do regulaminu pracowniczego. W niniejszym przypadku Komisja uznaje, że naruszenie miało poważny charakter, jako że dotyczyło zasad etycznych, co podważa wiarygodność E. Cresson, mimo iż nie jest ona już członkiem Komisji; że doskonale wiedziała ona, iż jej postępowanie stanowiło przejaw nepotyzmu oraz że istnieją wiarygodne wskazówki, iż co najmniej niektóre z działań E. Cresson zostały podjęte w sposób umyślny.

B — *E. Cresson*

1. Uwagi ogólne

49. Przede wszystkim E. Cresson zarzuca, że wytoczono przeciwko niej prawdziwą machinę wojenną, zobowiązując ją do stawienia się przed komisją kontroli budżetowej Parlamentu Europejskiego (COCOBU) i czyniąc ją przedmiotem zainteresowania kolejnych dochodzeń OLAF, IDOC i DG ADMIN. Te środki nie są adekwatne do czynów, które się jej zarzuca. Niewątpliwie można to wytłumaczyć panującym wokół tej sprawy klimatem, który doprowadził do kolegialnego złożenia rezygnacji przez Komisję Santera. Dalej E. Cresson wskazuje, że sprawa została wywołana przez artykuł opublikowany w gazecie przez dziennikarza belgijskiego, który został skazany w Belgii i Francji za liczne przestępstwa. Następnie były urzędnik Komisji Van Buitenen, działając w celu ujawnienia przypadków nadużyć na szkodę interesów Wspólnoty, przesłał sprawę belgijskiemu wymiarowi sprawiedliwości, komitetowi niezależnych ekspertów, OLAF oraz prasie. W czerwcu 1999 r. belgijski sędzia śledczy podjął sprawę oraz uzyskał zrzeczenie się immunitetu E. Cresson.

50. Jeśli chodzi o postępowanie karne w Belgii, E. Cresson wskazuje, że została przesłuchana przez sędziego śledczego w trakcie pięcioletniego okresu tylko raz. Zwraca ona uwagę, że Komisja wysłała pismo w sprawie przedstawienia zarzutów, gdy dowiedziała się z prasy, że został jej posta-

wiony zarzut. Powyższe obrazuje bliski związek między postępowaniem dyscyplinarnym i karnym. E. Cresson podkreśla, że w końcu nie postawiono jej żadnego zarzutu oraz że to postępowanie zakończyło się decyzją o umorzeniu (non-lieu). Co więcej, Komisja nie wniosła odwołania od tej decyzji.

51. Co się zaś tyczy postępowania przed Komisją, dopiero trzy lata po złożeniu rezygnacji przez Komisję Santera E. Cresson została poinformowana, że Komisja uznała, iż dopuściła się ona aktów nepotyzmu oraz że stanowiło to poważne naruszenie jej zobowiązań jako członka Komisji. To postępowanie zostało również skrytykowane przez pełnomocnika E. Cresson w zakresie racjonalnych terminów na udzielenie odpowiedzi, niezależności Komisji, uwzględnienia praw podstawowych oraz braku jasno określonych ram proceduralnych w prowadzeniu sprawy. E. Cresson twierdzi także, że Sekretariat Generalny Komisji w jednym punkcie podniósł pytanie o koordynację postępowania dyscyplinarnego i karnego. E. Cresson twierdzi, że sposób, w jaki postępowanie było prowadzone, i w szczególności okoliczność, że żadne pytania nie zostały skierowane do E. Cresson podczas przesłuchania przez Komisję, dowodzi zamiaru Komisji przekazania akt do Trybunału.

2. Argumenty prawne

a) Niedopuszczalność

52. E. Cresson twierdzi, że w świetle celu art. 213 WE, który ma umożliwiać nakładanie surowych sankcji na członków Komisji, powinien on być interpretowany ściśle. Przypomina ona, że art. 213 ust. 2 akapity pierwszy i drugi WE zobowiązuje członków Komisji „[do bycia] w pełni niezależnymi w wykonywaniu swych funkcji, w ogólnym interesie Wspólnoty". W przypadku uchybienia powyższemu stosuje się art. 216 WE. Natomiast art. 213 ust. 2 akapit trzeci znajduje zastosowanie w przypadku, gdy członek Komisji podczas sprawowania swojej funkcji lub po wygaśnięciu jego kadencji nie wykazuje się uczciwością i roztropnością przy podejmowaniu innej działalności. W tym przypadku sankcją jest albo dymisja w myśl art. 216 WE, albo pozbawienie prawa do emerytury lub innych podobnych korzyści. Jako że nie zarzuca się E. Cersson działania z naruszeniem jej obowiązków w odniesieniu do innej działalności, art. 213 ust. 2 akapit trzeci nie znajduje do niej zastosowania. Poza art. 213 ust. 2 WE nie ma żadnego innego prawnie wiążącego zobowiązania, które mogłoby zostać podniesione przeciwko E. Cresson. Kodeks postępowania dla członków Komisji został przyjęty dopiero po zaistnieniu okoliczności faktycznych niniejszej sprawy, a ponadto nie zawiera żadnych zobowiązań mających związek z czynami zarzucanymi E. Cresson. E. Cresson ponownie powołuje się na brak spisanych reguł postępowania gwarantują-

cych prawo do obrony w tym względzie, co czyni skargę Komisji niezgodną z prawem. Artykuł 213 ust. 2 WE nie może zatem służyć jako podstawa prawna decyzji Komisji z dnia 19 lipca 2004 r. w sprawie wniesienia skargi do Trybunału.

53. E. Cresson twierdzi, że ponieważ Komisja przystąpiła do postępowania karnego w charakterze oskarżyciela posiłkowego, zastosować należy zasadę „le pénal tient le disciplinaire en l'état", zgodnie z którą opierające się na tych samych okolicznościach faktycznych postępowanie karne wiąże postępowanie dyscyplinarne. Gdy okoliczności faktyczne w obu postępowaniach są tożsame, postępowanie dyscyplinarne traci rację bytu, jeśli te same zarzuty zostały odrzucone w postępowaniu karnym. E. Cresson wskazuje, że chociaż prokurator belgijski początkowo podniósł zarzut dotyczący delegacji R. Berthelota, następnie stwierdził, że brak było podstaw do przypisania odpowiedzialności E. Cresson. Skoro dowody leżące u podstaw zarzutów są tożsame w obu postępowaniach niezależnie od ich prawnej kwalifikacji, niniejsza skarga jest bezcelowa i należy uznać ją za niedopuszczalną. Rozstrzygnięcie zapadłe w sprawie karnej pozbawiło skargę Komisji przedmiotu.

54. Jedyny zarzut, który został zbadany przez belgijskiego prokuratora, dotyczył sfałszowanych delegacji, które opiewały na kwotę 6 930 EUR. Poza okolicznością, że prokurator stwierdził, że ten zarzut nie może zostać przypisany E. Cresson, należy uznać tę sumę pieniędzy za względnie niewielką, w związku z czym znajduje tu zastosowanie zasada de minimis non curat praetor.

55. Z tych powodów skargę Komisji należy odrzucić jako niedopuszczalną.

b) Istota

56. Tytułem żądania ewentualnego E. Cresson podnosi, że zarzuty przedstawione jej są bezzasadne.

57. R. Berthelot został zatrudniony zgodnie z obowiązującymi przepisami, w celu pełnienia obowiązków osobistego doradcy E. Cresson. Jako że status zewnętrznego pracownika naukowego został w rzeczywistości uznany za najbardziej właściwy przez służby administracyjne, E. Cresson nigdy nie kwestionowała tego statusu. Kwalifikacje R. Berthelota nie były niższe od kwalifikacji innych zewnętrznych pracowników naukowych. Pracował on w sposób efektywny i towarzyszył E. Cresson podczas delegacji. To on sam rozwiązał swoją umowę z przyczyn zdrowotnych. Kwestia sprawozdania z pracy została podniesiona dopiero po jego rezygnacji. Wcześniej nie było o tym mowy. R. Berthelot przedstawił sprawozdanie z pracy na podstawie notatek. Oszczerstwem jest sugerowanie, że nie zostały one sporządzone przez niego. Co do delegacji, E. Cresson powołuje się na okoliczności stwierdzone przez prokuratora belgijskiego.

58. Zdaniem E. Cresson sprawa T. Riedingera jest pozbawiona podstaw. Każda z trzech zaproponowanych mu umów leżała w interesie ogólnym i T. Riedinger wykonał pracę bez otrzymania wynagrodzenia. Ten zarzut dotyczący braku uczciwości podniesiono w skardze Komisji po raz pierwszy i jest on bezzasadny. Wynikałoby z niego, że zarzuca się E. Cresson brak uczciwości za sugerowanie zawarcia dwóch umów, które nie skutkowały ani sprawozdaniem, ani studium i za które T. Riedinger nie otrzymał wynagrodzenia.

59. E. Cresson podnosi, tytułem dalszych zarzutów ewentualnych, szereg poważnych nieprawidłowości proceduralnych.

60. Po pierwsze, zwraca ona uwagę, że postępowanie dyscyplinarne zostało błędnie wszczęte przez dyrektora generalnego ds. personelu i administracji jako organ uprawniony do mianowania w oparciu o sprawozdanie IDOC, podczas gdy powinna je wszcząć Komisja.

61. Następnie w tej kwestii E. Cresson twierdzi, że Komisja naruszyła prawa podstawowe i obowiązujące zasady w postępowaniu prowadzącym do wniesienia niniejszej skargi do Trybunału. Po pierwsze, wszczęcie postępowania w 2003 r., tj. siedem lat po wystąpieniu okoliczności faktycznych, jest niedopuszczalne w świetle faktu, że sprawozdania, na które powołuje się Komisja, były na długo wcześniej dostępne, a sprawa nie jest skomplikowana. Po drugie, mimo że Komisja twierdzi (błędnie), iż nie jest organem dyscyplinarnym, pełni ona różne role procesowe, które powinny pozostać rozłączone. Po trzecie, Komisja ugięła się pod naciskiem Parlamentu Europejskiego i z uwagi na powyższe nie może być uważana za bezstronną. Po czwarte, różne nieprawidłowości proceduralne zostały popełnione w trakcie postępowania wewnętrznego, dotyczącego w szczególności roli IDOC, okoliczności, że postępowanie dotyczące sprawy R. Berthelota pokrywa się z omawianym tu postępowaniem, oraz wyznaczenia nieproporcjonalnych terminów.

62. Jednakże najistotniejszym problemem proceduralnym jest to, że w przeciwieństwie do urzędników Komisji i innych pracowników, E. Cresson nie ma możliwości wniesienia odwołania, jeśli Trybunał orzekłby na jej niekorzyść i nałożył sankcję. W ramach postępowania dyscyplinarnego członkom Komisji przysługuje mniejszy zakres gwarancji procesowych i ochrony sądowej niż urzędnikom Wspólnoty. Uważa ona to za naruszenie jej praw podstawowych. Prawo do obrony ministrów państw członkowskich jest lepiej chronione.

63. E. Cresson podkreśla istotną różnicę, jaka istnieje między traktowaniem urzędników oraz członków Komisji na gruncie

postępowania dyscyplinarnego. Ci ostatni korzystają ze słabszych gwarancji procesowych, brak też w ich przypadku skutecznej ochrony sądowej. Uważa ona to za naruszenie jej praw podstawowych.

64. E. Cresson przyznaje, że żądanie odszkodowania nie może zostać podniesione w charakterze skargi wzajemnej. Jednakże pragnie ona podkreślić krzywdę, jaką poniosła z powodu szykan i zbyt restrykcyjnego podejścia Komisji. Wnosi ona do Trybunału o obciążenie Komisji kosztami postępowania.

66. Republika Francuska podziela zdanie E. Cresson, że decyzja o umorzeniu postępowania karnego w Belgii pozbawiła skargę dyscyplinarną podstaw, i powołuje się w tym względzie na ustalenia prokuratora w tym postępowaniu. Stanowisko Komisji, według którego procedura belgijska nie dotyczyła aktów nepotyzmu, jest niejasne. Czy Komisja uważa, że prawna kwalifikacja jest odmienna, czy że to okoliczności faktyczne różnią się? W każdym razie sąd belgijski wyraźnie stwierdził, że zarzucane czyny nie zostały udowodnione lub że nie można ich przypisać E. Cresson. Stwierdził on, że zatrudnienie R. Berthelota nie było sprzeczne z prawem wspólnotowym. Zarzuty Komisji dotyczące aktów nepotyzmu są sprzeczne z ustaleniami faktycznymi sądu belgijskiego.

C — *Stanowisko Republiki Francuskiej*

65. Republika Francuska podziela pogląd E. Cresson, że art. 213 ust. 2 WE jest niewłaściwy jako podstawa skargi przeciwko niej zarówno z przedmiotowego, jak i czasowego punktu widzenia. Wskazuje, że postępowanie to wykracza poza mechanizm kolegialnej odpowiedzialności politycznej Komisji, którą poniosła ona wraz z rezygnacją Komisji Santera. Składając kolegialnie rezygnację, Komisja wyraziła zdanie, że za nieprawidłowości, jakie wówczas stwierdzono, ponosi ona odpowiedzialność kolegialnie. W następstwie tego żadna skarga nie została wniesiona przeciwko pojedynczym członkom Komisji.

67. W tych okolicznościach rząd francuski uznaje, że nałożenie sankcji na podstawie art. 213 ust. 2 WE byłoby nieadekwatne. Taka sankcja zakłada poważne naruszenie obowiązków. Wskazuje, że jeśli chodzi o urzędników wspólnotowych, sankcja pozbawienia prawa do emerytury została nałożona tylko raz w ciągu 50 lat; chodziło wówczas o obniżenie tego prawa o 35% i dotyczyło to przypadku korupcji [7]. Sankcja byłaby także nieadekwatna w świetle faktu, że upłynęło osiem lat od kiedy miały miejsce okoliczności faktyczne. Rząd ten wskazuje w tym względzie na krótki termin, w jakim wniesiona została skarga przeciwko byłemu członkowi komisji Bangemannowi. Sprawa

7 — Wyrok Sądu z dnia 30 maja 2002 r. w sprawie T-197/00 Onidi przeciwko Komisji, Rec. str. II-325.

E. Cresson nie powinna być rozważana w oderwaniu od praktyk, które panowały wówczas w Komisji. Komisja nie wniosła skargi przeciwko niej, gdy pełniła ona jeszcze funkcję. Niewłaściwe byłoby karanie jej za postępowanie, które zarzucono całej Komisji.

VI — Uwagi ogólne w przedmiocie art. 213 ust. 2 WE

68. Jakkolwiek argumenty w niniejszej sprawie w sposób oczywisty koncentrują się na zarzutach przeciwko E. Cresson oraz na dokładnym znaczeniu i celu art. 213 ust. 2 WE, w sprawie tej podniesiono kwestie, które nabierają szerszego znaczenia na gruncie konstytucyjnym dla Unii Europejskiej i jej instytucji. Dotyczy to norm, jakich powinna przestrzegać osoba pełniąca funkcję w instytucjach wspólnotowych, oraz sposobu, w jaki osoby takie są rozliczane w przypadku naruszenia tych norm. Dla prawidłowego funkcjonowania instytucji wspólnotowych istotne jest, aby osoby zajmujące wysokie stanowiska były nie tylko uważane za kompetentne z zawodowego punktu widzenia, ale były także postrzegane jako osoby o nienagannym zachowaniu. Cechy moralne tych osób znajdują bezpośrednie odbicie w zaufaniu całego społeczeństwa do instytucji wspólnotowych, ich wiarygodności, a zatem ich skuteczności. Jak słusznie zauważył komitet niezależnych ekspertów w sprawozdaniu z dnia 15 marca 1999 r., jedynie przez uwzględnianie podstawowych norm prawidłowego postępowania „możliwe będzie utrzymanie przez osoby zajmujące wysokie stanowiska autorytetu oraz wiarygodności zapewniającej im możliwość sprawowania kierowniczej roli, jakiej się od nich oczekuje" [8].

69. W celu oceny celu art. 213 ust. 2 WE w ramach konstytucyjnego ustroju Wspólnoty oraz ujęcia niniejszego postępowania we właściwej mu perspektywie, należy wskazać, że podobne przepisy obowiązują w odniesieniu do innych instytucji wspólnotowych i organów, które powinny być w pełni niezależne i absolutnie bezstronne w wypełnianiu powierzonych im zadań. Powołuję się w tym względzie na art. 195 ust. 2 WE dotyczący Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, art. 247 ust. 7 WE dotyczący Trybunału Obrachunkowego, art. 11 ust. 4 statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego dotyczący zarządu Europejskiego Banku Centralnego oraz art. 6 i 44 statutu Trybunału dotyczące odpowiednio Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji.

70. Elementem wspólnym dla Komisji oraz tych instytucji i organów, z zastrzeżeniem oczywistego wyjątku Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, jest to, że działają one jako organy kolegialne oraz że poszcze-

8 — W pkt 1.5.4 sprawozdania.

gólni członkowie nie mogą zostać usunięci z powodów związanych z wypełnianiem zadań tych organów. Ponieważ członkowie tych instytucji pełnią najwyższe funkcje we właściwych im dziedzinach i nie są objęci żadnego rodzaju nadzorem hierarchicznym, szczególne rozwiązania powinny być przewidziane w celu zapewnienia, że każde nadużycie władzy zostanie ukarane we właściwy sposób. Do istoty tej funkcji należy to, że uprawnienie do nałożenia sankcji przysługuje albo instytucji, której zainteresowana osoba jest członkiem, albo innej instytucji o równoważnym statusie konstytucyjnym [9].

71. Zapobiegając sytuacji, w której osoby zajmujące wysokie stanowiska publiczne nie podlegają z powodu pełnionej funkcji żadnej sankcji o charakterze karnym, gdy działają niezgodnie z obowiązującymi normami postępowania, przepisy tego rodzaju zawierają podstawowe gwarancje zapewniające, że zainteresowane instytucje działają zgodnie z swoimi statutowymi zadaniami. Samo istnienie tych przepisów pełni w tym względzie także funkcję prewencyjną.

72. Należy także podkreślić, że zastosowanie tych przepisów konstytucyjnych nie stoi na przeszkodzie zastosowaniu innych sankcji z tytułu tego samego postępowania osób pełniących funkcje publiczne. Zastosowanie innych sankcji nie jest przeszkodą dla zastosowania innej procedury konstytucyjnej. Odwołam się przede wszystkim do mechanizmu odpowiedzialności politycznej i odpowiedzialności karnej. Jeśli chodzi o tę pierwszą, Komisja jest odpowiedzialna przed Parlamentem Europejskim, zgodnie z art. 197 i 201 WE, wyłącznie jako organ kolegialny. Parlament nie ma możliwości odwołania poszczególnych członków Komisji. Jednakże od momentu wprowadzenia zmian traktatem z Nicei art. 217 ust. 4 WE zobowiązał poszczególnych członków do rezygnacji, jeśli przewodniczący Komisji, po wyrażeniu zgody przez kolegium członków Komisji, zażąda tego. Zaś co się tyczy tego drugiego, to gdy wspomniane postępowanie stanowi czyn karalny zgodnie z prawem krajowym, osoba pełniąca funkcję publiczną może odpowiadać w postępowaniu karnym w jednym z państw członkowskich. W tym przypadku należy uchylić immunitet członka Komisji zgodnie z art. 20 w związku z art. 18 Protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów Wspólnot Europejskich z dnia 8 kwietnia 1965 r. Zastosowanie przewidzianego w nim mechanizmu zależy od charakteru naruszenia i rodzaju naruszonych norm. Wszystkie te mechanizmy służą różnym celom, a zatem nie wykluczają się wzajemnie.

73. W przypadku Komisji istnieje bezpośredni związek funkcjonalny między normami postępowania członka Komisji a jego funkcją w ramach instytucji Wspólnoty. W tym względzie trzeba podkreślić, że poza pełnieniem funkcji organu wykonawczego Wspólnoty Komisja pełni ważną rolę arbitra, godząc interesy państw członkowskich, pod-

9 — Podobne przepisy konstytucyjne obowiązują w państwach członkowskich w odniesieniu do osób zajmujących wysokie stanowiska publiczne, których nie można usunąć ze stanowiska z powodu decyzji podjętych podczas pełnienia ich funkcji, tak jak w niniejszej sprawie, w szczególności w stosunku do prezydentów Republiki Federalnej Niemiec (art. 61 ust. 2 niemieckiej ustawy zasadniczej), Republiki Francuskiej (art. 68 konstytucji francuskiej) oraz Republiki Włoskiej (art. 90 konstytucji włoskiej). Porównaj też procedurę impeachmentu w Stanach Zjednoczonych Ameryki przewidzianą w art. II ust. 4 Konstytucji Stanów Zjednoczonych.

miotów gospodarczych oraz obywateli Wspólnoty przy określaniu polityki wspólnotowej i wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej. W pewnych dziedzinach pełni ona także funkcję quasi-sądową, na przykład w dziedzinie konkurencji lub egzekwowania zobowiązań prawa wspólnotowego przeciwko państwom członkowskim zgodnie z art. 226 i 228 WE. Komisja może skutecznie wypełniać te zadania tylko pod warunkiem, że ona sama i jej poszczególni członkowie działają z absolutną bezstronnością i w pełni niezależnie. Tylko wówczas będzie miała ona autorytet i uzyska pożądane zaufanie ze strony innych instytucji Wspólnoty, państw członkowskich i całego społeczeństwa.

74. Zatem nieodłącznym elementem funkcji i zadań Komisji jest to, aby poszczególni członkowie Komisji zawsze spełniali najwyższe standardy postępowania celem zagwarantowania ich niezależności, bezstronności i uczciwości. Znajduje to zastosowanie do ich zewnętrznej działalności, jak również do sposobu, w jaki pełnią oni swoje obowiązki w ramach Komisji, kierując podległymi im służbami oraz utrzymując kontakty z innymi służbami administracyjnymi Komisji. Kultura pracy panująca w Komisji jest sama w sobie czynnikiem decydującym dla zapewnienia skuteczności działania Komisji.

75. Każdy przypadek niespełnienia przez poszczególnych członków Komisji standardów może potencjalnie prowadzić do istotnych szkód w publicznym wizerunku instytucji i podważać zaufanie do niej, co z kolei zmniejszy jej skuteczność. Nie jest to tylko teoretyczna uwaga, czego dowodzą skutki zdarzeń prowadzących do zbiorowego złożenia rezygnacji Komisji Santera w 1999 r.

76. Zobowiązania nałożone na członków Komisji zostały określone w sposób ogólny w art. 213 ust. 2 WE. Z przepisu tego wynika, że powinni wypełniać swoje obowiązki w pełni niezależnie i w ogólnymi interesie wspólnoty. Członkowie Komisji są zobowiązani powstrzymać się od wszelkich działań niezgodnych z charakterem ich funkcji. Obejmując stanowiska, uroczyście zobowiązują się, w trakcie pełnienia funkcji i po ich zakończeniu, szanować „zobowiązania z nich wynikające, zwłaszcza obowiązki uczciwości i roztropności przy obejmowaniu pewnych stanowisk lub przyjmowaniu pewnych korzyści po zakończeniu funkcji".

77. Jakie szczegółowe zobowiązania wynikają z art. 213 ust. 2 WE, to kwestia wykładni. Właśnie ona jest zasadniczą kwestią w niniejszej sprawie. W czasie gdy miały miejsce okoliczności faktyczne zarzucane E. Cresson, nie istniał kodeks postępowania członków Komisji, precyzujący jakich norm należy przestrzegać. Od tego czasu taki

kodeks został sporządzony i wprowadzony w życie [10]. Kodeks ten zawiera różne wytyczne w odniesieniu do zagadnień etycznych dotyczących niezależności i uczciwości w sprawowaniu funkcji członków Komisji oraz dotyczy lojalności, zaufania i przejrzystości w wewnętrznej działalności Komisji. Jednakże nie wydaje się, by zawierał on jakiekolwiek wytyczne albo zasady, które dotyczyłyby zdarzeń będących przedmiotem niniejszej sprawy. Jakkolwiek by nie było, sprawowanie funkcji członka Komisji i skuteczność funkcjonowania tej instytucji wymagają niewątpliwie działania zgodnie z określonymi normami etycznymi. W tym względzie należy wskazać, że w art. 10–12a regulaminu pracowniczego określono normy dla urzędników Wspólnoty. Jakkolwiek przepisy te nie znajdują zastosowania do członków Komisji, można przyjąć, że normy powyższe tworzą nienaruszalne minimum, jakie powinno być przez nich przestrzegane.

78. Próba określenia w sposób wyczerpujący norm prawidłowego postępowania osób pełniących funkcje publiczne nie jest możliwa ani potrzebna. Zawsze może nastąpić zdarzenie, co do którego nie będzie można wskazać, jaka norma została naruszona, ale będzie można stwierdzić, że pomimo to postępowanie takie jest sprzeczne z interesem ogólnym. Jest to w pewien sposób podobne do tego, jak Kenneth Clark opisał zjawisko „cywilizacji": „Czym jest cywilizacja? Nie wiem. Nie potrafię jeszcze zdefiniować jej za pomocą abstrakcyjnych pojęć. Ale myślę, że potrafię ją rozpoznać, gdy ją zobaczę." [11]

79. Komitet niezależnych ekspertów wspomina w tym względzie o „wspólnym rdzeniu minimalnych wymogów", które zdefiniował według kryterium działania w interesie ogólnym Wspólnoty oraz działania w pełni niezależnego. Zobowiązuje to do podejmowania decyzji wyłącznie w interesie publicznym na podstawie obiektywnych kryteriów, a nie pod wpływem własnego interesu prywatnego lub prywatnego interesu innych osób. Oznacza to również uczciwe i roztropne zachowanie, zgodne z zasadami odpowiedzialności i jawności publicznej. Wymaga to między innymi uczciwego publicznego ujawnienia wszelkich konfliktów interesów [12].

80. Dążąc do określenia norm, które powinny być przestrzegane przez osoby pełniące funkcje publiczne, a zatem konkretyzując „wspólny rdzeń" wspomniany przez komitet niezależnych ekspertów, trzeba powołać się na tak zwane siedem zasad życia publicznego określonych przez komitet Nolana do spraw norm w życiu publicznym w Zjednoczonym Królestwie. Zasady te to: bezinteresowność, uczciwość, obiektywizm, odpowiedzialność, jawność, rzetelność oraz zdolności kierownicze. Pierwsza z tych zasad,

10 — Wersja ostatnia jest zawarta w dokumencie SEC(2004) 1487/2.

11 — Jak zauważono w pierwszym z głośnych programów dokumentalnych stacji BBC „Cywilizacja" z 1968 r.

12 — W pkt 1.5.4 Sprawozdania.

bezinteresowność, została następnie zdefiniowana w taki sposób: „osoby pełniące funkcje publiczne powinny działać wyłącznie według kryteriów interesu publicznego. Nie powinny one działać w celu osiągnięcia korzyści finansowych lub innych korzyści dla nich samych, ich rodzin lub ich znajomych".

81. Wreszcie należy zwrócić uwagę, że nacisk, jaki kładę na potrzebę zapewnienia przez członków Komisji własnej pełnej niezależności i bezstronności podczas trwania kadencji jako warunku zapewniającego Komisji możliwość wypełnienia jej zadań, jest nie tylko wynikiem niedawnego zainteresowania lub zmieniających się wartości. Odwołując się do przysięgi odebranej od członków Komisji przy obejmowaniu funkcji, zgodnie z art. 213 ust. 2 WE, na inauguracyjnym posiedzeniu Komisji w Val Duchesse w dniu 16 stycznia 1958 r. przewodniczący Walter Hallstein określił istotę obowiązków członków Komisji następującymi słowami:

„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].

Trudno o wyraźniejszy dowód na prawdziwość poprzedzających uwag.

VII — Ocena

82. Skarga Komisji podnosi różnorodne kwestie prawne, które mogą zostać podzielone na następujące cztery kategorie: dopuszczalność, kwestie proceduralne, istota sprawy oraz możliwość nałożenia sankcji.

A — *Dopuszczalność*

83. E. Cresson twierdzi, po pierwsze, że skarga Komisji jest niedopuszczalna z uwagi na to, że art. 213 ust. 2 WE nie stanowi prawidłowej podstawy dla skargi oraz że w następstwie orzeczenia sądu pierwszej instancji w Brukseli o umorzeniu postępowania karnego przeciwko niej, skarga stała

13 — COM(58) PV 1 z dnia 18 kwietnia 1958 r., zawarte także na www.ena.lu.

się bezprzedmiotowa, oraz że w świetle względnie niewielkich kwot, o których mowa, należy zastosować zasadę de minimis non curat praetor.

84. Artykuł 213 ust. 2 WE nie określa żadnych konkretnych wymogów dotyczących dopuszczalności skargi wnoszonej przez Komisję lub Radę na jego podstawie. Jednakże kwestie proceduralne podniesione przez E. Cresson są istotne i wymagają zbadania celu i zakresu przepisów oraz ich związków z innymi procedurami dotyczącymi tych samych zarzutów.

1. Artykuł 213 ust. 3 WE jako podstawa niniejszej skargi

85. E. Cresson dokonuje rozróżnienia między sankcjami przewidzianymi w ostatnim zdaniu art. 213 ust. 2 WE. Z jednej strony twierdzi ona, że sankcja dymisji jest możliwa w przypadku, gdy członek Komisji podczas swojej kadencji działa niezgodnie z obowiązkiem pełnienia funkcji w interesie ogólnym. To twierdzenie wynika z art. 216 WE, do którego odwołuje się art. 213 WE. Z drugiej strony sankcja pozbawienia członka Komisji prawa do emerytury oraz innych podobnych korzyści może zostać nałożona wyłącznie po zakończeniu pełnienia funkcji przez członka Komisji. Co więcej, środek ten może zostać podjęty tylko w przypadku, gdy członek Komisji nie wykazał się w wystarczającym stopniu uczciwością i roztropnością przy obejmowaniu pewnych stanowisk lub przyjmowaniu pewnych korzyści po zakończeniu funkcji. E. Cresson twierdzi, że ponieważ zarzuty podniesione przeciwko niej nie dotyczą tego ostatniego rodzaju naruszenia, art. 213 ust. 2 WE nie może stanowić podstawy skargi Komisji.

86. Komisja — wręcz przeciwnie — jest zdania, że każda z sankcji przewidzianych w art. 213 ust. 2 WE może zostać nałożona wobec członka Komisji podczas jego kadencji lub wobec byłego członka Komisji, w przypadku gdy zostało dowiedzione, że osoba ta nie działała zgodnie z zobowiązaniami wynikającymi z funkcji członka Komisji. Stwierdzone akty nepotyzmu przy zatrudnianiu osób w Komisji można uznać za naruszenie tych zobowiązań.

87. Niniejszy spór dotyczy głównie trzech zagadnień w związku z zakresem art. 213 ust. 3 WE. Po pierwsze, dokonania rozróżnienia możliwości zastosowania sankcji dymisji oraz sankcji pozbawienia praw do emerytury w zależności od tego, czy członek Komisji pełni swoją funkcję, czy już nie. Po drugie, odpowiedzi na pytanie, czy sankcja pozbawienia członka Komisji prawa do emerytury może zostać nałożona wobec

naruszenia wszystkich zobowiązań wynikających z racji pełnienia funkcji członka Komisji, czy tylko gdy przedmiotem zainteresowania są zobowiązania dotyczące innych działań? Po trzecie, jakie zobowiązania są objęte zakresem art. 213 ust. 2 WE?

88. Jeśli chodzi o pierwszą z tych kwestii, wystarczy odwołać się do literalnego brzmienia art. 213 ust. 2 WE, który w ostatnim zdaniu wskazuje, że każda z tych dwóch sankcji może zostać nałożona w przypadku naruszenia zobowiązań członka Komisji. Pojęcie „zobowiązań" może tylko dotyczyć tego samego pojęcia użytego w poprzednim zdaniu, traktującym o uroczystym zobowiązaniu członka Komisji do przestrzegania — zarówno w czasie, jak i po zakończeniu pełnienia funkcji — zobowiązań wynikających z tej funkcji. Innymi słowy członkowie Komisji powinni przestrzegać tych zobowiązań cały czas i brak jest rozróżnienia co do tego, czy skarga do Trybunału została wniesiona w czasie kadencji członka Komisji, czy po jej zakończeniu. Zatem teoretycznie możliwe jest, aby zamiast dymisji zastosować art. 213 ust. 2 WE wobec członka Komisji, który nadal pełni funkcję, w celu pozbawienia go prawa do emerytury lub innych podobnych korzyści.

89. Zatem brak jest podstawy do dokonanego przez E. Cresson przy wykładni art. 213 WE rozróżnienia na urzędujących i byłych członków Komisji. W przypadku E. Cresson istnieje możliwość nałożenia sankcji finansowej, jako że nie została ona zdymisjonowana na podstawie art. 216 WE, lecz złożyła dobrowolnie rezygnację z całą Komisją Santera.

90. Drugi zarzut, zgodnie z którym druga sankcja przewidziana w art. 213 ust. 2 WE jest możliwa tylko w przypadku, gdy członek Komisji nie dochował uczciwości i roztropności w obejmowaniu pewnych stanowisk lub przyjmowaniu pewnych korzyści po zakończeniu funkcji, oparty jest na zbyt wąskim rozumieniu tego przepisu. Tę szczególną normę należy uznać za lex specialis w stosunku do ogólnego zobowiązania nałożonego na członków Komisji, co wynika z użycia słów „w szczególności", które je poprzedzają. W związku z jego fundamentalnym znaczeniem zobowiązanie to zasługiwało na sformułowanie wprost w omawianym przepisie.

91. Trzecie zagadnienie dotyczące zakresu art. 213 ust. 2 WE zostało już omówione w ramach moich ogólnych uwag wprowadzających. Każde postępowanie, które może powodować wątpliwości co do niezależności i bezstronności członka Komisji, należy uznać za naruszenie zobowiązań przewidzianych w tym przepisie mogące spowodować nałożenie przewidzianych sankcji. Wbrew twierdzeniom E. Cresson, że art. 213 ust. 2 WE należy interpretować w sposób ścisły, w świetle poważnych konsekwencji,

jakie może spowodować naruszenie zobowiązań, istnieją wszelkie powody, by interpretować zakres tego przepisu szeroko w celu zagwarantowania jego skuteczności w przeciwdziałaniu postępowaniu, które może mieć szkodliwe skutki dla funkcjonowania całej Komisji.

92. Zatem art. 213 ust. 2 WE można zastosować w przypadku naruszenia każdego ze zobowiązań nałożonych na członka Komisji, niezależnie od tego, czy nadal pełni on funkcję, czy jego kadencja się skończyła. Odmienne twierdzenia E. Cresson należy odrzucić.

2. Skutki orzeczenia belgijskiego sądu karnego

93. E. Cresson twierdzi, że skoro postępowanie karne przeciwko niej w Belgii zostało umorzone na tej podstawie, że sędzia śledczy stwierdził, iż czyny stanowiące fałszerstwo i wyłudzenie nie mogą zostać jej przypisane oraz że Komisja nie wniosła środka odwoławczego od tego orzeczenia, to nie ma podstaw do wniesienia skargi zgodnie z art. 213 ust. 2 WE w oparciu o te same dowody. E. Cresson powołuje się na zasadę „le pénal tient le disciplinaire en l'état", zgodnie z którą organ dyscyplinarny jest związany ustaleniami faktycznymi sądu karnego. Z kolei Komisja zaprzecza, jakoby dowody w obu sprawach były tożsame. Podczas gdy postępowanie w Belgii dotyczyło prawdopodobieństwa fałszerstwa i wyłudzenia, niniejsze postępowanie dotyczy aktów nepotyzmu. Komisja twierdzi także, że decyzja o umorzeniu postępowania karnego została podjęta z przyczyn prawnych, nie z powodów faktycznych.

94. Po pierwsze, należy podkreślić szczególny charakter postępowania przewidzianego w art. 213 ust. 2 WE, które choć jest często określane jako dyscyplinarne przez obie strony tego postępowania, należy odróżniać od takiego postępowania z tego względu, że zainteresowani pełnią bardzo wysokie funkcje. Jako że istnieje bezpośredni związek między postępowaniem członka Komisji a publicznym wizerunkiem oraz funkcjonowaniem tej instytucji, w której pełni on funkcję, postępowanie przewidziane w art. 213 ust. 2 WE ma charakter konstytucyjny. Zostało to odzwierciedlone przez fakt, że decyzje podejmowane w tym postępowaniu nie są podejmowane w ramach tej instytucji, ale przez bezstronny sąd wspólnotowy.

95. W tym względzie Trybunał korzysta z wyłączności jurysdykcyjnej, na którą roz-

strzygnięcia sądów krajowych nie wywierają wpływu. Ponieważ Trybunał jest organem, który na żądanie Komisji albo Rady ostatecznie nakłada sankcje, jest on uprawniony do stwierdzenia, czy postępowanie zarzucane członkowi Komisji jest tego rodzaju, aby stanowiło naruszenie zobowiązań w rozumieniu art. 213 WE. Chociaż Trybunał w tym celu może uwzględnić ustalenia faktyczne krajowego organu sądowego, ma w tym względzie własne kompetencje, które nie mogą być ograniczane w żaden sposób. Zatem w przypadku gdy sąd krajowy stwierdził w krajowym postępowaniu karnym skierowanym przeciwko (byłemu) członkowi Komisji, że pewne okoliczności nie zostały dowiedzione albo że zostały one wykazane, ale nie powodują odpowiedzialności karnej, nie ogranicza to kompetencji Trybunału do stwierdzenia i zakwalifikowania tych samych okoliczności w odmienny i szczególny sposób w ramach postępowania z art. 213 ust. 2 WE, które podlega prawu wspólnotowemu.

96. Z tych powodów nie uważam, żeby zasada „le pénal tient le disciplinaire en l'état" mogła znaleźć zastosowanie do Trybunału w kontekście postępowań z art. 213 ust. 2 WE.

97. Nawet gdyby uznać, że zasada ta znajduje zastosowanie w okolicznościach niniejszej sprawy, podzielam zdanie Komisji, że okoliczności badane przez sędziego śledczego w Belgii oraz w niniejszej sprawie nie są absolutnie tożsame. Kwestią sporną w uprzednim postępowaniu dotyczącym E. Cresson było w szczególności to, czy istniały dowody fałszerstwa i wyłudzenia przy wystawianiu delegacji dla R. Berthelota oraz przy przygotowywaniu sprawozdania z pracy na koniec jego pierwszej umowy. Przedmiotem niniejszej sprawy jest natomiast zarzut dopuszczenia się przez E. Cresson aktów nepotyzmu przy zatrudnianiu i traktowaniu R. Berthelota oraz przy składaniu propozycji umów T. Riedingerowi. Jest to całkiem inny problem. Okoliczności, które były przedmiotem sprawy w postępowaniu karnym, stanowiły jedynie wynik lub wyraz preferencyjnego traktowania obu tych osób z poduszczenia, jak się zarzuca, E. Cresson. Nie powinny one być mylone z aktami nepotyzmu, co ponadto jest kwestią leżącą poza zakresem prawa karnego.

98. W dalszej kolejności pragnę powtórzyć, że nie ma przeszkód dla prowadzenia równocześnie krajowego postępowania karnego oraz postępowania z art. 213 ust. 2 WE. Oba rodzaje postępowania służą innym celom, odpowiednio w krajowym i wspólnotowym porządku prawnym. Podczas gdy ten pierwszy skierowany jest na egzekwowanie norm, które są uważane za istotne dla społeczeństwa na poziomie krajowym, ten drugi ma na celu zapewnienie prawidłowego funkcjonowania instytucji wspólnotowych i realizacji celów traktatów. Nawet jeśli krajowe postę-

powanie karne było prowadzone i zakończyło się nałożeniem kary, nadal istnieje możliwość nałożenia sankcji przewidzianych w art. 213 ust. 2 WE.

99. Wobec powyższego twierdzenie E. Cresson, zgodnie z którym orzeczenie sądu pierwszej instancji w Brukseli z dnia 30 czerwca 2004 r. o umorzeniu postępowania wszczętego przeciwko niej pozbawia skargę Komisji wszelkich podstaw, a na skutego tego niniejsze postępowanie jest niedopuszczalne, należy odrzucić.

3. Reguła de minimis non curat praetor

100. E. Cresson podnosi, że skarga Komisji powinna zostać uznana za niedopuszczalną w związku z niewielką kwotą, której dotyczy, a związanej z delegacjami R. Berthelota. Komisja odrzuca ten argument i stwierdza, że jeśli w ogóle ma on rację bytu, odnosi się on do istoty, a nie do dopuszczalności.

101. Artykuł 213 ust. 2 WE nie zawiera żadnych warunków co do wagi zarzucanego naruszenia zobowiązań przez (byłego) członka Komisji jako kryterium wniesienia skargi do Trybunału przez Komisję lub Radę. Decyzja o wszczęciu postępowania na podstawie tego przepisu Traktatu jest kwestią oceny danej instytucji. Każda decyzja o wszczęciu postępowania na podstawie tego przepisu przeciwko (byłemu) członkowi Komisji jest podejmowana kolegialnie przez kolegium członków Komisji. Należy założyć, że taka decyzja nie jest podejmowana pochopnie.

102. Jednocześnie fakt, że szkoda materialna wyrządzona interesom Wspólnoty jest niewielka, nie jest miernikiem wagi tego naruszenia zobowiązań przez członka Komisji. Ważne jest, czy istnieje prawdopodobieństwo, iż postępowanie to wyrządziło szkodę autorytetowi Komisji i jej wiarygodności oraz zaufaniu, które inne instytucje, państwa członkowskie i społeczeństwo pokładają w Komisji. Jak wiadomo w niniejszej sprawie, taka szkoda wynikła z postępowania E. Cresson.

103. Fakt, że korzyść, jaką osiągnął R. Berthelot, była stosunkowo niska, nie wpływa jednak na dopuszczalność skargi Komisji. Jak słusznie zauważa Komisja, jest to co najwyżej kwestia, która może zostać uwzględniona przy ocenie istoty sprawy.

4. Wnioski w przedmiocie dopuszczalności

104. W świetle powyższych rozważań stwierdzam, że żądania E. Cresson wskazujące na to, że skarga Komisji jest niedopuszczalna, są bezzasadne.

B — *Kwestie proceduralne*

105. E. Cresson podnosi liczne zarzuty co do sposobu, w jaki prowadzono postępowanie przed Komisją, zanim wniesiono skargę do Trybunału i zarzuca brak gwarancji proceduralnych w ramach stosowania samego art. 213 ust. 2 WE. Chociaż te zarzuty, które streszczono w pkt 51 i 60–62 powyżej, zostały przedstawione jako pomocnicze, należy je ze względów systematyki zbadać przed rozpatrzeniem sprawy co do istoty.

106. Jak słusznie wskazuje E. Cresson, nie ma jasnych ram proceduralnych w zakresie przygotowania przez Komisję decyzji o wniesieniu do Trybunału skargi na podstawie art. 213 ust. 2 WE, gdy uzna ona, że jeden z jej członków lub byłych członków naruszył zobowiązania wynikające z funkcji członka Komisji. Wobec poważnych konsekwencji personalnych, jakie ta decyzja może nieść, obowiązkiem Komisji jest działać z należytą starannością w odniesieniu do ustalania okoliczności faktycznych, oceny dowodów, przedstawiania swojego stanowiska osobie zainteresowanej oraz wysłuchania jej zdania w przedmiocie podniesionych przeciwko niej zarzutów. Ten obowiązek ostrożnego działania oraz pełnego uwzględniania prawa do obrony jest szczególnie ważny wobec braku precedensów oraz prawnie sankcjonowanych postępowań przygotowawczych. Generalnie Komisja w rzeczywistości przyjęła ostrożne podejście do przygotowania tych postępowań, przygotowując pismo w sprawie przedstawienia zarzutów, informując o tym E. Cresson i umożliwiając jej pisemne i ustne ustosunkowanie się. Za istotne uważam podkreślenie tego ogólnego stwierdzenia przed zbadaniem poszczególnych zarzutów E. Cresson.

107. Nie można uwzględnić pierwszego zarzutu E. Cresson, według którego postępowanie dyscyplinarne przeciwko niej powinno być wszczęte przez kolegium członków Komisji, bowiem dyrektor-generalny ani personel nie mieli kompetencji, aby je wszcząć. Poza faktem, że nie ma żadnej pisanej lub niepisanej normy, zgodnie z którą decyzja o prowadzeniu dochodzenia w sprawie prawdopodobnych nieetycznych praktyk członka Komisji może zostać podjęta tylko przez pozostałych członków, dyrektor generalny działa pod bezpośrednim kierownictwem członka Komisji. Raz jeszcze należy podkreślić, że istotne jest to, że podejmując decyzję o wszczęciu postępowania na podstawie art. 213 ust. 2 WE Komisja wzięła pełną odpowiedzialność za zdarzenia, na których opiera swoje zarzuty.

108. W ramach zarzutu naruszenia jej praw podstawowych E. Cresson twierdzi, że po pierwsze okres siedmiu lat między zdarzeniami, które są jej zarzucane, a wszczęciem przeciwko niej postępowania w 2003 r. jest niedopuszczalny. Jeśli chodzi o ten zarzut, należy stwierdzić, że art. 213 ust. 2 WE nie przewiduje żadnego terminu, w którym należy wszcząć postępowanie przeciwko (byłemu) członkowi Komisji. W niniejszej sprawie decyzja o wszczęciu postępowania przeciwko E. Cresson była wynikiem dochodzenia oraz wewnętrznych reform w Komisji, o których E. Cresson musiała wiedzieć. Jednakże zakładając nawet, że okres siedmiu lat przed wszczęciem postępowania ukierunkowanego na nałożenie sankcji pieniężnej jest długi, nie wpływa on na uprawnienie Komisji do wniesienia skargi w sprawach, w których zdarzenia zostały stwierdzone na długo po ich wystąpieniu. Jednakże uważam, że czas, jaki upłynął między podstawowymi zdarzeniami sprawy a decyzją o wniesieniu skargi na podstawie art. 213 ust. 2 WE, mógł być czynnikiem, który należy uwzględnić przy rozstrzyganiu o ewentualnej sankcji. Powrócę do tego zagadnienia poniżej.

109. Kolejny aspekt zarzucanego naruszenia podstawowego prawa do obrony dotyczy tego, że odmówiono E. Cresson prawa do uczciwego procesu, ponieważ na czas całego postępowania Komisja przyjęła rolę sędziego śledczego, interweniując w postępowaniu karnym w Belgii oraz wszczynając różne postępowania dyscyplinarne, a następnie przyjęła rolę prokuratora, wnosząc skargę do Trybunału na podstawie art. 213 ust. 2 WE. Ponadto, odmawiając E. Cresson dostępu do protokołów posiedzeń Komisji, na których podjęto decyzję o wszczęciu niniejszego postępowania, naruszyła ona zasadę kontradyktoryjności postępowania. Jeśli chodzi o pierwszy punkt, zwracam uwagę, że podczas postępowania Komisja prawidłowo wykonywała swoje obowiązki zgodnie z traktatem zarówno w prowadzeniu dochodzeń, jak i podejmując decyzję o wniesieniu skargi do Trybunału. Mylne jest utożsamianie działań Komisji w tym względzie z funkcjami, które są jej obce. Co się zaś tyczy drugiej uwagi, w świetle faktu, że E. Cresson była w pełni poinformowana o postawionych jej zarzutach wskazanych w piśmie w sprawie przedstawienia zarzutów, odmowa udzielenia jej dostępu do protokołu posiedzenia Komisji z dnia 19 lipca 2004 r. nie naruszyła jej prawa do uczciwego procesu.

110. Następnie w ramach tego zarzutu E. Cresson twierdzi, że Komisja nie była bezstronna, podejmując decyzję o wniesieniu skargi na podstawie art. 213 ust. 2 WE, ponieważ działała pod politycznym naciskiem ze strony Parlamentu Europejskiego. W tym miejscu ponownie należy podkreślić, że Komisja sama ponosi odpowiedzialność za decyzję o wniesieniu skargi do Trybunału na podstawie tego przepisu. Do Trybunału należy ostateczna decyzja, czy warunki nałożenia sankcji zostały spełnione oraz jaka

sankcja jest właściwa w danych okolicznościach. Kwestia, czy Komisja, wnosząc skargę, działała bezstronnie, jest bez znaczenia. Zatem ten zarzut należy również odrzucić.

111. Wreszcie E. Cresson podnosi, że miało miejsce wiele nieprawidłowości proceduralnych dotyczących postępowań dyscyplinarnych. Należy wskazać, że różne postępowania dyscyplinarne, które zostały przeprowadzone w zarzucanych E. Cresson przypadkach aktów nepotyzmu, były bezpośrednim skutkiem bardziej ogólnych zarzutów nieetycznych praktyk w Komisji w tamtym czasie. Nie były one prowadzone jako przygotowanie do wniesienia skargi na podstawie art. 213 ust. 2 WE przeciwko E. Cresson. Nabyły one tego charakteru post factum w dniu 21 stycznia 2003 r., kiedy Komisja podjęła decyzję o skierowaniu do E. Cresson pisma w sprawie przedstawienia zarzutów. Decyzja o wniesieniu skargi na podstawie art. 213 ust. 2 WE jest wyłączną kompetencją Komisji, działającej jako organ kolegialny, a podejmując tę decyzję, ponosi ona pełną odpowiedzialność za dowody, na których opiera skargę. Zatem do Trybunału należy ocena niniejszej sprawy co do istoty na gruncie rzeczywistych danych. Z tej perspektywy różne formalne — i moim zdaniem bardzo nieznaczne — nieprawidłowości, które rzekomo miały miejsce w fazie przygotowawczej, nie mogłyby, nawet jeśli miałyby miejsce, wpłynąć negatywnie na prawdziwość lub wagę dowodów przedstawionych przez Komisję Trybunałowi.

112. Główny zarzut E. Cresson dotyczący prawa do obrony opiera się na tym, że w niniejszym postępowaniu nie przysługuje jej prawo do wniesienia odwołania od wyroku Trybunału. W drodze porównania powołuje się ona na sytuację pracowników Komisji oraz na sytuację w Belgii w odniesieniu do ministrów rządu, gdzie dla rozpoznawania spraw nadużycia władzy przewidziane są dwie instancje. Chociaż Trybunał w rzeczywistości działa jako pierwsza i jedyna instancja w postępowaniach na postawie art. 213 ust. 2 WE, kwestia dotyczy tego, czy stanowi to naruszenie podstawowego prawa do obrony. W tym względzie raz jeszcze odwołuję się do szczególnego charakteru postępowania z art. 213 ust. 2 WE, którego nie można zwyczajnie powiązać z postępowaniem dyscyplinarnym przeciwko urzędnikom Komisji. To postępowanie ma raczej charakter konstytucyjny i jest wszczynane w interesie ogólnym przywrócenia zaufania do funkcjonowania Komisji. Jako forma konstytucyjnego katharsis sprawy takie słusznie rozpoznawane są wyłącznie w jednej instancji przez sąd najwyższego stopnia w porządku prawnym Wspólnoty i nie powinno to trwać dłużej niż to konieczne. Co więcej, postępowanie przed Trybunałem zapewnia wystarczające gwarancje ochrony interesów zainteresowanych członków Komisji. Poza gwarancjami określonymi w statucie Trybunału oraz regulami-

nie dodatkowa gwarancja wynika z tego, że sprawy tego rodzaju są rozpoznawane przez Trybunał w pełnym składzie (art. 16 ust. 4 statutu). W związku ze szczególnym charakterem i funkcją postępowania przewidzianego w art. 213 ust. 2 WE nie uważam, aby brak możliwości wniesienia odwołania od wyroku Trybunału stanowił naruszenie praw podstawowych strony pozwanej.

113. Wobec powyższego różne zarzuty podniesione przez E. Cresson przeciwko postępowaniu przeprowadzonemu przez Komisję przed zapoczątkowaniem niniejszego postępowania oraz przeciwko postępowaniu z art. 213 ust. 2 WE jako takiemu należy odrzucić jako bezzasadne.

C — *Istota*

114. Następnie należy zbadać kwestię, czy czyny zarzucane przez Komisję E. Cresson stanowią naruszenie zobowiązań wynikających z funkcji członka Komisji w rozumieniu art. 213 ust. 2 WE. E. Cresson nie kwestionuje samych faktów dotyczących R. Berthelota i T. Riedingera. Jednakże twierdzi w istocie, że w obu sprawach obowiązujące prawo wspólnotowe było przestrzegane.

115. Jak wskazano powyżej w części VI niniejszej opinii, funkcja członka Komisji zobowiązuje osoby pełniące ją do zachowania najwyższych norm niezależności, bezstronności oraz uczciwości zarówno w ich zewnętrznych stosunkach, jak również w ich działaniach w ramach Komisji.

116. W niniejszej sprawie, jeśli chodzi o przypadek R. Berthelota, bezsporne jest, że E. Cresson wyraziła chęć zatrudnienia swojego osobistego znajomego R. Berthelota jako jej osobistego doradcy. Stwierdzono również, że mimo ostrzeżeń szefa jej gabinetu, iż nie widzi on możliwości zatrudnienia R. Berthelota przez Komisję, E. Cresson poleciła jednej ze podległych jej służb, to jest DG XII, znaleźć sposób jego zatrudnienia. Wobec tego, zgodnie z propozycją tej służby, R. Berthelotowi zaproponowano umowę na rok w charakterze zewnętrznego pracownika naukowego. Jego obowiązkiem, jak wynika z akt sprawy, była „bliska współpraca z gabinetem E. Cresson w przygotowaniu piątego programu ramowego i szczegółowych programów w dziedzinie nauk przyrodniczych [oraz] utrzymywanie związków z krajowymi środowiskami badawczymi, a zwłaszcza ze środowiskiem francuskim". Zarówno w świetle nietypowych, naukowych referencji, jak i stanowiska pracy w pobliżu E. Cresson

zamiast w ramach DG XII wynika, że było to nietypowe rozwiązanie pozwalające na zatrudnienie R. Berthelota w sposób uprzednio wskazany przez E. Cresson.

117. Nie zakwestionowano również tego, że R. Berthelot otrzymał wynagrodzenie w wysokości 6930 EUR za delegacje do Châtellerault ani że całkowita długość jego umów przekroczyła dopuszczalne okresy czasu, ani że E. Cresson chciała przedłużyć stosunek umowny z R. Berthelotem po złożeniu przez niego rezygnacji z przyczyn zdrowotnych.

118. Jeśli chodzi o sprawę T. Riedingera, również dowiedziono, że E. Cresson proponowała innemu osobistemu znajomemu co najmniej dwie umowy na wykonanie studium na tematy, które nie są w ogóle zbieżne z dziedzinami podlegającymi E. Cresson. Chociaż te umowy nie zostały zrealizowane ani nie doprowadziły do żadnych wydatków z budżetu Komisji, nie można uznać, że taki rezultat był do przewidzenia w czasie, gdy proponowano ich zawarcie.

119. Przy ocenie tych faktów istotne jest, aby nie badać ich w oderwaniu od ogólnego tła, na jakim miały one miejsce. E. Cresson w odpowiedzi na skargę podkreśla, że prawo wspólnotowe było przestrzegane, w szczególności jeśli chodzi o zatrudnienie R. Berthelota, oraz że pozostałych zdarzeń nie można jej przypisać, jeżeli chodzi w szczególności o delegacje R. Berthelota do Châtellerault. Istotne jest, że fakty te są charakterystyczne dla postawy wskazującej, że E. Cresson chciała, pełniąc funkcję członka Komisji, wykorzystać to, aby rozszerzyć korzyści na osobistych znajomych na koszt budżetu Komisji. Mówiąc inaczej, nie do pomyślenia jest, aby R. Berthelot został zatrudniony przez Komisję na tych samych warunkach oraz był tak samo korzystnie traktowany, gdyby E. Cresson nie pełniła funkcji członka Komisji.

120. Na podstawie dowodów przedstawionych Trybunałowi zarówno przez Komisję, jak i E. Cresson uważam, że Komisja słusznie zarzuca E. Cresson akty nepotyzmu, co zostało także w pełni potwierdzone przez komitet niezależnych ekspertów w sprawozdaniu z dnia 15 marca 1999 r., oraz że nie jest konieczne badanie, czy to postępowanie stanowiło rażące niedbalstwo. Nawet jeśli ta postawa znalazła odbicie tylko w dwóch dochodzeniach, które leżą u podstaw niniejszego postępowania, sama chęć takiego działania na wysokim stanowisku jest wystarczająca, aby powziąć wątpliwości co do uczciwości E. Cresson

i bezstronności w jej działalności jako członka Komisji w ogóle. Najmniejsze podejrzenie stronniczości jest wystarczające, aby spowodować takie wątpliwości. Zapewne znalazło to odbicie w roli E. Cresson w kolegialnym podejmowaniu decyzji przez Komisję, ponieważ E. Cresson nie gwarantowała już wypełniania koniecznych warunków do działania w takim charakterze. Z kolei jej postawa podważała zaufanie świata zewnętrznego do niezależności Komisji. Jak się okazało, to niebezpieczeństwo faktycznie urzeczywistniło się, powodując poważną szkodę w publicznym wizerunku Komisji.

121. Uważam zatem, że z uwagi na skłonność do aktów nepotyzmu, w szczególności chęć wykorzystania swojej funkcji członka Komisji aby przenieść korzyści na osobistych znajomych, E. Cresson działała z naruszeniem zobowiązań wynikających z funkcji członka Komisji w rozumieniu art. 213 ust. 2 WE.

D — *Sankcja*

122. Komisja wnosi, aby Trybunał, w przypadku orzeczenia na niekorzyść E. Cresson, całkowicie lub częściowo pozbawił ją prawa do emerytury lub wszystkich pozostałych korzyści związanych z tymi prawami albo pozbawił innych korzyści, zgodnie z art. 213 ust. 2 WE. Pozostawiając do uznania Trybunału określenie charakteru i zakresu sankcji, Komisja wskazuje jednak, że biorąc pod uwagę zasadę proporcjonalności, należy nałożyć jakąś sankcję. Sugeruje ona także, że czynniki znajdujące zastosowanie w określaniu kar w postępowaniu dyscyplinarnym przeciwko urzędnikom Komisji, wskazane w art. 10 załącznika IX do regulaminu pracowniczego, mogą tu służyć za wskazówki.

123. Najważniejszą kwestią przy podejmowaniu decyzji w przedmiocie nałożenia sankcji pieniężnej na podstawie art. 213 ust. 2 WE oraz w przedmiocie jej zakresu jest to, jak istotne musi być naruszenie zobowiązań, uwzględniając zarówno charakter nieprawidłowego działania, jak i szkodę wyrządzoną Komisji jako instytucji. W moich rozważaniach dotyczących oceny zasadności niniejszej skargi, jak już zaznaczyłem, akty nepotyzmu ze strony członka Komisji mają bezpośrednie skutki na postrzeganie danej osoby jako działającej w procesie kolegialnego podejmowania decyzji Komisji. Ma to również skutki dla publicznego wizerunku i dobrego imienia Komisji, które w tym przypadku zostało rzeczywiście znacząco naruszone. Jednocześnie należy stwierdzić, że czas potrzebny do przywrócenia dobrego imienia oraz zaufania, które taka instytucja budowała latami, jest nieproporcjonalnie długi. Wyrządzona szkoda jest zatem istotna i trwała.

124. W świetle wszystkich powyższych rozważań stwierdzam, że bez wątpienia naruszenie przez E. Cresson zobowiązań zasługuje na ukaranie sankcją pieniężną przewidzianą w art. 213 ust. 2 WE. Co więcej, jestem zdania, że powyższe naruszenie jest wystarczająco poważne, aby spowodować całkowite pozbawienie jej prawa do emerytury oraz pozostałych korzyści. Jednakże istnieje szereg czynników, które przemawiają tylko za częściowym pozbawieniem tego prawa oraz korzyści.

125. Pierwszy z tych czynników dotyczy tego, że jak słusznie podnosi E. Cresson, upłynął znacząco długi czas między pierwszym postępowaniem dyscyplinarnym a decyzją o wszczęciu przeciwko niej postępowania z art. 213 ust. 2 WE. Dopiero od tego momentu mogła ona poważnie traktować perspektywę pozbawienia jej prawa do emerytury w całości lub części. Jednocześnie należy uwzględnić okoliczność, że na skutek zainteresowania mediów dobre imię E. Cresson doznało już istotnego uszczerbku. Dalej pewne znaczenie może mieć okoliczność, że zachowanie E. Cresson w pewnym sensie znajdowało oparcie w kulturze pracy panującej w Komisji w tym czasie [14]. Wreszcie należy uwzględnić okoliczność, że jest to pierwsza skarga na podstawie art. 213 ust. 2 WE, która doprowadzi do wydania wyroku przez Trybunał.

126. Z kolei uwzględniając konieczność odpowiedniej sankcji za naruszenie zobowiązań przez E. Cresson, uważam, że obniżenie o 50% jej prawa do emerytury lub innych podobnych korzyści od dnia wydania przez Trybunał wyroku w niniejszej sprawie byłoby właściwe. Uwzględniając fakt, że od złożenia rezygnacji w 1999 r. korzystała ona z pełnego wymiaru emerytury, nie ma powodów do ograniczania tej sankcji w czasie.

VIII — Koszty

127. Zgodnie z art. 69 ust. 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie E. Cresson kosztami postępowania, a E. Cresson przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania. Na podstawie art. 69 ust. 4 Republika Francuska, która wstąpiła do sprawy w charakterze interwenienta, ma obowiązek ponieść własne koszty.

14 — Należy zwrócić uwagę, że chociaż jej pierwszy szef gabinetu rzeczywiście ostrzegał ją przed zatrudnianiem R. Berthelota, pozostałe służby okazały się bardziej skłonne do współpracy w celu spełnienia jej woli.

IX — Wnioski

128. W świetle powyższego proponuję, aby Trybunał:

— stwierdził dopuszczalność skargi wniesionej przez Komisję;

— orzekł, że dopuszczając się aktów nepotyzmu, czyli prób wykorzystania jej funkcji jako członka Komisji celem przysporzenia korzyści osobistym znajomym, E. Cresson naruszyła zobowiązanie wynikające z funkcji członka Komisji w rozumieniu art. 213 ust. 2 WE i art. 126 ust. 2 EWEA;

— pozbawił, ze skutkiem od daty ogłoszenia wyroku, E. Cresson 50% przysługującego jej prawa do emerytury i łączących się z nim korzyści;

— obciążył E. Cresson kosztami postępowania;

— orzekł, że Republika Francuska pokrywa własne koszty.